

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

---

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2020

**L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE  
EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO  
NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO**

*Legge 9 gennaio 2006, n.12*



---

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

*Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte Europea dei diritti dell'uomo*



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI  
*UFFICIO CONTENZIOSO, PER LA CONSULENZA GIURIDICA E PER I RAPPORTI*  
*CON LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

**L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI  
DELL'UOMO NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO**

*Legge 9 gennaio 2006, n. 12*

**RELAZIONE AL PARLAMENTO**

*Anno 2020*

PARTE PRIMA.....	8
I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI.....	9
1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO .....	10
1.1. Andamento generale .....	10
1.1.1. Decremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria .....	12
1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi .....	13
2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA .....	17
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia .....	17
2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2020 .....	18
2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo .....	19
2.3.1. Ricorsi in materia di applicazione di misure di sicurezza detentive nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza [REMS] - (violazione degli articoli 2, 3, 5 §§ 1 e 5 Cedu). .....	19
2.3.2. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, in relazione alla tutela del rapporto tra genitori e figli (violazione dell'articolo 8 Cedu). .....	21
2.3.3. Ricorsi in materia di rispetto del domicilio in relazione alla tutela dell'ambiente a fronte di attività inquinanti e pericolose. Casi riferiti alle emissioni delle acciaierie Ilva di Taranto (violazione dell'articolo 8 Cedu). .....	24
2.3.4. Ricorsi in materia di diritti dei migranti (violazione degli articoli 2, 5, 13 Cedu e dell'articolo 2 del Protocollo n. 4)... ..	26
2.3.5. Ricorsi in materia di equo processo e accessibilità ad un mezzo di ricorso effettivo con riferimento all'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo e all'ineffettività rimedio Pinto (violazione degli articoli 6 § 1, e 13 Cedu). .....	31
2.3.6. Ricorsi in materia di procedura penale - sostituzione della pena dell'ergastolo con la pena della reclusione e revoca della richiesta di rito abbreviato (violazione degli articoli 6 e 7 Cedu). .....	33
2.3.7. Ricorsi in materia di rivalutazione dell'indennità integrativa speciale (IIS) prevista dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in favore di danneggiati da somministrazione di sangue infetto o da vaccinazione obbligatoria (violazione dell'articolo 2 Cedu). .....	36
2.3.8. Ricorsi in materia di sospensione procedure esecutive nei confronti di enti in dissesto (violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 Cedu). .....	40
2.3.9. Ricorsi per mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie relative a procedure espropriative (violazione degli articoli 6 e 1 del Protocollo n. 1 Cedu). .....	40
2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia .....	42
2.5. Le decisioni .....	47
2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali .....	49
2.7. Gli indennizzi .....	49
2.8. La rivalsa .....	50
2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate.....	53
II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	57
1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA .....	58
1.1. Le sentenze di condanna .....	58
1.1.1. In materia di alla vita per mancata protezione da parte dello Stato di persona sottoposta a custodia in carcere (articolo 2 Cedu) .....	58
Citiraro e Molino c. Italia - Sentenza del 4 giugno 2020 (ricorso n. 50988/13) .....	58
1.1.2. In materia di equo processo e applicazione retroattiva di legge di interpretazione autentica con effetti sui procedimenti giudiziari in corso (articolo 6 Cedu).....	62
Avellone e altri c. Italia - Sentenza del 9 luglio 2020 (ricorso n. 6561/10) .....	62
Facchinetti c. Italia - Sentenza del 3 settembre 2020 (ricorso n. 34297/09) .....	63
Grieco c. Italia - Sentenza del 3 settembre 2020 (ricorso n. 59753/09).....	63
Cicero e altri c. Italia - Sentenza del 3 settembre 2020 (ricorso n. 34297/09).....	65
1.1.3. In materia di diritto di difesa, violazione del divieto di <i>reformatio in pejus</i> in mancanza di rinnovazione del contraddittorio nella formazione della prova .....	67
Tondo c. Italia - Sentenza del 22 ottobre 2020 (ricorso n. 75037/14) .....	67
1.1.4. In materia di motivazione delle sentenze ai fini dell'equità del procedimento (articoli 6 e 7 Cedu) .....	71
Felloni contro Italia - Sentenza del 6 febbraio 2020 (ricorso n. 44221/14) .....	71
1.1.5. In materia di eccessiva durata dei processi (articolo 6 Cedu) .....	74
Matteo c. Italia - Sentenza del 26 marzo 2020 (ricorso n. 24888/03).....	74
De Cicco c. Italia - Sentenza del 26 marzo 2020 (ricorso n. 28841/03).....	74
Morelli c. Italia - Sentenza del 4 giugno 2020 (ricorso n. 24813/03).....	75
1.1.6. In materia di tutela della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) .....	76

Barletta e Farnetano c. Italia – Sentenza del 26 marzo 2020 (ricorso n. 55431/09) .....	76
1.1.7 In materia di diritto di visita dei genitori a figli minori in caso di divorzio (articolo 8 Cedu) .....	78
A.V. c. Italia – Sentenza del 10 dicembre 2020 (ricorso n. 36936/18) .....	78
1.1.8 In materia di libertà di espressione (articolo 10 Cedu) .....	81
Magosso e Brindani c. Italia – Sentenza del 16 gennaio 2020 (ricorso n. 59347/11) .....	81
1.1.9 In materia di non discriminazione (articolo 14 Cedu).....	84
G.L. c. Italia - Sentenza del 10 settembre 2020 (ricorso n. 59751/15).....	84
1.2. Le sentenze di non violazione .....	88
1.2.1. In materia di tutela della vita delle persone detenute (articolo 2 Cedu).....	88
Fabris e Parziale c. Italia - Sentenza del 19 marzo 2020 (ricorso n. 41603/13).....	88
1.2.2. In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu).....	91
Jeddi c. Italia - Sentenza del 9 gennaio 2020 (ricorso n. 40286/14) .....	91
1.2.3 In materia di qualificazione delle sanzioni pecuniarie inflitte dall’Autorità garante per le comunicazioni (AGCOM) e di garanzie di equità del procedimento sanzionatorio (articolo 6 Cedu).....	92
Edizioni del Roma s.c.a.r.l. e Edizioni del Roma s.r.l. c. Italia - Sentenza del 10 dicembre 2020 (ricorsi nn. 68954/13 e 70951/13).....	92
2. LE DECISIONI .....	95
2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza, abusività, incompatibilità o mancato esaurimento delle vie di ricorso interne .....	95
2.1.1. Diritto al rispetto della proprietà dei beni (articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu).....	95
Ghetti e altri c. Italia – Decisione del 3 marzo 2020 (ricorso n. 24745/03).....	95
Reale c. Italia – Decisione dell’ 8 settembre 2020 (ricorso n. 16430/13) .....	96
2.1.2. In materia di diritto alla vita e proibizione della tortura (articolo 3 Cedu).....	97
Spina c. Italia – Decisione 29 settembre 2020 (ricorso n. 52/12) .....	97
Berlizzo c. Italia – Decisione 28 marzo 2020 (ricorso n. 11137/13) .....	98
2.1.3. In materia di diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu) .....	99
Sula c. Italia – Decisione 3 marzo 2020 (ricorso n. 58956/12) .....	99
Bruni c. Italia - Decisione 3 marzo 2020 (ricorso n. 27969/10) .....	100
2.1.4. In materia di diritto all’equo processo e alla tutela della proprietà dei beni (articolo 6 e articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu) .....	101
Chino c. Italia – Decisione 28 marzo 2020 (ricorso n. 51886/12).....	101
Pellegrinelli c. Italia – Decisione 7 luglio 2020 (ricorso n.31141/09) .....	102
Mediani c. Italia– Decisione 8 settembre 2020 (ricorso n. 11036/14).....	103
2.1.5. Principio di legalità della pena (articolo 7 Cedu) .....	104
Ambrosio c. Italia - Decisione 29 settembre 2020 (ricorso n. 47271/16).....	104
2.1.6. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	105
Spano c. Italia – Decisione 28 marzo 2020 (ricorso n. 28393/18) .....	105
S.L. e A.L. c. Italia – Decisione 4 giugno 2020 (ricorso n. 896/16) .....	106
Santonicola e Palumbo c. Italia – Decisione 26 maggio 2020 (ricorso n. 30589/18).....	107
E.C. c. Italia – Decisione 30 giugno 2020 (ricorso n. 82314/17).....	109
2.2. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale .....	110
2.2.1. In materia di espropriazioni (articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu).....	110
Ungaro e altri c. Italia – Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 26719/07) .....	110
Guardata e altri c. Italia – Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 17154/08) .....	110
Marconi c. Italia – Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 58047/08).....	110
Di Pietro c. Italia – Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 40556/09).....	110
Coviello e Carpi c. Italia – Decisione del 16 gennaio 2020 (ricorso n. 42852/09).....	110
Tedeschi c. Italia – Decisione del 16 gennaio 2020 (ricorso n. 44484/10).....	110
Impellizzeri c. Italia – Decisione del 30 gennaio 2020 (ricorso n. 30742/07) .....	110
Senes c. Italia – Decisione del 30 gennaio 2020 (ricorso n. 48365/11) .....	110
Cioccoloni c. Italia – Decisione del 30 gennaio 2020 (ricorso n. 26709/15).....	110
Fiore c. Italia – Decisione del 17 settembre 2020 (ricorso n. 20956/08) .....	110
2.2.2. In materia di equo processo (articolo 6 Cedu) .....	111
Onorato c. Italia – Decisione del 15 ottobre 2020 (ricorso n. 51197/13) .....	111
2.2.3. In materia di equo processo e di espropriazione (articoli 6 e 1, Protocollo n. 1, Cedu) .....	112
Scotti e Di Maro c. Italia – Decisione del 19 novembre 2020 (ricorsi nn. 57512/18 e 57513/18) .....	112
2.2.4. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	113
Nicolao e Lazzarotti c. Italia– Decisione del 19 marzo 2020 (ricorso n. 19366/14).....	113
2.2.5. Diritto all’effettività della tutela giurisdizionale (articolo 13 Cedu) .....	114
Salvia c. Italia – Decisione del 5 novembre 2020 (ricorso n. 32711/19).....	114
2.3. Radiazione dal ruolo per mancanza di interesse o abbandono del ricorrente.....	115
N.C. c. Italia – Decisione del 5 marzo 2020 (ricorso n. 37926/16) .....	115

Tesfagabry e altri c. Italia – Decisione del 25 giugno 2020 (ricorso n. 295/18) .....	115
Scoppola c. Italia – Decisione del 25 giugno 2021 (ricorso n. 31116/13).....	115
M.D. c. Italia – Decisione del 3 settembre 2016 (ricorso n. 18530/16) .....	115
A.M. c. Italia – Decisione del 15 settembre 2020 (ricorso n. 29855/17) .....	115
D.C. c. Italia – Decisione del 15 ottobre 2020 (ricorso n. 17289/20).....	115
F.O. e altri c. Italia – Decisione del 15 ottobre 2021 (ricorso n. 48125/19) .....	115
Moreira dos Santos c. Italia – Decisione del 5 novembre 2020 (ricorso n. 58528/13).....	115
<b>III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE.....</b>	<b>117</b>
<b>1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI.....</b>	<b>118</b>
1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana.....	120
1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio .....	122
1.2.1. <i>Di Sarno e altri c. Italia</i> (ricorso n. 30765/08) – Sentenza 10 aprile 2012 in materia di danno da inquinamento ambientale. ....	122
1.2.2. <i>Cordella e altri c. Italia</i> (ricorso n. 54414/13) e <i>Ambrogio Melle c. Italia</i> (ricorso n. 54264/15) - Sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di danno da inquinamento ambientale.....	124
1.2.4 <i>Casa di cura Valle Fiorita c. Italia</i> (ricorso n. 67944/13) – Sentenza 13 dicembre 2018 in materia diritto all’ esecuzione di una decisione giudiziaria .....	127
1.2.5 <i>Khlaifia e altri c. Italia</i> (ricorso n. 16483/12) - Sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016 in materia di espulsione di immigrati clandestini e trattenimento nei centri di primo soccorso e accoglienza temporanea .....	130
1.2.3. <i>Viola c. Italia</i> (ricorso n. 77633/16) – Sentenza 13 giugno 2019 in materia di ergastolo ostativo.....	136
1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio .....	138
1.2.6 <i>Olivieri e altri c. Italia</i> (gruppo) 17708/12 – Sentenza del 22 febbraio 2016; <i>Arnoldi c. Italia</i> 3563/04 – Sentenza del 7 dicembre 2017; <i>Ledonne c. Italia</i> (ricorso n. 35742/97) - Sentenza del 12 maggio 1999 in materia di ineffettività del rimedio Pinto e eccessiva durata dei procedimenti penali. ....	138
1.3.1. <i>Trapani c. Italia</i> (ricorso n. 45104/98) - Sentenza del 12 ottobre 2000; <i>Muso c. Italia</i> (ricorso n. 40969/98) - Sentenza del 14 dicembre 1999 in materia di eccessiva durata dei procedimenti civili. ....	145
1.3 Elenco casi chiusi – risoluzioni finali.....	148
Mele c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn.11646/18; 20948/06;22529/03; 24815/03; 4820/03 53787/11; 59268/10; 71820/10) - CM/ResDH(2020)9 22/01/2020 .....	148
S.V. c. Italia (ricorso n. 55216/08) – CM/ResDH(2020)131 01/07/2020 .....	148
Alonzi e altri c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn. 24322/16;41107/18;28840/03; 36101/18;24850/09;20227/08;5740/19;43420/06;56052/07;24069/12)-CM/ResDH(2020)130 01/07/2020.....	148
Masciovecchio c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn. 16806/07; 17154/08; 34279/09; 40556/09; 44484/10; 48365/11; 58047/08; 69795/14 ) - CM/ResDH(2020)188 01/10/2020 .....	148
Sharifi e altri c. Italia e la Grecia e altri tre ricorsi (ricorsi nn. 16643/09;39034/12; 19951/16; 14165/16 ) - CM/ResDH(2020)201 01/10/2020 .....	148
Savino e altri c. Italia (ricorsi nn. 17214/05; 42113/04; 20329/05 ) – CM/ResDH(2020)229 21/10/2020.....	148
GE.PA.F. S.r.l. r altri c. Italia e altri due ricorsi (ricorsi nn. 30403/03 32231/03 32232/03 32259/03 39432/03 8456/09) – CM/ResDH(2020)365 03/01/2020 .....	148
Elia S.r.l. c. Italia e altri due ricorsi ( ricorsi nn. 37710/97 7977/03 18290/02 ) - CM/ResDH(2020)264 03/12/2020 .....	148
Alberti c. Italia e un altro ricorso (ricorsi nn. 15397/11; 21759/15)- CM/ResDH(2020)263 03/12/2020 .....	148
Nicolao e Lazzarotti c. Italia e altri tre ricorsi ( ricorsi nn. 19366/14 26709/15 26719/07 30742/07 ) - CM/ResDH(2020)265 03/12/2020.....	148
Varanini e Salvatore c. Italia e un altro ricorso ( ricorsi nn.2555/08 42852/09 )-CM/ResDH(2020)320 08/12/2020 .....	148
1) La risoluzione di chiusura sul caso Mele c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn.11646/18; 20948/06;22529/03; 24815/03; 4820/03 53787/11; 59268/10; 71820/10) - CM/ResDH(2020)9 del 22 gennaio 2020 in materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica .....	148
2) La risoluzione di chiusura sul caso Alonzi e altri c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn.24322/16;41107/18;28840/03;36101/18;24850/09;20227/08;5740/19;43420/06;56052/07;24069/12) - CM/ResDH(2020)130 del 1° luglio 2020, in materia di riconoscimento del diritto all’indennizzo ex lege Pinto – computabilità nel ritardo indennizzabile della fase di esecuzione del giudicato da parte della P.A. ....	149
3) Le risoluzioni di chiusura sui casi Masciovecchio c. l’Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn. 16806/07; 17154/08; 34279/09; 40556/09; 44484/10; 48365/11; 58047/08; 69795/14) - CM/ResDH(2020)188 del 1° ottobre 2020; Elia S.r.l. c. Italia e altri due ricorsi ( ricorsi nn. 37710/97 7977/03 18290/02) - CM/ResDH(2020)264 del 3 dicembre 2020; Varanini e Salvatore c. Italia e un altro ricorso (ricorsi nn.2555/08 42852/09 )-CM/ResDH(2020)320 dell’8 dicembre2020 in materia di espropriazione “indiretta” – Diritto al rispetto della proprietà – Adeguatezza dell’indennità. ....	150
4) La risoluzione di chiusura sul caso Sharifi e altri c. Italia e Grecia e altri tre ricorsi (ricorsi nn. 16643/09;39034/12; 19951/16; 14165/16) - CM/ResDH(2020)201 del 1° ottobre 2020, in materia di espulsione collettiva di migranti clandestini. .	151
5) La risoluzione di chiusura sul caso Nicolao e Lazzarotti c. Italia e altri tre ricorsi (ricorsi nn. 19366/14 26709/15 26719/07 30742/07) - CM/ResDH(2020)265 del 3 dicembre 2020 in materia di mancato riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso.....	152

2.	EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI .....	153
2.1.	L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate. ....	153
2.1.1.	Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria. ....	153
2.1.2.	Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi. ....	154
2.1.3.	Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario.....	155
2.1.3.1.	Misure organizzative - amministrative .....	155
PARTE SECONDA .....		156
I.	ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA.....	157
1.	LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI .....	158
1.1.	Cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali: ruolo della Corte costituzionale .....	158
2.	LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE .....	160
2.1	Tipologia di decisioni .....	160
2.1.1.	Il diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu).....	160
2.1.1.1.	Contraddittorio procedimentale. ....	160
2.1.1.2.	Doppio grado di giurisdizione di merito e ipotesi di rimessione della causa al primo giudice. ....	160
2.1.2.	Il diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu) e diritto a un ricorso effettivo (articolo 13 CEDU) .....	161
2.1.2.1.	Condanna alle spese del processo e capacità finanziaria dell'individuo. ....	161
2.1.2.2.	Equa riparazione per violazione della ragionevole durata delle procedure di liquidazione coatta amministrativa e diritto alla tutela giudiziaria. ....	163
2.1.2.3.	Condizione di proponibilità della domanda di indennizzo per equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo.....	165
2.1.2.4.	Criteri di computo della ragionevole durata del processo. ....	168
2.1.2.5.	Equa riparazione per violazione della ragionevole durata dei procedimenti regolati dalla legge n. 89 del 2001. ....	169
2.1.3.	Principio di legalità (articolo 7 Cedu) .....	170
2.1.3.1.	Norme transitorie sul divieto di concessione dei benefici penitenziari per i condannati per taluni reati contro la pubblica amministrazione, in assenza della collaborazione con la giustizia. ....	170
2.1.3.2.	Depenalizzazione e sostituzione della sanzione penale con quella amministrativa. ....	173
2.1.4.	Diritto al giusto processo (articolo 6 Cedu) e (divieto di applicazione retroattiva della legge penale (articolo 7 Cedu).....	174
2.1.4.1.	Divieto di applicazione retroattiva della legge penale.....	174
2.1.5.	Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	176
2.1.5.1.	Il diritto al rispetto della vita privata e familiare e superiore interesse del minore e diritto a mantenere un rapporto con entrambi i genitori. ....	176
2.1.5.2.	Diritto alla genitorialità delle coppie omosessuali e rispetto alla vita familiare. ....	178
2.1.6.	Libertà di espressione (articolo 10 Cedu) .....	182
2.1.6.1.	Reato di diffamazione a mezzo stampa e libertà di pensiero. ....	182
2.1.7.	Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1 Cedu) .....	188
2.1.7.1.	Tutela dell'affidamento.....	188
2.1.8.	Divieto di <i>bis in idem</i> (articolo 4, Protocollo n. 7 Cedu).....	189
2.1.8.1.	Divieto di doppio giudizio in conseguenza di applicazione di sanzioni amministrative.....	189
2.1.8.2.	Applicazione di sanzioni amministrative nei confronti del genitore che abbia posto in essere atti pregiudizievoli per il minore anche in caso di precedente condanna penale per lo stesso fatto.....	190
3.	I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA' .....	193
3.1.	In materia di protezione internazionale degli stranieri (articolo 8 Cedu).....	193
3.2.	Eseguibilità delle sentenze Cedu <i>erga omnes</i> .....	194
3.3.	Accertamento della natura penale delle sanzioni amministrative - la confisca (articolo 7 Cedu).....	195
DOCUMENTI.....		197
I.	ELENCO DOCUMENTI.....	198
1.	CASE OF ALBERTI AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE .....	200
2.	CASE OF ALONZI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 9 OTHER CASES .....	201
3.	CASE OF ELIA SRL AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES .....	202
4.	CASE OF GE.PA.F. S.R.L. AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES .....	203
5.	CASE OF MASCIOVECCHIO AGAINST ITALY AND 7 OTHER CASES .....	204

6.	CASE OF MELE AGAINST ITALY AND 7 OTHER CASES _____	205
7.	CASE OF NICOLAO AND LAZZEROTTI AGAINST ITALY AND 3 OTHER CASES _____	206
8.	CASE OF S.V. AGAINST ITALY _____	207
9.	CASE OF SAVINO AND OTHERS AGAINST ITALY _____	208
10.	CASE OF SHARIFI AND OTHERS AGAINST ITALY AND GREECE AND 3 OTHER CASES _____	209
11.	CASE OF VARANINI AND DE SALVATORE AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE _____	210





*PARTE PRIMA*

---

*I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI*

## 1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO

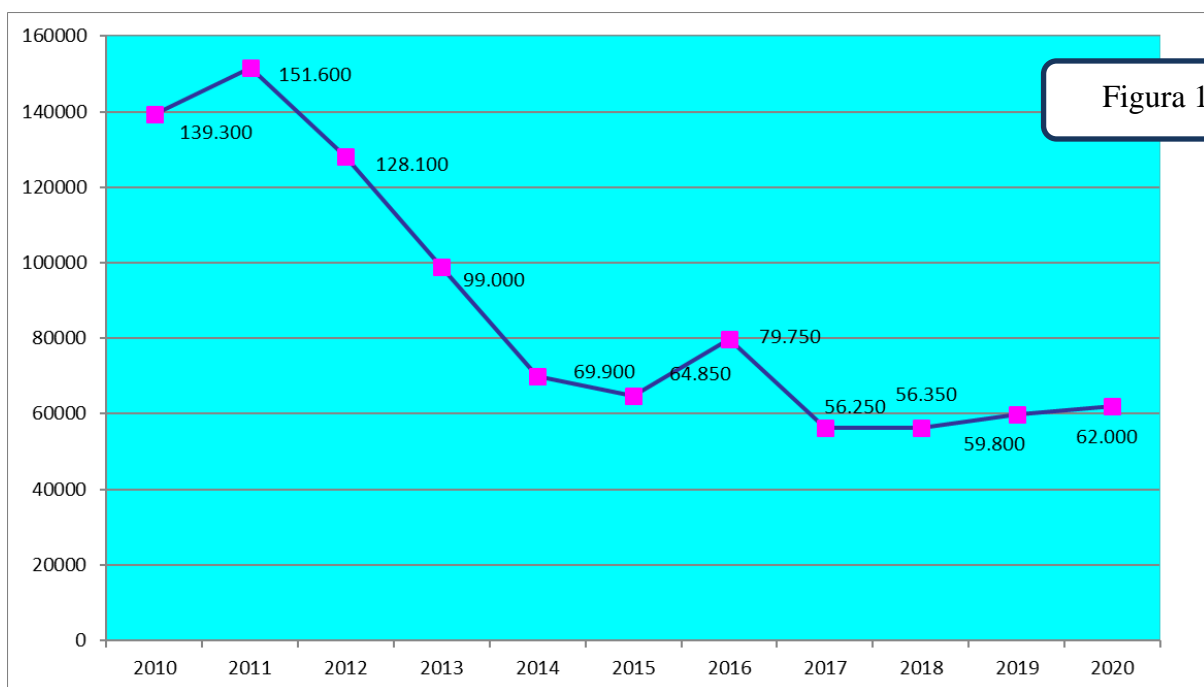
### 1.1. Andamento generale

Robert Spano, eletto Presidente della Corte europea il 18 maggio 2020, ha introdotto la sua relazione sull'attività svolta nell'anno 2020<sup>1</sup>, evidenziando che, nonostante la crisi globale determinata dalla pandemia da COVID-19, la Corte è riuscita con successo a portare avanti la sua attività, tenendo anche udienze "virtuali".

In tale contesto storico la Corte ha celebrato il 70° anniversario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo con una video conferenza sul tema "The European Convention on Human Rights at 70 – Milestones and major achievements", tenutasi il 18 settembre 2020.

Entrando nel vivo della Relazione, il Presidente della Corte Edu ha rilevato che, nel complesso, l'anno 2020 ha visto un incremento del numero delle cause pendenti, pari a 62.000, rispetto a quelle registrate alla fine dell'anno 2019 (59.800). **Figura 1**

#### AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2010-2020



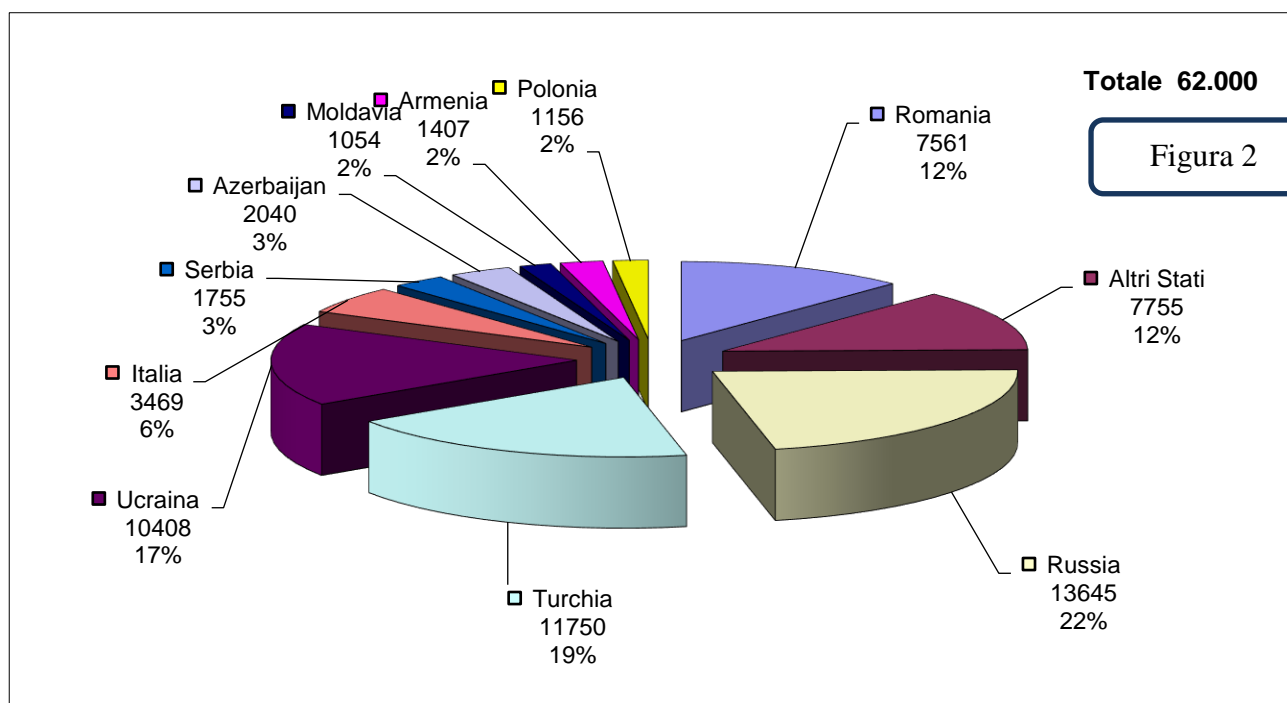
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

<sup>1</sup> ECHR - Annual Report 2020 - Foreword - Speech Robert Spano.

Tale incremento, che conferma il *trend* crescente dal 2017, è dovuto, fondamentalmente, all'aumentato numero dei ricorsi provenienti dalla Russia, Turchia, Ucraina, Romania e, anche, dall'Italia.

In particolare, il Paese con maggior numero di ricorsi pendenti è la Russia (con 13.645 ricorsi, rappresentanti il 22% del totale dei casi), seguita dalla Turchia (11.750), dall'Ucraina (10.408), dalla Romania (7.561), e dall'Italia, con 3.469 ricorsi pendenti (rappresentanti il 6% del totale). **Figura 2**

### AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2020 CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato alla posizione dell'Italia, dalle rilevazioni statistiche della Corte emerge una sostanziale stabilità del contenzioso pendente pari al 6% in relazione a quello registrato nel 2019 (5%). **Figura 3**

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI - ANNI 2019-2020

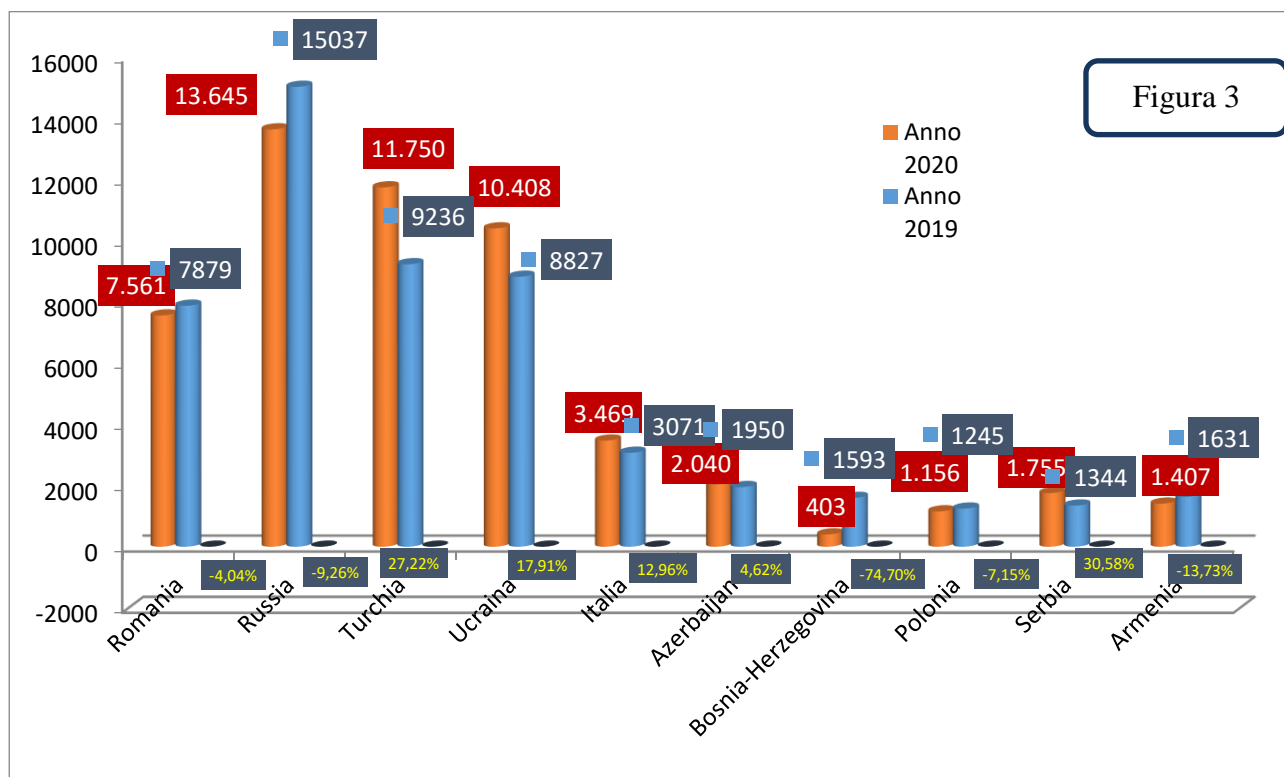


Figura 3

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

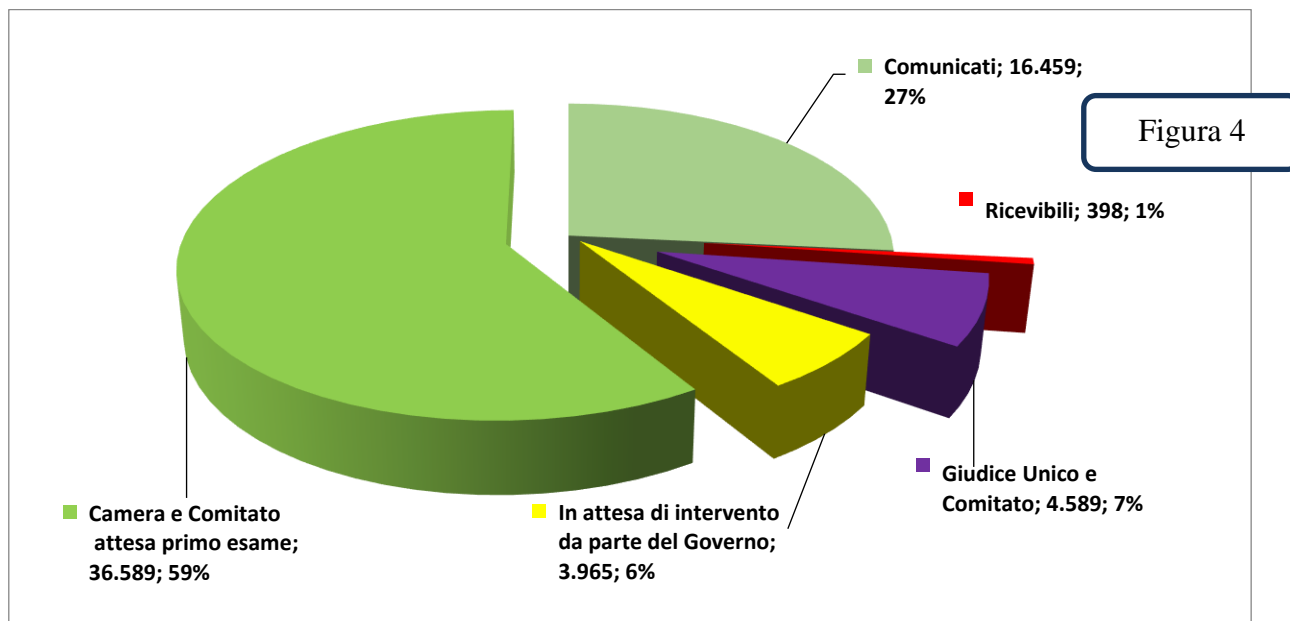
1.1.1. Decremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

A causa delle restrizioni determinate dall'emergenza da COVID-19, le statistiche del 2020 della Corte europea mostrano un decremento del numero dei ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, pari a -6% rispetto al dato del 2019 (41.700 a fronte dei 44.500 del 2019).<sup>2</sup>

La figura seguente illustra il carico di lavoro della Corte, per stadio procedurale e formazione giudiziaria. **Figura 4**

<sup>2</sup> ECHR - Analysis of Statistics 2020.

## CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EDU - ANNO 2020



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

### 1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

Si osserva che i ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 39.190, in diminuzione rispetto al 2019 (40.667), come pure sono diminuiti quelli decisi in via amministrativa, passando da 20.450 nel 2019 a 14.150 nel 2020, la maggior parte dei quali si riferisce a ricorsi non esaminati per carenza dei requisiti di ricevibilità indicati nell'articolo 47 del Regolamento. **Figura 5**

Il minor numero di casi risolti, a fronte dell'aumento dei ricorsi, ha comportato l'incremento degli affari contenziosi pendenti.

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI ANNI 2019-2020

Figura 5	Descrizione	ANNI		%
		2020	2019	
	Ricorsi decisi in via amministrativa	14.150	20.450	-30,81%
	Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	41.700	44.500	-6,29%
	Ricorsi comunicati ai governi	7.681	6.442	19,23%
	Ricorsi pendenti	62.000	59.800	3,68%
	<b>Ricorsi decisi in via giudiziale</b>	<b>39.190</b>	<b>40.667</b>	<b>-3,63%</b>
	Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	1.901	2.187	-13,08%
	Con decisione (inammissibilità o radiazione)	37.289	38.480	-3,10%

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Come evidenziato dalla tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo in via giudiziale nel 2020 (37.289) con decisione del giudice unico, del Comitato o della Camera<sup>3</sup>, ha registrato un decremento pari a circa il 3%.

Il numero dei casi decisi con sentenza nel 2020 è pari a 1.901, con una riduzione del 13% rispetto al 2019 (2.187).

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del Regolamento della Corte, sono aumentate nel 2020 (2.024 rispetto alle 1.570 del 2019). Sono diminuite le dichiarazioni unilaterali (402, erano 1.511 nel 2019), come pure sono in lieve calo i regolamenti amichevoli (1.375 a fronte dei 1.688 nel 2019).

La Grande Camera, nel corso del 2020, ha tenuto 9 udienze orali ed ha pronunciato 2 sentenze.

Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte europea ha pronunciato in totale 871 sentenze, contro le 884 dell'anno precedente, con una diminuzione dell'1%: come sopra anticipato, 2 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera, 389 dalle Camere (riguardanti 556 ricorsi) e 480 dai Comitati di tre giudici (relative a 1.345 ricorsi).

<sup>3</sup> Le formazioni giudiziarie della Corte EDU sono: il Giudice unico, che è chiamato ad adottare le decisioni d'inammissibilità che possono essere assunte *de plano*, senza ulteriore esame; il Comitato di tre giudici, che, a norma dell'articolo 28 Convenzione, può adottare decisioni di irricevibilità o cancellazione dal ruolo, quando tale decisione può essere adottata senza ulteriore esame, o dichiarare il ricorso ricevibile e pronunciare congiuntamente sentenza sul merito quando la questione all'origine della causa è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte; la Camera, collegio giudicante composto di sette giudici, che può, a sua volta, essere investita della decisione di un ricorso direttamente o a seguito di rimessione da parte del Giudice unico (articolo 27 Convenzione) o del Comitato (articolo 29 Convenzione); infine, la Grande Camera, composta da diciassette giudici, tra i quali, d'ufficio, il Presidente, il Vice Presidente ed i Presidenti di sezione, che è chiamata ad esprimersi esclusivamente sui ricorsi che sollevano gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli o la cui soluzione rischia di dare luogo ad un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte (articolo 30 Convenzione).

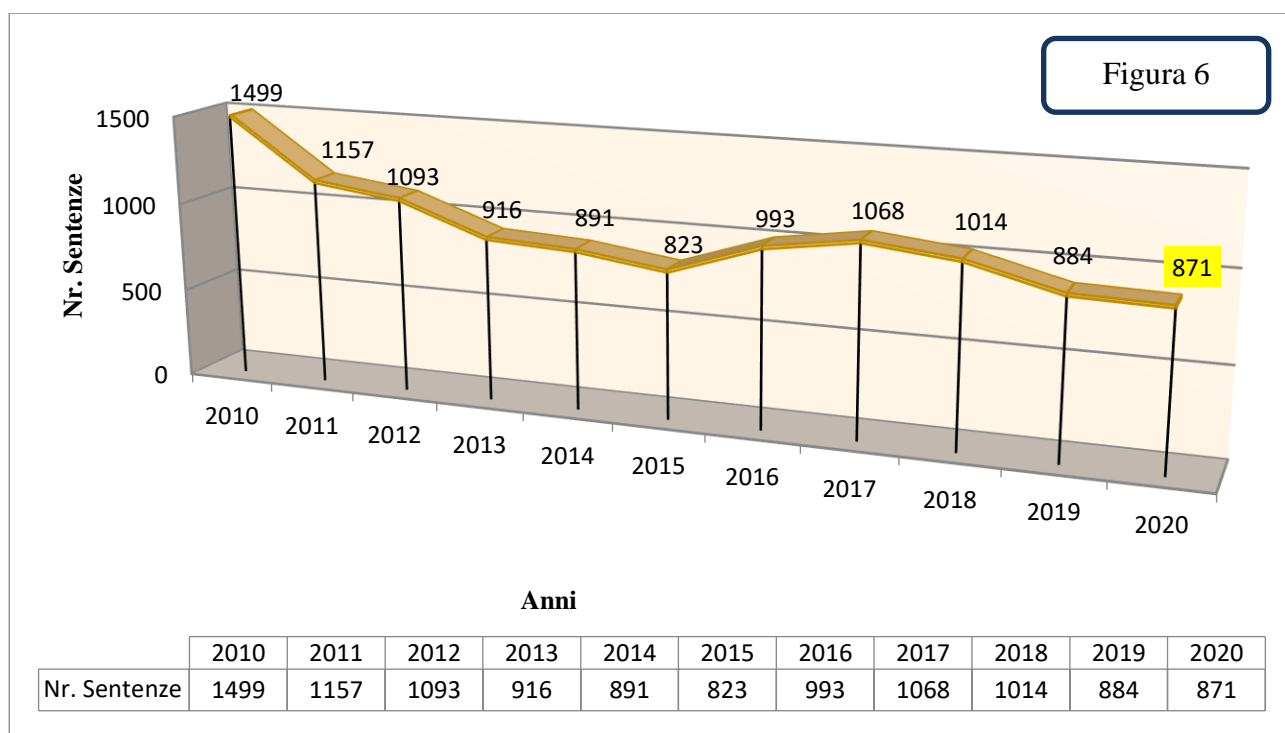


Nel 2020 la Grande Camera ha reso il suo secondo parere alla Corte costituzionale armena in attuazione del Protocollo n.16 in materia di divieto di retroattività della norma penale più sfavorevole.

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero annuale delle sentenze prodotte dalla Corte nell'ultimo decennio: l'ultimo anno conferma il lieve decremento già registrato nell'anno 2019.

**Figura 6**

**ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2010-2020**

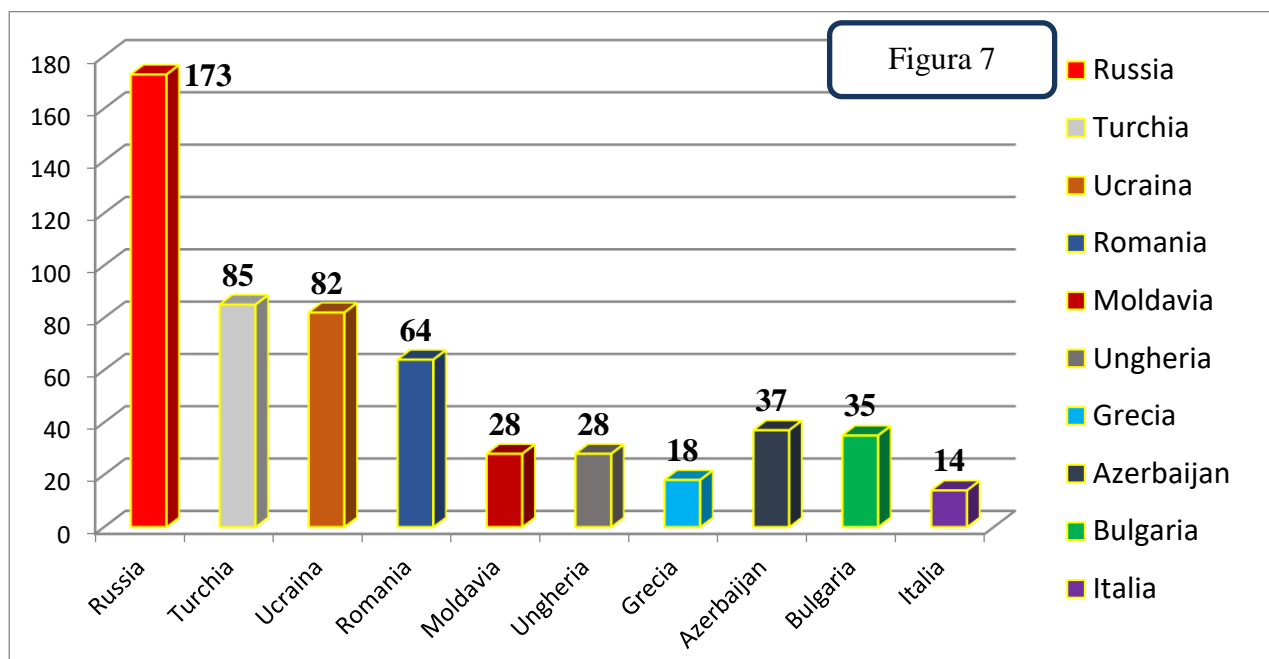


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri vede la Russia al primo posto con 173 sentenze, seguita da: Turchia (85), Ucraina (82), Romania (64), Moldavia e Ungheria (28), Bulgaria (36), Azerbaijan (37) e Grecia (18). **Figura 7**

L'Italia, con 14 sentenze di condanna, si colloca al decimo posto, in posizione stabile rispetto al 2019, anno in cui le pronunce di condanna sono state 14.

## CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI SENTENZE CON ALMENO UNA VIOLAZIONE

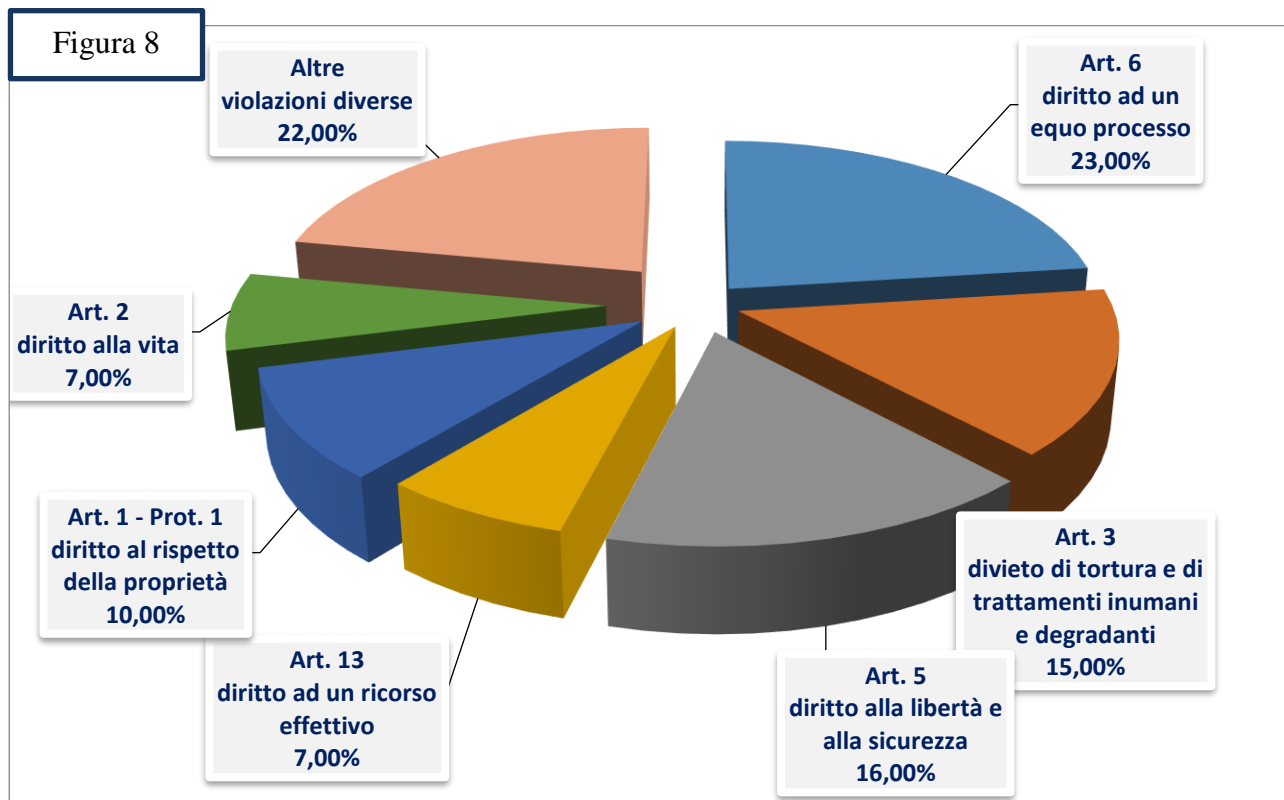


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati, condotta sotto il profilo del maggior numero di violazioni accertate, conferma, al primo posto, le violazioni al diritto ad un equo processo (articolo 6) con il 23% sul totale (25% nel 2019); seguono le violazioni relative al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 15% (19% nel 2019); le violazioni al diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5) con il 16% (15% nel 2019); quelle al diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 7% (9% nel 2019); infine, le violazioni al diritto alla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1) con il 10% (10% nel 2019).

Le altre violazioni incidono sul totale nella misura del 22%. **Figura 8**

## OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2020



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

## 2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

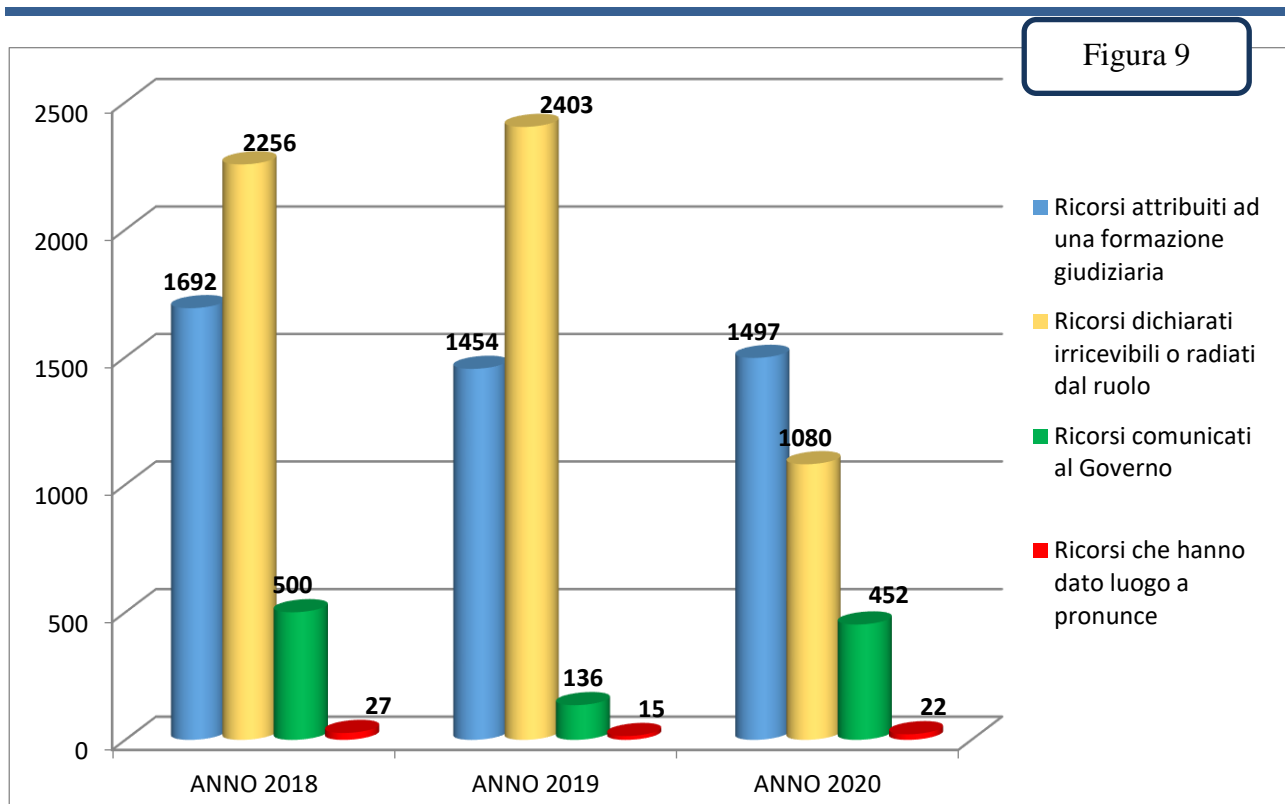
### 2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia

L'analisi dell'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia nell'ultimo triennio sostanzialmente conferma i progressi realizzati nella riduzione del carico pendente: infatti, i ricorsi pendenti alla fine del 2020 sono 3.469, in lieve aumento rispetto ai 3.071 del 2019, ma in netta diminuzione rispetto ai 4.050 ricorsi pendenti del 2018.

I ricorsi trattati nel 2020 sono stati in totale 3.051, di cui 1.102 sono i ricorsi definiti (dichiarati irricevibili, radiati dal ruolo o che hanno dato luogo a pronunce) e 1.497 i nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria. **Figura 9**

Il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia rimane tuttavia ancora consistente, rappresentando il 6% del totale (cfr. figura 2).

TRATTAMENTO DEI RICORSI ANNI 2018-2020



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

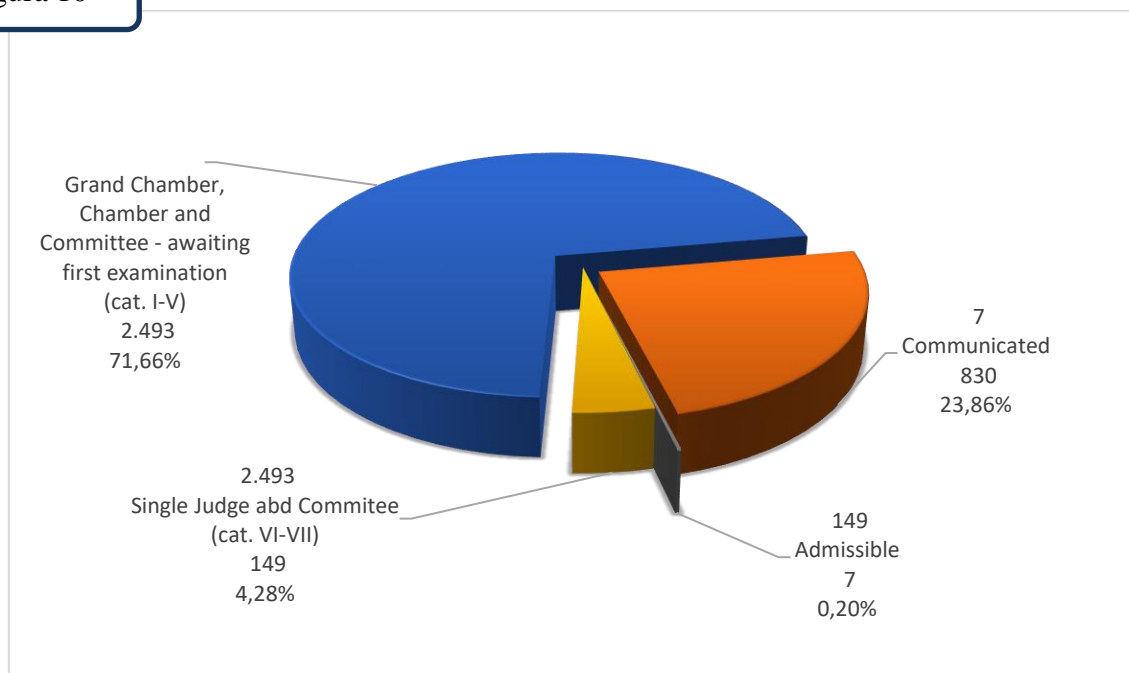
## 2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2020

In base alla classificazione elaborata secondo le priorità stabilite dalla Corte<sup>4</sup>, dei 3.469 ricorsi pendenti contro l'Italia, si segnala che il 71,66% (pari a 2.493 ricorsi rientranti nelle categorie da I a V) è stato assegnato all'esame della Grande Camera, della Camera o di un Comitato; il 4% (pari a 139 ricorsi rientranti nella categoria VI o VII) sono ricorsi con problemi di ammissibilità o manifestamente inammissibili assegnati a un giudice singolo o a un Comitato. I ricorsi comunicati sono stati 830 e rappresentano il 23,86% del totale dei ricorsi pendenti. Il restante 0,2% del totale riguarda ricorsi risultati ad un vaglio preliminare ammissibili ma ancora non comunicati né affidati a un organo decisionale. **Figura 10**

<sup>4</sup> La Corte ha individuato sette categorie di cause: nella I categoria, rientrano i ricorsi urgenti (tra i quali, quelli in cui è in pericolo la vita o la salute del ricorrente o quelli rispetto ai quali la Corte ha adottato una misura provvisoria); nella II, rientrano i ricorsi che denunciano problemi strutturali o comunque pongono questioni di interesse generale; nella III, i ricorsi che lamentano la violazione di uno dei diritti che costituiscono il nucleo duro della Convenzione ("core rights": articoli 2, 3, 4, 5, paragrafo 1, Cedu); nella IV, i ricorsi potenzialmente fondati; nella V, i ricorsi ripetitivi; nella VI, i ricorsi che sollevano problemi di ricevibilità; nella VII, i ricorsi che appaiono manifestamente irricevibili

## TIPOLOGIA DEI RICORSI PENDENTI CONTRO L'ITALIA 2020

Figura 10



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

### 2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo

I ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea, che meritano di essere segnalati in ragione della rilevanza e della natura della materia trattata, della loro incidenza numerica sul totale dei casi e dell'interesse che potrebbero dispiegare anche in futuro, possono essere suddivisi in grandi famiglie, per tipologia di violazione contestata.

#### 2.3.1. Ricorsi in materia di applicazione di misure di sicurezza detentive nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza [REMS] - (violazione degli articoli 2, 3, 5 §§ 1 e 5 Cedu).

La Cancelleria della Corte Edu ha comunicato al Governo i ricorsi n. 11791/20 *Seydou c. Italia* e n. 42627/20 *Preuschhoff c. Italia* con i quali i ricorrenti hanno lamentato la violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti), 5 §§ 1 e 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza personale e diritto ad un'equa riparazione) della Convenzione chiedendo altresì, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, l'adozione in via cautelare di misure urgenti dirette a tutelare a loro integrità psico-fisica.

Entrambe le vicende traggono origine dalla difficoltà - fondamentale per profili disfunzionali organizzativi - di dare tempestiva esecuzione alle misure di sicurezza detentive

disposte dall'autorità giudiziaria nei confronti dei ricorrenti, soggetti socialmente pericolosi dichiarati incapaci di intendere volere a causa di gravi condizioni psichiatriche, mediante ricovero presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS).

La scarsità di posti disponibili nelle suddette residenze ha determinato la situazione di fatto dedotta dinanzi alla Corte europea dai ricorrenti, che al momento del deposito delle loro domande si trovavano ancora detenuti presso strutture carcerarie ordinarie.

Nel comunicare i ricorsi, la Corte ha sottoposto al Governo una serie di quesiti, volti, in particolare, a chiarire se le autorità abbiano adottato tutte le misure necessarie per tutelare il diritto alla vita dei ricorrenti, se siano stati loro garantiti trattamenti medici adeguati durante la permanenza in carcere e se le condizioni di detenzione del ricorrente fossero conformi al loro stato di salute.

Le “Residenze esterne per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)”, strutture destinate all'accoglienza e alla cura degli autori di reato affetti da disturbi mentali ritenuti socialmente pericolosi alla luce dei criteri delineati dall'articolo 133 c.p., sono state introdotte per sostituire gli ospedali psichiatrici giudiziari soppressi dalla legge n. 9 del 2012 e dalla legge n. 81 del 2014.

Le nuove residenze si fondano sui principi della territorializzazione della sanitarizzazione, nel senso che le REMS sono destinate ad accogliere, di regola, soggetti provenienti dal territorio regionale di ubicazione delle stesse e sono chiamate a svolgere eminentemente funzioni terapeutico-riabilitative, orientate a dare effettiva prevalenza al profilo della cura rispetto a quello della custodia, ragione per la quale il legislatore ha deciso di sottrarle dal circuito penitenziario affidandone la gestione al sistema sanitario regionale, all'interno del quale operano i servizi territoriali dei Dipartimenti di salute mentale, responsabili della presa in carico e degli interventi terapeutici.

Tuttavia, le strutture, organizzate come presidi di tipo sanitario, non appaiono in grado di far fronte in tempo reale con i posti disponibili alle concrete necessità del sistema, con la conseguenza che soggetti psichiatrici, come i ricorrenti, si trovano di fatto a permanere in carcere.

L'attuale complesso articolato normativo, stante l'esclusione della competenza del Ministero della giustizia, che aveva gestito gli O.P.G. sino alla loro dismissal, è stato anche sospettato di illegittimità costituzionale in una recente ordinanza di rimessione del Tribunale di Tivoli, in relazione alla riserva di legge che investe e copre tutte le misure di sicurezza, anche nella fase cautelare (*rectius* provvisoria) e la questione pende attualmente davanti al giudice delle leggi.

La Corte costituzionale con ordinanza n. 131 del 2021 ha disposto una apposita istruttoria, ai sensi dell'articolo 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, finalizzata ad acquisire elementi indispensabili ai fini della decisione, invitando i Ministeri della giustizia e della salute, la Conferenza delle Regioni e l'Ufficio parlamentare di bilancio a fornire una

serie di informazioni sulle REMS proprio in relazione alle difficoltà registrate nell'applicazione concreta delle misure di sicurezza nei confronti degli autori di reato infermi di mente e socialmente pericolosi.

La Corte costituzionale ha chiesto, in particolare, di chiarire se esistano, allo stato, forme di coordinamento tra le varie istituzioni volte ad assicurare la pronta ed effettiva esecuzione, su scala regionale o nazionale, dei ricoveri nelle REMS e se le difficoltà riscontrate siano dovute a ostacoli applicativi, all'inadeguatezza delle risorse finanziarie o ad altre ragioni; inoltre, se siano allo studio progetti di riforma legislativa, regolamentare od organizzativa per ovviare alle predette difficoltà e rendere complessivamente più efficiente il sistema di esecuzione delle misure di sicurezza applicate dal giudice nei confronti delle persone inferme di mente.

Con riferimento ai ricorsi pendenti dinanzi alla Corte Edu, il Governo ha ritenuto di esprimere avviso favorevole alla definizione non contenziosa dei casi, formulando proposte di regolamento amichevole.

### **2.3.2. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, in relazione alla tutela del rapporto tra genitori e figli (violazione dell'articolo 8 Cedu).**

Con riferimento al rispetto della vita familiare e dei legami tra genitori e figli, la Cancelleria della Corte, anche nell'anno in riferimento, ha comunicato una serie numerosa di ricorsi<sup>5</sup>.

Nel ricorso *I. c. Italia* (n. 24984/20) il ricorrente ha lamentato la mancata attuazione del principio della c.d. bigenitorialità, a causa della presunta incapacità delle autorità italiane di adottare misure idonee a garantire l'esercizio del diritto di visita e della dedotta eccessiva durata della causa di separazione personale, tale da pregiudicare l'instaurazione di un legame affettivo stabile con la figlia minore.

Nel comunicare il ricorso la Corte ha sottoposto al Governo italiano una serie di quesiti volti a chiarire in particolare se le autorità nazionali abbiano adottato tutte le misure ragionevolmente richieste per far rispettare un giusto equilibrio tra i vari interessi presenti nella causa e se il processo decisionale che ha portato alle decisioni dei tribunali nazionali sia stato equo, tenendo conto, in particolare, della durata della procedura.

Nel caso di specie il Governo ha ritenuto che il ricorso non fosse ricevibile in relazione all'articolo 35 della Convenzione per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Sotto il profilo del merito, il caso *I. c. Italia* si differenzia da quelli in cui uno dei genitori, di fatto, impedisca all'altro di esercitare il diritto di visita e le autorità giudiziarie italiane non pongano

---

<sup>5</sup> Ricorso *D.K. c. Italia* n. 14260/17; Ricorso *D.M. c. Italia* n. 60083/19; Ricorso *D.C. c. Italia* n. 17289/20; Ricorso *C.G. c. Italia* n. 58292/19; Ricorso *I.c. Italia* n. 24984/20; Ricorso *F.c. Italia* n. 18549/20; Ricorso *G.c. Italia* n. 24002/20.

in essere le misure per sanare tale mancata collaborazione, cagionando, con la loro inerzia, l'irreparabile deterioramento del rapporto padre/figlio.

Infatti, nel presente caso, la causa di separazione è stata caratterizzata da una complessa istruttoria svolta dal Tribunale competente, che ha utilizzato tutti gli strumenti a disposizione dell'autorità giudiziaria (consulenza tecniche, audizioni alle presenza delle parti, richieste di plurimi depositi di relazioni di aggiornamento da parte del servizio sociale affidatario) con l'obiettivo di superare la fase critica della conflittualità tra i coniugi e di supportare e rafforzare il legame affettivo del padre con la figlia.

Nel ricorso *F.c. Italia* (n. 18549/20) la ricorrente ha lamentato la violazione degli articoli 6, 8 e 13 della Convenzione, in relazione alla decisione del Tribunale di allontanare il figlio minore e darlo in affidamento temporaneo, in ragione della mancanza di mezzi finanziari sufficienti a garantire al bambino condizioni di vita adeguate, nonostante le valutazioni effettuate dagli esperti non avessero individuato problemi inerenti la capacità genitoriale della ricorrente e il rapporto affettivo con il bambino.

Nel comunicare il caso, la Corte ha chiesto al Governo italiano di chiarire se le autorità abbiano adottato tutte le misure che potevano essere loro ragionevolmente richieste per ristabilire il rapporto tra la ricorrente e il minore e rispettare un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco e se il processo decisionale che ha portato alle decisioni dei tribunali nazionali sia stato equo e abbia rispettato adeguatamente gli interessi protetti dall'articolo 8 della Convenzione.

Il Ministero della giustizia, al quale sono stati richiesti gli elementi istruttori di competenza, ha segnalato che la ricorrente, di origine ghanese, appreso della gravidanza si era rivolta ai servizi sociali per avere supporto, stante il completo disinteresse dei propri familiari e che, una volta nato il bambino, era stato avviato il procedimento di cui all'articolo 333 c.c., che consente un esame immediato, in relazione alla tenera età del minore, delle capacità concrete di accudimento da parte del o dei genitori, ma non determina alcun effetto automatico sulla potestà genitoriale. L'unico effetto di tale primo contatto con la giurisdizione, all'epoca, fu l'affidamento al servizio sociale, con la presa in carico di entrambi i soggetti deboli. Successivamente il Tribunale collocava il figlio della ricorrente presso una coppia di coniugi affidatari e da quel momento gli incontri tra madre e figlio si diradavano, fino ad interrompersi del tutto, nonostante fosse previsto che venissero mantenuti, che fosse garantito un supporto psicologico per il minore per prepararlo alla difficile (duplice) condizione familiare e che il servizio sociale apprestasse un progetto concreto di sostegno volto a garantire l'autonomia lavorativa ed economica della ricorrente.

Con consolidata giurisprudenza, la Corte Edu, in punto di mantenimento del legame naturale tra genitori e figli, afferma costantemente che l'articolo 8 implica il diritto per un genitore a



misure idonee a riunirlo al figlio e l'obbligo per le autorità nazionali di adottarle (*Margareta e Roger Andersson c. Svezia*, 25 febbraio 1992, § 91). In questo tipo di cause, l'adeguatezza di una misura si valuta a seconda della rapidità della sua attuazione (*Maumousseau e Washington c. Francia*, n. 39388/05, § 83, 6 dicembre 2007).

L'affidamento del minore ai servizi sociali, e poi alla famiglia affidataria provvisoria, costituisce la "presa in carico" da parte delle autorità italiane di cui spesso fa menzione la Corte (si veda § 59 caso *Z. c. Italia*, Seconda Sezione del 21/01/2014 in ricorso n. 33773/11), momento a decorrere dal quale la Corte ha precisato i contorni della sua valutazione sull'operato delle autorità interne sulle questioni di adottabilità e diritto di visita, onde delimitare l'espansione dell'ingerenza consentita ad opera dello Stato. Il confine tra gli obblighi positivi e negativi gravanti sulle autorità nazionali derivanti dall'articolo 8 non si presta a una definizione precisa, ma i principi applicabili vertono sul giusto equilibrio tra i vari interessi concorrenti, tenendo conto tuttavia che l'interesse superiore del minore deve costituire la considerazione determinante e, a seconda della sua natura e gravità, può prevalere su quello del genitore (*Kearns c. Francia*, n. 35991/04, § 79, 10 gennaio 2008).

In generale, l'interesse superiore del minore impone che i legami tra lo stesso e la sua famiglia siano mantenuti, salvo nei casi in cui quest'ultima si sia dimostrata particolarmente indegna.

Di conseguenza, nella prospettiva della Corte, solo circostanze del tutto eccezionali possono portare a una rottura del legame familiare e deve essere fatto il possibile per mantenere le relazioni personali e, se del caso, al momento opportuno, «ricostruire» la famiglia.

Alla luce di queste considerazioni, nel caso di specie il Governo, sulla base delle informazioni ricevute dal Ministero della giustizia, ha deciso di formulare una proposta di regolamento amichevole offrendo un'equa soddisfazione per il danno morale lamentato dalla ricorrente.

Nel ricorso *G. c. Italia* (n. 24002/20) il ricorrente ha lamentato la violazione degli articoli 6, 8 e 13 della Cedu sotto il profilo dell'impossibilità di esercitare il diritto di visita della propria figlia a causa dell'incapacità delle autorità giudiziarie italiane di adottare misure atte a salvaguardare il rapporto genitoriale ed affettivo con la minore.

Il Ministero della giustizia, richiesto di fornire elementi istruttori al fine di ricostruire i fatti all'origine del ricorso e di valutare l'opportunità di una definizione amichevole del caso, ha evidenziato che la decisione del Tribunale per i minorenni di sospendere, in via provvisoria ed urgente, la potestà genitoriale del ricorrente, è stata adottata, con motivazione adeguata e congrua, all'esito dell'esame di una serie di circostanze tali da far ritenere la sussistenza di un potenziale ed attuale pregiudizio per la minore.

Alla luce di queste considerazioni, ritenuta la conformità dell'operato delle autorità all'articolo 8 della Convenzione, come interpretato dalla Corte Edu, il Governo ha concluso che non ci fossero i presupposti per la definizione amichevole del caso.

### **2.3.3. Ricorsi in materia di rispetto del domicilio in relazione alla tutela dell'ambiente a fronte di attività inquinanti e pericolose. Casi riferiti alle emissioni delle acciaierie Ilva di Taranto (violazione dell'articolo 8 Cedu).**

Nel 2020 la Corte Edu ha comunicato il ricorso *Briganti c. Italia* (n. 48820/2019), in tema di diritto a un ambiente salubre e tranquillo, con riferimento agli effetti delle emissioni nocive delle acciaierie Ilva di Taranto sui ricorrenti, che vi lavorano a vario titolo.

Il caso Ilva è già stato oggetto della sentenza *Cordella e altri c. Italia*, n. 54414/13 e 54264/15 del 24 gennaio 2019<sup>6</sup>, ed è alla base dei ricorsi *Perelli c. Italia* (n. 45242/17) e *Ardimento e altri c. Italia* (n. 4642/17), comunicati nel 2019 e tuttora pendenti, nei quali però i ricorrenti sono residenti nella città di Taranto e nei comuni limitrofi.

Come evidenziato nella precedente edizione della Relazione, la giurisprudenza della Corte Edu ha fatto assurgere il diritto all'ambiente salubre a valore fondamentale, caratterizzante i singoli diritti, in particolare, quello al domicilio e alla vita privata e familiare (articolo 8) e quello alla vita (articolo 2). Mentre il diritto alla vita è stato ritenuto leso soltanto in occasioni eccezionali, in presenza di gravi disastri ambientali che avevano causato la morte di persone, più numerose sono state le decisioni in cui la Corte Edu ha riscontrato la violazione dell'articolo 8 in relazione alla compromissione dell'ambiente naturale.

In particolare, l'articolo 8 è stato ritenuto applicabile sia nei casi in cui l'inquinamento sia provocato direttamente dallo Stato, sia qualora quest'ultimo ne sia responsabile in assenza di adeguati regolamenti che disciplinino le attività del settore privato, ossia quando i comportamenti lesivi siano posti in essere da privati, laddove risulti che essi sono stati resi possibili da negligenze od omissioni da parte dello Stato (inteso, in senso ampio, come "Stato-apparato", espressione riferita a tutte le sue articolazioni). Tuttavia, per sollevare una questione ai sensi dell'articolo 8, le conseguenze dell'inquinamento ambientale devono raggiungere una certa soglia di gravità, senza costituire necessariamente un grave pericolo per la salute dell'interessato (ricorso *López Ostra c. Spagna*, n. 16798/90). La valutazione di tale soglia dipende dalle circostanze della causa, quali l'intensità e la durata della molestia e i suoi effetti fisici o mentali.

---

<sup>6</sup> Di cui si dà diffusamente conto nella parte della presente relazione dedicata all'esecuzione delle sentenze emesse nei confronti dell'Italia e ai principali casi sottoposti a monitoraggio.

Nel comunicare il ricorso in commento al Governo italiano la Corte ha sottoposto una serie di quesiti, diretti a verificare se le condizioni di lavoro nelle quali i ricorrenti esercitano la loro attività professionale costituiscano un trattamento inumano e degradante vietato dall'articolo 3 della Convenzione, in particolare in considerazione delle emissioni nocive cui i ricorrenti asseriscono di essere esposti.

Inoltre la Corte ha chiesto di chiarire se ci sia stata una violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata ai sensi dell'articolo 8 § 1 della Convenzione, anche tenendo conto della loro attività professionale e se i ricorrenti avevano a disposizione, come richiesto dall' articolo 13 della Convenzione, un rimedio nazionale effettivo attraverso il quale avrebbero potuto formulare le loro doglianze di violazione della Convenzione.

Il Governo, invitato a vagliare i termini di un'eventuale definizione del contenzioso, alla luce delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni competenti ha ritenuto di non poter giungere a una definizione non contenziosa del ricorso. Infatti, le doglianze dei ricorrenti, tenuto conto delle censure formulate e della documentazione prodotta a supporto, sono state considerate, in via preliminare, irricevibili per mancato esperimento delle vie di ricorso interne e, nel merito, manifestamente infondate ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

Nello specifico, i ricorrenti hanno dedotto davanti alla Corte due ordini di motivi: da un lato, l'assenza di un quadro legislativo che preveda misure efficaci per la sicurezza sui luoghi di lavoro e la prevenzione di infortuni e malattie correlate all'attività industriale pericolosa; dall'altro, la mancanza di efficaci misure di salvaguardia e alternativa occupazionale, che esporrebbero i lavoratori a "ritorsioni e licenziamenti".

Tali doglianze sono risultate prive di consistenza alla stregua della vigente disciplina in materia. In primo luogo, viene in rilievo il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Testo unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro) che impone al datore di lavoro di effettuare una valutazione dei rischi presenti in azienda, di adottare le misure di prevenzione e di protezione che possano eliminare o contenere i rischi, ma anche di assicurarsi che ogni lavoratore sia adeguatamente formato e informato. Il principio dell'effettività della tutela implica, innanzitutto, che tale disciplina si applica a tutti coloro che operano negli ambienti di lavoro, qualunque sia il rapporto o contratto di lavoro. La mancata adozione di tali misure da parte dei soggetti che vi sono tenuti ne determina la piena responsabilità, con conseguente applicazione delle relative sanzioni. In concreto, la violazione delle disposizioni del decreto legislativo può integrare un illecito amministrativo, una fattispecie autonoma di reato, ovvero può costituire un'aggravante, *sub specie* di colpa specifica, dei reati di lesione e omicidio colposi.

Nonostante tale dettagliata disciplina di tutela della sicurezza dei luoghi di lavoro, in esito all'istruttoria condotta, non è risultato che i ricorrenti abbiano denunciato all'autorità giudiziaria alcuna violazione delle disposizioni di legge sopra richiamate.

Per quanto attiene alle generiche doglianze relative al rapporto contrattuale con l'Ilva di Taranto ed alle asserite ritorsioni subite dai lavoratori, peraltro generiche e non supportate da sufficienti elementi di prova, il legislatore ha previsto una specifica tutela giurisdizionale che, tenuto conto della natura degli interessi economici coinvolti e della debolezza economica e vulnerabilità che connota una delle parti del rapporto, è contraddistinta da marcato *favor* nei confronti del lavoratore, sia sotto il profilo funzionale, attraverso l'attribuzione delle controversie alla competenza specifica del Giudice del lavoro, sia dal punto di vista procedurale, attraverso lo speciale rito del lavoro, caratterizzato da una semplificazione probatoria e da una speditezza della trattazione della causa. Anche sotto questo profilo, allo stato, non è risultato che i ricorrenti abbiano adito il giudice del lavoro per far valere le loro doglianze.

Infine, va ricordato che il contesto giuridico attuale in cui opera l'Ilva di Taranto è mutato rispetto ai fatti oggetto della sentenza Cordella, richiamata dai ricorrenti come precedente e la c.d. "immunità penale e amministrativa", concessa a favore dei soggetti deputati a dare esecuzione al piano ambientale approvato dal Governo, è venuta meno a decorrere dal 6 settembre 2019.

Di fatto il c.d. "scudo penale" ha avuto il precipuo scopo - peraltro circoscritto nel tempo, dal 2014 al 2018 - non già di escludere tout court la responsabilità penale in relazione alle condotte di reati ambientali, bensì di consentire il progressivo risanamento dell'impianto siderurgico in ottemperanza alle prescrizioni previste dapprima dall'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) e, successivamente, dal piano ambientale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014.

#### **2.3.4. Ricorsi in materia di diritti dei migranti (violazione degli articoli 2, 5, 13 Cedu e dell'articolo 2 del Protocollo n. 4).**

Nel corso del 2020 la Corte ha comunicato al Governo italiano numerosi ricorsi presentati, peraltro, nel 2018,<sup>7</sup> da migranti approdati irregolarmente sulle coste italiane, aventi in comune la denuncia del trattenimento presso l'*hotspot* di Lampedusa, in violazione dell'articolo 2 della Convenzione, avuto riguardo alle condizioni igienico-sanitarie del centro e alle condizioni materiali del trattenimento, nonché la violazione del diritto alla libertà tutelato dall'articolo 5 della Convenzione e la violazione del diritto alla libertà di movimento garantito dall'articolo 2 del

---

<sup>7</sup> Ricorso n. 12344/18 S.B. e altri. c. Italia; Ricorso n. 13110/18 M.A. c. Italia; Ricorso n. 26049/18 H.A. c. Italia; Ricorso n. 60154/18 *Apetofia e 1 altro* c. Italia; Ricorso n. 33803/18 H.B. e altri 3 c. Italia; Ricorso n. 13302/18 M.R. c. Italia; Ricorso n. 13755/18 A.B. c. Italia; Ricorso n. 23228/18 E.B. c. Italia; Ricorso J.A. e altri c. Italia n. 21329/18.

Protocollo n. 4 della Convenzione. I ricorrenti hanno lamentato altresì la mancanza di un ricorso interno efficace per presentare le doglianze sul trattamento loro riservato presso l'*hotspot* di Lampedusa.

Nel comunicare i ricorsi la Corte, al fine di ricostruire la vicenda all'origine delle doglianze, ha chiesto, in particolare, al Governo:

“- di fornire elementi sul trattamento riservato ai ricorrenti durante la permanenza nell'*hotspot* di Lampedusa, tenendo conto delle condizioni materiali della detenzione, richiamando come precedenti *MSS c. Belgio e Grecia* [GC], n. 30696/09, Cedu 2011 e *Tarakhel c. Svizzera* [GC], n. 29217/12, Cedu 2014;

- di chiarire se i ricorrenti siano stati privati della libertà in violazione dell'articolo 5 §1 della Convenzione durante il soggiorno nell'*hotspot* di Lampedusa e se la detenzione sia stata disposta in conformità con la procedura prevista dalla legge, richiamando come precedente *Khlaifia e a. c. Italia* [GC], n. 16483/12, 15 dicembre 2016);

- di chiarire, qualora l'articolo 5 venisse ritenuto inapplicabile alle circostanze del caso di specie, se ci sia stata una restrizione al diritto dei ricorrenti alla libertà di movimento, garantito dall'articolo 2 § 1 del Protocollo n. 4 alla Convenzione;

- di chiarire se i ricorrenti siano stati informati, in una lingua a loro comprensibile, dei motivi della detenzione, come richiesto dall'articolo 5 § 2 della Convenzione e se avessero a disposizione una procedura efficace per contestare la liceità della detenzione, come richiesto dall'articolo 5 § 4 della Convenzione e di un ricorso interno efficace per sollevare dinanzi alle autorità italiane i loro reclami ai sensi degli articoli 3 della Convenzione e 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, come richiesto dall'articolo 13 della Convenzione”.

A questi quesiti comuni, con riferimento ad alcuni ricorsi, se ne aggiungono altri più specifici in relazione alle peculiarità del caso.

I ricorrenti del caso n. 12344/18 *S.B. e altri c. Italia*, ad esempio, sono tre cittadini tunisini, che riferiscono di essere un nucleo familiare composto da un padre e dai due figli minorenni. Il padre, primo ricorrente, è arrivato in Italia il 15 gennaio 2018. Il secondo e il terzo ricorrente si sono uniti a lui il 1° febbraio 2018. Tuttavia, a seguito di un incendio che ha danneggiato l'*hotspot* di Lampedusa, l'8 marzo 2018, il secondo e terzo ricorrente sono stati collocati in un centro per minori e temporaneamente separati dal padre, prima di essere, su loro richiesta, riuniti il 23 marzo 2018.

In questo particolare caso la Corte ha chiesto al Governo se ci sia stata anche una violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita familiare, in contrasto con l'articolo 8 della Convenzione, a causa della separazione del primo ricorrente dai suoi figli, dal 14 marzo 2018 al 23 marzo 2018.

Alla luce dei contributi trasmessi dalle Amministrazioni coinvolte, il Governo ha fornito riscontro alle domande della Corte, facendo emergere l'esistenza di un quadro fattuale e di diritto conforme ai principi della Convenzione.

Con riferimento al profilo riconducibile al trattamento riservato ai ricorrenti nell'*hotspot* di Lampedusa e per tutto quanto attiene alle procedure normalmente applicate dalle autorità competenti in casi simili, il Ministero dell'interno ha fornito esauritivo contributo, chiarendo che nell'ambito delle procedure operative standard (SOP) che costituiscono la guida tecnico-operativa per le attività svolte negli *hotspot*, al momento dello sbarco, sono stati garantiti a tutti i ricorrenti giunti sull'isola di Lampedusa, la primissima assistenza, lo *screening* sanitario e la visita medica.

I ricorrenti sono stati successivamente sottoposti alle procedure di pre-identificazione, identificazione, foto-segnalamento e hanno ricevuto informazioni sulla normativa vigente in materia di asilo e immigrazione.

Peraltro, le predette attività si sono svolte in presenza di organizzazioni internazionali preposte alla tutela dei migranti (UNHCR e OIM) e di rappresentanti di Frontex ed Europol.

Al momento dell'ingresso nell'*hotspot*, i ricorrenti hanno ricevuto una scheda telefonica di 15 euro, il *pocket-money* (pari a 2,50 euro al giorno fino a un massimo di 7, euro per nucleo familiare) e il *kit* di ingresso, composto da vestiario, prodotti per l'igiene personale e biancheria da letto.

E' stato fornito, inoltre, il servizio di mediazione linguistica, di informazione sulla normativa vigente in materia di immigrazione e asilo, sulla tutela delle vittime di tratta e sui rimpatri volontari assistiti.

Il Ministero dell'interno ha altresì ricordato che dal momento dell'ingresso e durante la permanenza nella struttura viene assicurato a tutti gli ospiti un servizio di assistenza sociale e psicologica, al fine di valutare immediatamente le situazioni personali e individuare tempestivamente i soggetti vulnerabili, segnalati dagli operatori sanitari del centro, ai fini della presa in carico da parte dei servizi dedicati.

L'intera procedura è svolta conformemente alle linee guida previste dall'articolo 27, comma 1-*bis* del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

A ciò vanno aggiunti i servizi di pulizia e di igiene ambientale del centro da parte dell'ente gestore.

L'assistenza medica erogata, consiste in una visita d'ingresso e un primo soccorso sanitario, finalizzati all'accertamento di eventuali patologie che richiedono misure di isolamento, visite specialistiche o percorsi diagnostici e/o terapeutici presso le strutture sanitarie pubbliche, nonché all'individuazione di situazioni di vulnerabilità.



A seguito dell'incendio scoppiato nel maggio 2016, che aveva reso temporaneamente inagibili due padiglioni abitativi, l'*hotspot* di Lampedusa è stato utilizzato esclusivamente per situazioni di emergenza, per assicurare, con i posti residuali, le operazioni di primissimo soccorso in vista del successivo smistamento dei migranti presso altri centri.

La capacità ricettiva è stata ulteriormente ridotta dagli eventi occorsi l'8 marzo del 2018 quando alcuni migranti provocarono un incendio che rendeva inutilizzabile un'altra sezione alloggiativa.

A seguito di tale episodio la Prefettura di Agrigento ha, pertanto, trasferito gli ospiti presso strutture dedicate, tenendo conto della diversa posizione giuridica degli stessi (minori non accompagnati, nuclei familiari, migranti vulnerabili, richiedenti asilo, denegati ecc.).

Quanto al profilo attinente il quadro normativo di riferimento, il Ministero della giustizia, ha evidenziato che esso è radicalmente mutato rispetto alla sentenza *Khlaifia e altri c. Italia* sul ricorso n. 16483/12, che costituisce il precedente giurisprudenziale di riferimento, citato dalla Corte in sede di formulazione dei quesiti.

Nel caso *Khlaifia*, la Corte aveva ritenuto che la privazione della libertà degli stranieri fosse in astratto suscumbibile nel disposto dell'articolo 5 della Convenzione ai sensi del quale "*nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge*", tra i quali, la lettera f) ricomprende "*se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione*".

La Corte, tuttavia, in quel caso aveva riscontrato la violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione ritenendo che il trattenimento dei ricorrenti non avesse una base giuridica nell'ordinamento italiano. Successivamente alla sentenza *Khlaifia*, però il quadro normativo italiano relativo alla gestione del fenomeno migratorio è profondamente mutato, anche al fine di recepire principi enucleati in tale sentenza, e sono state espressamente disciplinate le modalità e la durata del trattenimento presso gli *hotspot*, garantendo una base giuridica alla condizione del cittadino straniero che si trovi ivi ristretto.

Il vigente sistema trae origine dall'entrata in vigore del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ha novellato l'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, introducendo il comma 3-bis, specificamente attinente alla disciplina degli *hotspot*.

Nel nuovo assetto normativo, il trattenimento presso gli *hotspot* (o punti di crisi), istituiti per le operazioni di verifica dell'identità e della cittadinanza dei migranti, può avere la durata massima di trenta giorni, non prorogabili.

Il trattenimento presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), ossia presso struttura distinta e avente distinta finalità, può seguire alla permanenza del migrante nell'*hotspot* e può avere durata massima di ulteriori 180 giorni: il periodo massimo di trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio è stato esteso dal ricordato decreto-legge n. 113 del 2018 da 90 a 180 giorni (articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dal decreto-legge n. 113 del 2018).

I provvedimenti che dispongono detto trattenimento presso i Centri di permanenza per il rimpatrio sono soggetti a convalida da parte dei giudici delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea competenti per territorio.

Per effetto della modifica normativa sopra ricordata, con decorrenza dal 4 dicembre 2018, data di entrata in vigore della legge di conversione n. 132 del 2018 del decreto-legge n. 113 del 2018, può verificarsi l'ipotesi del legittimo trattenimento dei migranti nei punti di crisi fino al trentesimo giorno successivo a quello dell'arrivo del migrante nel territorio nazionale.

Con il decreto-legge n. 113 del 2018, il legislatore ha esplicitamente stabilito che gli *hotspot* possono, in parte, fungere anche da strutture di trattenimento dei migranti.

Ne deriva il riconoscimento delle tutele e garanzie previste nei casi di privazione della libertà a cominciare da quella del limite temporale dei ricordati trenta giorni, che appare garanzia adeguata per il migrante.

In risposta, quindi, al correlativo quesito della Corte relativo alla tutela giurisdizionale avverso le condizioni di trattenimento presso l'*hotspot* di Lampedusa, deve ritenersi che il menzionato limite di tempo di permanenza nei punti di crisi ha, come immediato corollario, quello di delineare, quanto alla tutela apprestata dall'ordinamento nazionale, la astratta riconducibilità della condotta di illecito trattenimento oltre la scadenza di detto termine di trenta giorni alle fattispecie incriminatrici degli articoli 323 e 606 del codice penale, ovviamente nel caso ricorra anche l'elemento soggettivo richiesto dalle due fattispecie, aventi natura esclusivamente dolosa.

Sul versante della tutela civilistica nei confronti di un abusivo trattenimento dei migranti negli *hotspot* può ragionevolmente essere ipotizzata una tutela del privato generica mediante il ricorso a una delle azioni generali a disposizione dell'ordinamento (articoli 700 c.p.c. e 2043 c.c.).

In relazione al diritto alla libertà di movimento, la Corte ha infatti avuto modo di osservare che la Convenzione non garantisce affatto il diritto di entrare o risiedere in uno Stato di cui non si è cittadini (*Hamidovic c. Italia* 4 dicembre 2012, ricorso n. 31956/05 § 36).

L'articolo 2 del Protocollo n. 4, infatti, sebbene affermi che "ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il suo", non riconosce l'esistenza di un corrispondente "diritto di emigrare"



nel Paese di destinazione, subordinando la libertà di circolazione alla condizione di trovarsi regolarmente sul territorio di uno Stato.

Da ciò discende il diritto degli Stati contraenti di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri presenti in modo non regolare sul proprio territorio.

Alla stregua della vigente disciplina, il Governo è giunto alla determinazione di non addivenire a una definizione amichevole dei ricorsi in esame, non ravvisando la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4, atteso che la condizione di "irregolarità" sul territorio italiano non consente di invocare il diritto alla libertà di circolazione.

### **2.3.5. Ricorsi in materia di equo processo e accessibilità ad un mezzo di ricorso effettivo con riferimento all'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo e all'ineffettività rimedio Pinto (violazione degli articoli 6 § 1, e 13 Cedu).**

La Corte ha comunicato nell'anno 2020 i ricorsi *Menna c. Italia e altri 27 ricorsi*<sup>8</sup> e *Rapucci c. Italia e altri 10 ricorsi*<sup>9</sup>, presentati tra il 2016 e il 2019, tutti riconducibili al contenzioso seriale in materia di equo processo e ineffettività del rimedio Pinto nei processi innanzi al giudice amministrativo, materia rispetto la quale la sentenza pronunciata nel caso *Olivieri*, il 22 febbraio 2016, rappresenta il precedente di riferimento.

All'origine del ricorso *Olivieri* vi erano le domande di alcuni ex dipendenti comunali che avevano presentato ricorso al TAR Campania, chiedendo il ricalcolo degli anni di servizio e la corresponsione delle differenze retributive. Il giudizio era stato incardinato nel 1990 e dopo 18 anni, nel 2008, era stata sollecitata, da parte della cancelleria del tribunale, la riassunzione con domande di fissazione dell'udienza. I ricorrenti depositarono la richiesta nel luglio - settembre 2008 ottenendo la fissazione delle udienze in tempi brevi (tra novembre 2008 e marzo 2009). Nel medesimo periodo le parti presentarono un ricorso dinanzi alla Corte d'appello di Napoli, ai sensi della legge 24 marzo 2001 n. 89, c.d. "legge Pinto", per lamentare la durata eccessiva del giudizio. La Corte d'appello di Napoli, dichiarò, però, i ricorsi irricevibili, perché i ricorrenti avevano provveduto alla riassunzione del giudizio con istanza di fissazione dell'udienza senza depositare alcuna "istanza di prelievo" prevista dalla disciplina della legge Pinto (con l'entrata in vigore, il 25 giugno 2008, dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) quale condizione di ricevibilità del rimedio indennitario. La Corte di cassazione confermò il giudizio di irricevibilità dei ricorsi con la stessa motivazione.

---

<sup>8</sup> Ricorso *Menna c. Italia e altri 27 ricorsi* - 25728/16, 43537/16, 60542/16, 60553/16, 60819/16, 78676/16, 78693/16, 78709/16, 1471/17, 67674/17, 81189/17, 945/18, 12452/18, 13294/18, 14474/18, 14482/18, 14485/18, 20734/18, 20756/18, 20826/18, 21186/18, 21316/18, 21339/18, 23757/18, 26186/18, 27208/18, 28686/18 e 34959/18.

<sup>9</sup> Ricorso *Rapucci c. Italia e altri 10 ricorsi* - 24615/16, 55527/17, 55551/17, 56315/17, 61595/17, 27396/18, 33925/18, 34591/18, 8805/19, 8808/19 e 8809/19.

La Corte Edu in quella occasione ha condannato l'Italia per violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione, in riferimento alla disciplina della procedura per lamentare la durata eccessiva del giudizio amministrativo, risultante dal combinato disposto dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 e della legge n. 89 del 2001, nella misura in cui condizionava il diritto all'equa riparazione alla previa presentazione dell'istanza di prelievo.

Sul tema è intervenuta anche la Corte costituzionale, con sentenza del 6 marzo 2019 n. 34, con la quale ha dichiarato illegittimo il citato articolo 54, comma 2, per contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 Cedu.

Per la Corte costituzionale, l'istanza di prelievo rappresenta, infatti, una mera facoltà del ricorrente e, pertanto, far discendere dalla sua mancata proposizione l'irricevibilità della domanda di indennizzo Pinto è contrario all'obiettivo del contenimento della durata del processo e a quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

La Corte Edu, nel comunicare i ricorsi in oggetto, ha sottoposto alle parti una serie di quesiti di ordine generale, diretti a verificare se i ricorrenti abbiano esaurito le vie di ricorso interne ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione in relazione alla loro doglianza ai sensi dell'articolo 6 § 1; se la durata del procedimento amministrativo in ciascuno dei ricorsi è stata compatibile con la condizione di un "tempo ragionevole", ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione; se i ricorrenti avevano a disposizione, come richiede l'articolo 13 della Convenzione, un ricorso interno effettivo attraverso cui avrebbero potuto formulare la loro denuncia di inosservanza dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

La disamina dei ricorsi è stata condotta distinguendo i vari casi in ragione della circostanza che i ricorrenti avessero o meno attivato in sede giurisdizionale nazionale il rimedio Pinto, prima di adire la Corte di Strasburgo.

Nei casi in cui il rimedio Pinto è stato tentato, è stata considerata la tardività dei ricorsi promossi dinanzi la Corte Edu ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione, perché presentati a oltre sei mesi dalla definitività del provvedimento (sentenza o decreto di perenzione) che ha concluso il processo amministrativo.

Infatti, poiché secondo costante giurisprudenza, in base a quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 54, del decreto-legge n. 112 del 2008, come modificato dall'articolo 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, la presentazione di un'istanza di prelievo costituiva condizione di procedibilità per ottenere la riparazione di cui alla legge n. 89 del 2001, e considerato che i ricorrenti nei giudizi in questione non avevano presentato alcuna istanza di prelievo, si è ritenuto che essi non disponessero di alcun rimedio nell'ordinamento nazionale e che dovessero adire immediatamente la Corte Edu.

Nei casi in cui, invece, non si vi è stato alcun tentativo infruttuoso di ottenere sul piano nazionale la riparazione prevista dalla legge Pinto, i ricorsi, ai quali si applicava il medesimo regime legale censurato dalla sentenza *Olivieri* e, in seguito, oggetto della conseguente declaratoria di incostituzionalità da parte di Corte costituzionale con la sentenza n. 34 del 2019, sono stati definiti dal Governo mediante proposte di regolamento amichevole.

### **2.3.6. Ricorsi in materia di procedura penale – sostituzione della pena dell’ergastolo con la pena della reclusione e revoca della richiesta di rito abbreviato (violazione degli articoli 6 e 7 Cedu).**

La Cancelleria della Corte ha comunicato 12 ricorsi<sup>10</sup> riguardanti la presunta violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione, in relazione all'impossibilità di ottenere la sostituzione della pena dell’ergastolo con la pena della reclusione a trent'anni.

Richiamando la decisione sul caso *Scoppola c. Italia* (n. 2) [GC], del 17 settembre 2009, i ricorrenti si dolgono di non aver potuto beneficiare dell'applicazione di una pena più mite, a causa della rinuncia al giudizio abbreviato ai sensi della legge 16 dicembre 1999, n. 479, oggetto di interpretazione autentica da parte del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4.

Al centro del caso *Scoppola* vi era l’applicazione retroattiva delle regole di determinazione della pena introdotte dal citato decreto-legge n. 341 del 2000 per il giudizio abbreviato, le quali, differenziando l’effetto premiale del rito abbreviato a seconda che all’imputato debba essere irrogato l’ergastolo senza o con l’isolamento diurno, comportano nel primo caso, la sostituzione con la pena di trent’anni di reclusione; nel secondo, la sostituzione con la pena dell’ergastolo senza isolamento.

Nel caso di specie, il legittimo affidamento che l’imputato aveva riposto su una riduzione di pena in sede di scelta del rito speciale era andato deluso. Infatti il ricorrente aveva chiesto il giudizio abbreviato dopo l’entrata in vigore della legge n. 479 del 1999, sulla base della disciplina ivi introdotta; era stato ammesso al rito speciale e condannato in primo grado a trent’anni di reclusione; in appello, in forza dell’interpretazione autentica di cui all’articolo 7 del decreto-legge n. 341 del 2000, era stato condannato all’ergastolo.

Per la Corte Edu, tale applicazione retroattiva aveva violato l’articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, sotto il profilo del diritto ad un processo equo, nonché l’articolo 7 della Convenzione, il quale non garantisce soltanto il principio di non retroattività delle leggi penali più severe ma

---

<sup>10</sup> Ricorsi n. 14656/16 *Vadalà c. Italia*; n. 40004/16 – *Licandro c. Italia*; n. 15717/16 *Cotena e altri 3 c. Italia* (20402/16 *Prinari*, 71250/16 *Cesarano* e 74064/17 *Gelsomino c. Italia*); n. 42949/12 – *Aspa e altri 5 c. Italia* (38908/15 *Rotolo*, 15061/16 *Tuccio*, 50207/16 *Capizzi*, 49304/17 *Mercuri* e 9765/20 *Muolo c. Italia*).

imporre l'obbligo di applicazione retroattiva delle disposizioni più favorevoli al reo: nell'ipotesi di successione di leggi penali nel tempo, pertanto, costituisce per la Corte violazione dell'articolo 7 della Convenzione l'applicazione della pena più sfavorevole al reo.

Nel comunicare i ricorsi in esame la Corte ha sottoposto alle parti i seguenti quesiti:

“1. I ricorrenti si sono visti infliggere, in violazione dell'articolo 7 della Convenzione, una pena più severa di quella prevista dalla legge che, tra le leggi in vigore durante il periodo tra la commissione del reato e la pronuncia della sentenza definitiva, gli sarebbe stata più favorevole (*Scoppola c. Italia* (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 119, 17 settembre 2009)?

2. I ricorrenti avevano un legittimo affidamento ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione di incorrere in una pena massima di trenta anni di reclusione? In caso affermativo, questa aspettativa è stata delusa da fattori al di fuori del controllo dei ricorrenti, come l'adozione del decreto-legge n. 341 del 2000 (*Scoppola c. Italia* (no 2) [GC], no 10249/03, § 144, 17 settembre 2009)?

3. I ricorrenti hanno sollevato dinanzi ai tribunali nazionali competenti, nelle forme e nei termini prescritti dal diritto nazionale, i ricorsi che hanno presentato alla Corte?”.

Il Governo ha ritenuto che, pur nella diversità e peculiarità di ciascuno dei suddetti ricorsi, il richiamo alla sentenza *Scoppola* fosse improprio e non giustificato, in quanto i ricorrenti si sono avvalsi della possibilità di revocare la richiesta di rito abbreviato come previsto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, o comunque vi hanno rinunciato, e sono stati, quindi, giudicati e condannati all'esito di un processo di cognizione ordinario, nel rispetto di tutte le garanzie del c.d. “*equo processo*”.

In altri termini, i ricorrenti pongono la questione della revoca della richiesta di giudizio abbreviato e della correlativa impossibilità di riconoscere come celebrato il rito alternativo, non tenutosi a causa di detta revoca.

Così impostata la questione giuridica sottesa ai casi in esame, i principi enunciati nella sentenza *Scoppola* non possono trovare applicazione nei casi in esame.

Infatti, la diminuzione di pena consiste in un trattamento premiale accessorio che scaturisce dalla scelta del rito abbreviato, per cui un siffatto trattamento sanzionatorio vive e trae la propria ragione d'essere esclusivamente nell'alveo del rito speciale cui accede.

Stando alla definizione e alle distinzioni esemplificative dettate dalla Corte di Strasburgo, l'articolo 8 del decreto-legge n. 341 del 2000 concerne la strategia difensiva, la scelta del rito e le modalità con cui esercitarla.

La circostanza che tale scelta si ripercuota sull'esito sanzionatorio è conseguenza naturale e comune a gran parte delle norme processuali, *in primis* le norme sui presupposti dei riti alternativi: sarebbe paradossale estendere per ciò solo a tutte queste norme la qualifica sostanziale, quando la

Corte europea espressamente distingue l'articolo 442, comma 2, c.p.p. dalle altre norme sul medesimo rito (articoli 438, 441 e 443).

Il tema della successione di leggi penali che regolano, nel caso di ammissione al rito alternativo, il trattamento sanzionatorio di reati per cui è comminata la pena perpetua, non viene in rilievo qualora sia presentata revoca o rinuncia della richiesta di abbreviato, proprio in quanto l'abbreviato non è stato celebrato.

La revoca del giudizio abbreviato, e la conseguente trattazione del processo nelle forme del rito ordinario di cognizione, non può che precludere al giudice dell'esecuzione l'apprezzamento della originaria richiesta di rito abbreviato.

La stessa Corte Edu nella sentenza *Scoppola*, ha esplicitamente affermato l'inscindibile correlazione tra l'effettivo svolgimento del processo nelle forme del giudizio abbreviato ed il conseguente legittimo affidamento sulla riduzione della pena: *"tuttavia conviene osservare che, se avesse ritirato la sua domanda di adozione del rito abbreviato, il ricorrente avrebbe ottenuto la ripresa del procedimento secondo il rito ordinario e il riavvio nella fase dell'udienza preliminare. Avrebbe così beneficiato dei diritti ai quali aveva rinunciato a seguito dell'adozione del giudizio abbreviato"* (sentenza 17 settembre 2009, sul ricorso n. 10249/03, *Scoppola c. Italia*, paragrafo 143).

Con l'ordinanza n. 235 del 2013, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'articolo 4-ter della legge n. 144 del 5 giugno 2000 in riferimento agli articoli 117 della Costituzione e 6 e 7 della Convenzione. La causa alla base di tale decisione riguardava un condannato alla pena dell'ergastolo che, in virtù di tale disposizione, non aveva potuto chiedere di beneficiare del giudizio abbreviato tra il 2 gennaio e il 24 novembre 2000, in quanto in tale periodo il suo processo era in corso dinanzi alla Corte di cassazione. La Corte costituzionale ha sottolineato che l'interessato non aveva mai acquisito il diritto di essere giudicato secondo il rito abbreviato e non poteva dunque ottenere l'applicazione di una pena meno severa per mezzo di una richiesta al giudice dell'esecuzione.

Con la sentenza n. 120 del 2013 la Corte costituzionale, prendendo le mosse dalla sentenza *Scoppola* e richiamando i propri precedenti sul principio di retroattività della legge penale più favorevole ex articolo 2 del codice di procedura penale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4. La Corte ha ritenuto che *"In sostanza, l'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, con il suo effetto retroattivo, ha determinato la condanna all'ergastolo di imputati ai quali era applicabile il precedente testo dell'art. 442, comma 2, c.p.p. e che in base a questo avrebbero dovuto essere condannati alla pena di trenta anni di reclusione"*.

La sentenza n. 210 del 2013 della Corte costituzionale può essere considerata come un intervento di chiusura nell'ambito di questa complessa vicenda giurisprudenziale, poiché ha determinato la caducazione della norma incompatibile con il sistema Cedu e demandato ai giudici dell'esecuzione di rideterminare la pena, in forza di essa irrogata, applicando la *lex mitior* intermedia nelle vicende processuali analoghe al caso *Scoppola*.

La giurisprudenza delle Alte giurisdizioni interne è ormai univoca e costante nel negare ai condannati alla pena dell'ergastolo che non hanno avuto accesso al giudizio abbreviato tra il 2 gennaio e il 24 novembre 2000, di ottenere l'applicazione dei principi della sentenza *Scoppola c. Italia* (n. 2) presentando una richiesta al giudice dell'esecuzione.

### **2.3.7. Ricorsi in materia di rivalutazione dell'indennità integrativa speciale (IIS) prevista dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in favore di danneggiati da somministrazione di sangue infetto o da vaccinazione obbligatoria (violazione dell'articolo 2 Cedu).**

La Corte ha comunicato il gruppo di ricorsi<sup>11</sup> in oggetto, tutti afferenti al contenzioso seriale in materia di rivalutazione dell'indennità integrativa speciale (IIS) prevista dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210<sup>12</sup> in favore di danneggiati a seguito di somministrazione di sangue infetto o da vaccinazione obbligatoria, questione già affrontata dalla Corte Edu con la sentenza pilota *M.C. c. Italia* del 3 settembre 2013.

Con tale sentenza la Corte Edu si è pronunciata sul ricorso proposto da 162 cittadini italiani, vittime, o eredi di vittime, di trasfusioni con sangue infetto, che avevano lamentato la mancata integrale rivalutazione dell'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992, a causa delle disposizioni introdotte dal decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n.122, e ha accertato la violazione degli articoli 6, paragrafo 1, Cedu, e 1, Protocollo n. 1 e n. 14, in combinato disposto con l'articolo 1, Protocollo n. 1. L'articolo 2 della legge n. 210 del 1992<sup>13</sup> stabilisce

---

<sup>11</sup> Ricorso *Picci e altri c. Italia e altri 65 ricorsi* - 70604/10, 71446/10, 71681/10, 72608/10, 72673/10, 72969/10, 72994/10, 5546/11, 19210/11, 19275/16, 31706/16, 37197/17, 37264/17, 37283/17, 41988/17, 77460/17, 77696/17, 79550/17, 79804/17, 79808/17, 79950/17, 79953/17, 79956/17, 79960/17, 79963/17, 84196/17, 84197/17, 84199/17, 84201/17, 84202/17, 84256/17, 84263/17, 84275/17, 84283/17, 84297/17, 84303/17, 84317/17, 273/18, 5003/18, 5011/18, 5018/18, 5021/18, 5024/18, 5037/18, 5043/18, 5049/18, 5055/18, 5060/18, 5065/18, 5071/18, 7416/18, 10154/18, 17880/18, 27380/18, 34051/18, 37579/18, 37585/18, 37593/18, 47423/18, 50939/18, 50941/18, 51706/18, 55687/18, 27263/19, 33661/19, 40702/19, 6300/20 e 25176/20.

<sup>12</sup> La legge n. 210 del 1992, della quale beneficiano i ricorrenti, ha introdotto in Italia un'Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati".

<sup>13</sup> L'articolo 2, commi 1 e 2 della legge de qua prevede che "Comma 1: L'indennizzo di cui all'articolo 1, comma 1, consiste in un assegno, reversibile per quindici anni, determinate nella misura di cui alia tabella B allegata alia legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'articolo 8 della legge 2 maggio 1984, n.111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato. Comma 2: L'indennizzo di cui al comma 1, è integrate dall'indennità integrativa speciale di cui alia legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, prevista per la prima



che l'ammontare complessivo dell'indennità è composto di due parti: un indennizzo fisso, soggetto a rivalutazione annuale, e una indennità integrativa speciale (IIS).

A seguito del contrasto giurisprudenziale insorto nel periodo 2005-2010 in merito alla questione dell'assoggettabilità a rivalutazione annuale dell'IIS, il Governo, con il citato decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 11, comma 13), di interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge n. 210 del 1992, ne aveva stabilito la non rivalutabilità.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 293 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 per contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, per il trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti contagiati da epatiti.

La Corte Edu, ha constatato che gli elementi a disposizione, compresa la sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2011, non permettevano di far emergere che lo Stato, adottando il citato decreto-legge, perseguisse uno scopo diverso dalla preservazione dei suoi interessi economici e ha, pertanto, ritenuto leso il principio della preminenza del diritto e il diritto dei ricorrenti a un processo equo, concludendo, all'unanimità, per violazione dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

Pronunciandosi sulla doglianza della violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, della Convenzione, basata sulla perdita progressiva di valore dell'indennità integrativa in ragione della svalutazione monetaria, fatto ancora più grave in quanto l'IIS costituisce almeno il 90% del totale dell'indennizzo percepito dai ricorrenti, la Corte, in conformità alla propria giurisprudenza costante, ha ritenuto che i ricorrenti erano titolari di un interesse patrimoniale che costituiva, se non un credito nei confronti della parte avversa, almeno una «aspettativa legittima» di poter ottenere il pagamento delle somme controverse, che costituiva quindi un "bene" nel senso protetto dall'articolo 1, Protocollo n. 1. In questo contesto, l'adozione del decreto-legge n. 78 del 2010 ha assunto un carattere sproporzionato, rompendo il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

La Corte ha dichiarato anche la violazione dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu, per la discriminazione rispetto ad altre categorie di soggetti comparabili ai ricorrenti (tra cui i danneggiati da vaccinazioni obbligatorie e le persone affette dalla "sindrome da talidomide") che beneficiano - secondo la legge n. 229 del 2005 - della rivalutazione dell'IIS.

---

*qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato, ed ha decorrenza dal primo giorno del mese successive a quelle di presentazione della domanda ai sensi dell'articolo 3. La predetta somma integrativa è cumulabile con l'indennità integrativa speciale o altra analoga indennità collegata alla variazione del costo della vita."*

Il 26 maggio 2016 la Corte di Strasburgo ha cancellato il ricorso dal ruolo, per intervenuto regolamento amichevole, ex articolo 37, §1, lett. b (cessata materia del contendere) della Convenzione, avendo il Governo provveduto al pagamento integrale dell'equa soddisfazione sia del danno patrimoniale che di quello morale.

Nel comunicare i 68 ricorsi in oggetto (1.500 posizioni) la Corte ha sottoposto alle parti una serie di quesiti di ordine generale:

“1. A seguito dell'adozione della sentenza pilota *M.C. e altri c. Italia* (n. 5376/11, 3 settembre 2013), gli stanziamenti previsti dal Governo attraverso leggi di bilancio per il pagamento di indennità alle vittime di trasfusioni di sangue infetto e gli importi specifici concessi dalle autorità centrali alle Regioni, hanno costituito un meccanismo efficace tale da rimediare al problema strutturale da cui è derivata la constatazione di una violazione adottata dalla Corte (v. *Broniowski c. Polonia* [GC], no 31443/96, § 193, ECHR 2004-V e *MC e altri*, sopra citata, § 117). Si rinvia in particolare alle conclusioni del Comitato dei ministri che ha esaminato l'esecuzione della sentenza in questione nella riunione del giugno 2020:

“(…) *Le autorità italiane hanno adeguatamente risolto il problema dell'adeguamento annuale dell'IIS a livello centrale. Hanno stanziato 160 milioni di euro per il pagamento degli arretrati dovuti ai beneficiari (o loro eredi), che sono stati interamente versati entro il 31 dicembre 2014. Per quanto riguarda i pagamenti correnti, avevano assicurato che l'IIS sarebbe stato adeguato al tasso di inflazione e pagato senza indugio ai beneficiari. Questi sviluppi sono stati accolti con favore dal Comitato. Per risolvere il problema anche a livello regionale, la legge di Bilancio 2015 aveva previsto appositi stanziamenti alle Regioni per consentire loro di pagare gli arretrati dovuti in relazione all'adeguamento retroattivo dell'IIS. Tali stanziamenti, per un importo complessivo di 735 milioni di euro, dovevano essere trasferiti alle Regioni in quattro rate annuali, tra il 2015 e il 2018. Il Comitato rilevò con soddisfazione che, grazie a queste disposizioni, gli arretrati a carico delle Regioni dovevano essere liquidati entro la fine del 2018 e invitò le autorità a riferire sull'andamento di questo processo. Per i pagamenti correnti richiese informazioni sulle misure adottate per assicurare che le Regioni sottoponessero l'IIS all'adeguamento annuale richiesto. (...)”*

2. Considerando lo scopo e l'oggetto della procedura della sentenza pilota, nonché il ruolo della Corte ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione (vedere *Burmych e altri c. Ucraina* (radiazione) [GC], nn. 46852 / 13 et al., §§ 157-161, 181 e 214, 12 ottobre 2017 (estratti) e i riferimenti ivi citati), si può considerare che, nel caso di specie, la controversia è stata risolta ai sensi dell'articolo 37, §1, lett. b della Convenzione (v. *Broniowski c. Polonia* (composizione amichevole) [GC], no 31443/96, § 35, ECHR 2005-IX e *Wolkenberg e altri* (dec.), n. 50003/99, §§ 34 e 77)?

3. Si potrebbe concludere che i reclami sollevati in queste domande devono essere risolti nel quadro delle misure generali richieste per l'esecuzione della sentenza pilota *MC e altri*, sopra citata



e che, pertanto, non è più giustificato continuare la esame di queste richieste, ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c) della Convenzione (vedere *Burmych*, sopra citata, §§ 204 e 208, *EG c. Polonia* e 175 altre cause sul fiume Boug (dec.), n. 50425/99, § 29, Cedu 2008 (estratti) e *Anastasov e altri c. Slovenia* (dec.), n. 65020/13, §§ 51-54 e 94-96, 18 ottobre 2016)”.

Il Ministero della salute, dando riscontro alle domande formulate dalla Cancelleria della Corte Edu ha assicurato che *“in relazione al quesito n. 1 che gli stanziamenti previsti dal Governo hanno costituito senza dubbio un meccanismo efficace per risolvere il problema della corresponsione della rivalutazione sia in relazione all’adeguamento degli indennizzi di cui alla l. 210/92 a decorrere dal 01.01.2012 per tutti gli indennizzati (di competenza quanto all’erogazione sia del Ministero e delle Regioni) nonché per corrispondere gli arretrati – unitamente agli interessi legali - come rappresentato nella precedente nota dello scrivente n. 28625 del 19.11.2020”* e ha aggiunto che *“In relazione al quesito n. 2 e n. 3 si rappresenta che, per quanto di competenza dello scrivente, la controversia può dirsi risolta”*.

Il citato Dicastero ha precisato, tuttavia, che permangono ancora alcune *“posizioni per le quali risulta una sentenza già definitiva di condanna agli arretrati della rivalutazione l. 210/92 e non ancora liquidata”*.

Sulla base delle informazioni fornite dal Ministero della salute, il Governo ha ritenuto opportuno definire con regolamento amichevole n. 135 posizioni in relazione alle quali è risultato che, pur essendo intervenuta una sentenza di condanna interna, i ricorrenti non avevano ancora ricevuto il risarcimento del danno materiale, offrendo a ciascuno di essi un importo, forfettariamente calcolato sulla base di precedenti proposte formulate dalla cancelleria della Corte in circostanze simili, a titolo di danno morale, fermo restando l’impegno manifestato dal Ministero della salute a provvedere al pagamento, entro il 1° marzo 2022, delle somme dovute a titolo di danno patrimoniale.

In relazione alle restanti posizioni, il Governo ha ritenuto che non residuasse alcun danno morale da fare oggetto di composizione amichevole, avendo i ricorrenti già ricevuto a livello nazionale il risarcimento del danno materiale, ossia il pagamento dell’indennità integrativa rivalutata e gli arretrati, nell’ambito delle misure di carattere generale predisposte dallo Stato per l’esecuzione della sentenza pilota del 2013.

Lo Stato, infatti, ha provveduto a risolvere nell’ambito del ricorso *M.C. e altri c. Italia* il problema sistemico rilevato dalla Corte Edu nella sua sentenza, predisponendo un piano d’azione per i pagamenti e stanziando risorse sufficienti a ristorare gli aventi diritto. Il riconoscimento del danno morale, presuppone viceversa una problematica trascurata, pertanto, parrebbero sussistere le condizioni per chiedere la cancellazione dal ruolo dei ricorsi in oggetto, non essendone giustificata la prosecuzione.

### **2.3.8. Ricorsi in materia di sospensione procedure esecutive nei confronti di enti in dissesto (violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 Cedu).**

Nel 2020 vi è stata la trattazione di numerosi ricorsi avverso la sospensione delle procedure esecutive nei confronti dei Comuni in dissesto e le decisioni o il comportamento del commissario liquidatore.

Con le sentenze *De Luca c. Italia* (ricorso n. 43870/04) e *Pennino c. Italia* (ricorso n. 43892/04), la Corte Edu ha condannato lo Stato italiano per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) e dell'articolo 6 § 1 (diritto di accesso ad un tribunale) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La condanna derivava dall'impossibilità per alcuni privati di veder soddisfatto il proprio credito vantato nei confronti di un Comune in dissesto finanziario e accertato con sentenza passata in giudicato.

A seguito di queste due pronunce, ulteriori ricorsi per casi analoghi sono stati presentati e sono tuttora pendenti di fronte alla Corte.

Per molti di essi, il Ministero dell'interno ha provveduto ad informare la Corte delle proposte transattive formulate ai ricorrenti dagli organi straordinari liquidatori degli enti locali, alcune delle quali, peraltro, sono state accettate, per cui si è in attesa delle decisioni di radiazioni dal ruolo.

### **2.3.9. Ricorsi per mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie relative a procedure espropriative (violazione degli articoli 6 e 1 del Protocollo n. 1 Cedu).**

La Corte ha comunicato 8 ricorsi (nn. 1760/08 *Croce c. Italia*, 51348/09 *Del Prete e altri c. Italia*, 13355/09 *Di Gabriele e altri c. Italia*, 65438/ 09 *Del Prete e altri c. Italia*, 25185/10 *D'Ilio e altri c. Italia*, 3331/11 *Di Gabriele c. Italia*, 81606/12 *Di Gabriele e Di Vaio* e 2416/13 *Marinero e Saetti c. Italia*), concernenti la mancata esecuzione di decisioni giudiziarie relative a procedure espropriative.

Davanti la Corte, i ricorrenti si dolgono della presunta violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Cedu, a causa della mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie definitive relative alle occupazioni di urgenza di terreni per la costruzione di opere pubbliche da parte di consorzi privati delegati dallo Stato, dichiarate illegittime con conseguente liquidazione in favore dei proprietari di somme ingenti a titolo risarcitorio.

Nel merito, i ricorrenti lamentano le implicazioni negative derivanti dall'individuazione giurisdizionale dei soggetti debitori nei soli consorzi concessionari per la realizzazione delle opere pubbliche, con esclusione della responsabilità delle pubbliche amministrazioni concedenti. A tal riguardo rappresentano che tutte le procedure esecutive volte ad ottenere il risarcimento dei danni

come liquidati dai giudizi nazionali, nei confronti dei consorzi concessionari si sono rivelate inutili per incapacità degli stessi.

Nel comunicare i ricorsi, la Corte Edu ha sottoposto alle parti il seguente quesito:

*“La mancata esecuzione delle decisioni che riconoscono il diritto dei richiedenti a ottenere il pagamento delle somme dovute a titolo di risarcimento danni, nel contesto delle procedure relative all’occupazione illegittima e quindi all’esproprio dei loro beni, ha inciso sul loro diritto al godimento dei beni di cui all’articolo 1 del Protocollo n. 1 e al diritto a un tribunale, rispetto all’obbligo dello Stato di ottemperare a una decisione giudiziaria esecutiva come garantito dall’articolo 6 § 1 della Convenzione (vedasi Shmalko c. Ucraina, n. 60750/00, § 56, 20 luglio 2004, Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, 15 gennaio 2009 e Arnaboldi c. Italia n. 43422/07 del 14 marzo 2019, §§ 52 e 53)”.*

Sulla questione della mancata esecuzione di decisioni giudiziarie relative a procedure espropriative, la Corte Edu ha già avuto occasione di pronunciarsi con la sentenza 14 marzo 2019 resa sul ricorso *Arnaboldi c. Italia*<sup>14</sup>, peraltro espressamente richiamata nella comunicazione introduttiva al Governo, per i ricorsi.

Nella citata sentenza *Arnaboldi c. Italia*, la Corte Edu ha riscontrato la violazione dell’articolo 6 della Convenzione nonché dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e, per l’effetto, ha condannato lo Stato italiano alla corresponsione in favore del ricorrente della somma di euro 880.000,00 per il danno materiale e morale e di euro 8.000,00 per le spese.

In particolare, sotto il profilo della violazione dell’articolo 6, la Corte Edu ha affermato che *“non si può accettare che lo Stato possa rifiutare di conformarsi a una sentenza definitiva pronunciata nei confronti di un’azienda delegata in stato di insolvenza, nella misura in cui tale sentenza riguarda un debito per il quale è responsabile, in definitiva, l’amministratore delegante”*<sup>15</sup>.

Quanto alla violazione dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, la Corte, dopo aver ricordato *“che un «credito» può costituire un «bene» ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 se è sufficientemente provato per essere esigibile”, ha ritenuto che “ sottraendosi alla responsabilità che avevano di adottare le misure necessarie per permettere il versamento effettivo di un credito definitivo ed esigibile, le autorità abbiano leso il diritto al rispetto dei beni del ricorrente nel senso del primo capoverso del primo comma dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione”*<sup>16</sup>.

Considerata la consolidata giurisprudenza della Corte, all’esito dell’istruttoria effettuata, il Governo ha ritenuto opportuno formulare per i ricorsi nn. 17607/08 *Croce e altri c. Italia*, 51348/09 *Del Prete e altri c. Italia*, 81606/12 *Di Gabriele e Di Vaio c. Italia* e 2416/13 *Marinero e Saetti c. Italia* delle

---

<sup>14</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l’anno 2019, pag. 80 e ss.

<sup>15</sup> Cfr. Sentenza *Arnaboldi c. Italia* n. 43422/07 del 14 marzo 2019, §52

<sup>16</sup> Cfr. Sentenza *Arnaboldi c. Italia* n. 43422/07 del 14 marzo 2019, § 55 e 56

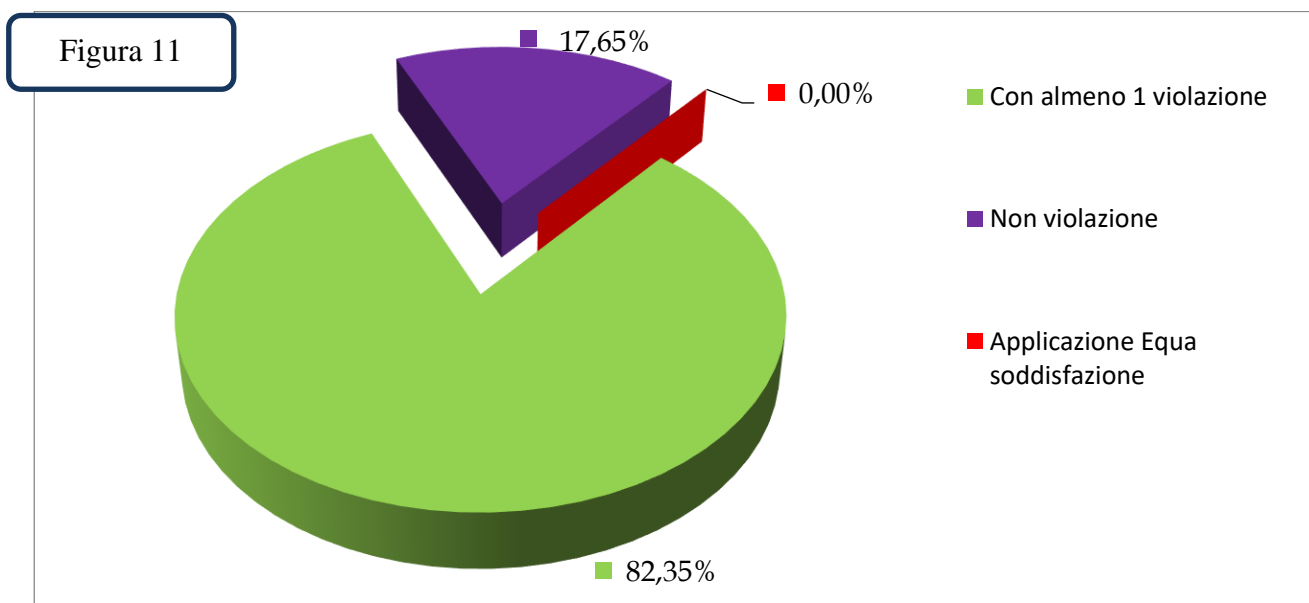
proposte di regolamentazione amichevole che, considerati i cospicui importi richiesti dai ricorrenti (anche per effetto del lungo lasso di tempo trascorso dall'accertamento giudiziale dell'illegittimità delle procedure espropriative e dalla quantificazione del risarcimento del danno), prevedono un significativo abbattimento.

Quanto ai restanti ricorsi, essendo emersa la pendenza di contenzioso in sede nazionale in relazione alle vicende poste all'attenzione della Corte Edu, si è ritenuto non opportuno procedere alla formulazione di proposte di regolamentazione amichevole.

#### 2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Nell'anno 2020, le sentenze pronunciate nei confronti dello Stato italiano sono state complessivamente 17, delle quali 14 recanti la constatazione di almeno una violazione. **Figura 11**

#### TIPOLOGIA DELLE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA - ANNO 2020



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Dall'analisi delle sentenze di condanna, condotta sotto il profilo della tipologia di violazione accertata, emerge che l'incidenza maggiore è addebitabile alle violazioni al diritto all'equo processo, seguite dalle violazioni al diritto al rispetto della vita privata, al diritto al rispetto della proprietà e al diritto alla vita. **Figura 12**

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

l'articolo 6 - diritto all'equo processo (9 violazioni);

l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare (2 violazioni);

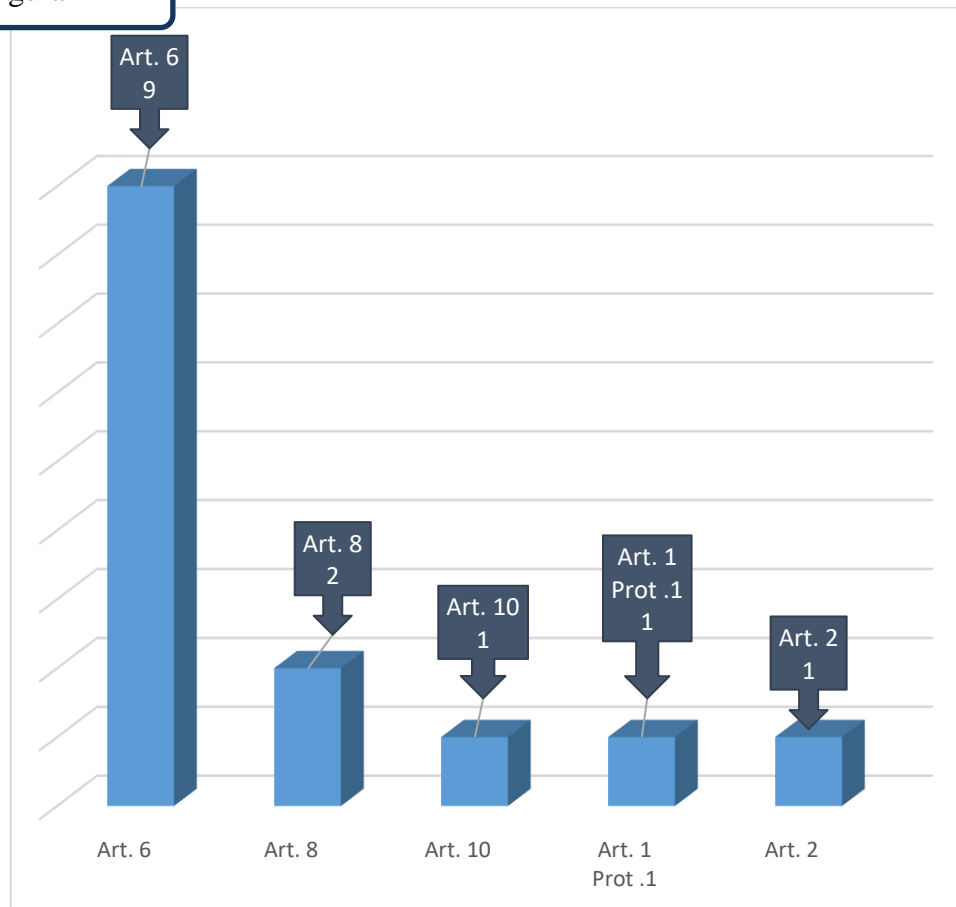
l'articolo 10 - libertà di espressione (1 violazione);

l'articolo 1, Protocollo n. 1 - diritto al rispetto della proprietà privata (1 violazione);

l'articolo 2 - diritto alla vita (1 violazione).

## TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2020

Figura 12



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

I dati rappresentati mostrano come ancora persista la vulnerabilità dell'Italia nei settori, come quello dell'equo processo e della diritto alla vita privata e familiare, evidenziando criticità sistemiche sanzionate ripetutamente dalla Corte nel corso degli anni, al punto che l'Italia si conferma al terzo posto (dopo la Turchia e la Russia) nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico (2.427) e maggior numero di violazioni dei diritti umani, ai sensi della Convenzione, nel periodo 1959-2020. Negli anni sono state infatti registrate 1.510 violazioni del diritto all'equo processo, delle quali ben 1.202 sotto il profilo della lunghezza dei procedimenti. Ad

esse si aggiungono 373 violazioni in materia di protezione della proprietà (in particolare per casi di espropriazione). **Figura 13**

VIOLAZIONI CONSTATATE A CARICO DEGLI STATI MEMBRI NEL PERIODO 1959- 2020

164 Annual Report 2020 ► Statistics

Figura 13

VIOLATIONS BY ARTICLE AND BY STATE (1959-2020)

	Art. 2	Art. 3	Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 7	Art. 8	Art. 9	Art. 10	Art. 11	Art. 12	Art. 13	Art. 14	Art. 1-1	Art. 1-2	Art. 1-3	Art. 7-4	
Albania	83	69	5	2	7													
Andorra	9	4	3	1	1													
Armenia	137	126	6															
Austria	397	279	77	24	17													
Azerbaijan	215	206	1	2	6													
Belgium	269	190	45	18	16													
Bosnia and Herzegovina	91	84	7															
Bulgaria	737	663	48	5	21													
Croatia	437	346	58	26	7													
Cyprus	84	70	7	3	4													
Czech Republic	235	191	22	13	9													
Denmark	54	18	24	11	1													
Estonia	62	45	16	1														
Finland	191	142	36	9	4													
France	1,048	759	187	64	38													
Georgia	119	95	20	1	3													
Germany	356	199	129	13	15													
Greece	1,047	935	44	20	48													
Hungary	581	547	19	6	9													
Iceland	34	25	5	3	1													
Ireland	39	25	9	1	4													
Italy	2,427	1,857	73	355	142													
Latvia	153	123	25	3	2													
Liechtenstein	9	8	1															



Figura 13

	Art. 2	Art. 2	Art. 3	Art. 3	Art. 3	Art. 4	Art. 4	Art. 5	Art. 5	Art. 6	Art. 6	Art. 6	Art. 7	Art. 7	Art. 8	Art. 8	Art. 9	Art. 9	Art. 10	Art. 10	Art. 11	Art. 11	Art. 12	Art. 12	Art. 13	Art. 13	Art. 14	Art. 14	P. 1-1	P. 1-2	P. 1-3	P. 7-4				
Lithuania	226	156	51	13	6																															
Luxembourg	46	34	9	3																																
Malta	111	83	17	11																																
Republic of Moldova	473	413	31	3	26																															
Monaco	4	3	1																																	
Montenegro	63	58	3	2																																
Netherlands	169	93	48	16	12																															
North Macedonia	179	159	12	3	5																															
Norway	57	38	19																																	
Poland	1,197	1,007	130	42	18																															
Portugal	359	275	19	56	9																															
Romania	1,578	1,393	77	38	70																															
Russian Federation	2,884	2,724	109	15	36																															
San Marino	20	12	5	2	1																															
Serbia	221	199	15		7																															
Slovak Republic	386	344	12	22	8																															
Slovenia	371	340	24	4	3																															
Spain	181	124	50	3	4																															
Sweden	153	61	59	28	5																															
Switzerland	209	121	80	5	3																															
Turkey	3,742	3,309	93	219	121																															
Ukraine	1,499	1,465	20	4	10																															
United Kingdom	556	322	142	69	23																															
Sub-total	19,739	17,893	1,126	740	257																															
<b>Total</b>																																				

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo



## **2.5. Le decisioni**

Le decisioni adottate dalla Corte nei confronti dell'Italia nell'anno 2020 sono state 38, delle quali 15 di radiazione dei ricorsi dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole tra le parti o dichiarazione unilaterale del Governo accettata dalla Corte.

Il dato conferma, anche per l'anno trascorso, la proficuità del lavoro svolto dagli uffici, in collaborazione con l'Agente del Governo italiano e la Cancelleria della Corte, finalizzato alla definizione "in via pre-giudiziale" dei vari filoni di contenzioso seriale, mediante l'esecuzione di specifici piani d'azione.

Ciò emerge anche dalle rilevazioni statistiche pubblicate dalla Corte, concernenti l'impiego, da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte. L'Italia si trova al primo posto, tra gli Stati contraenti, per numero di dichiarazioni unilaterali nel triennio 2018/2020, con un totale pari a 1.846 casi (circa il 23% del dato complessivo pari a 8.025), e, con riferimento all'anno 2020, figura al primo e al terzo posto per maggior numero, rispettivamente, di dichiarazioni unilaterali (1.290) e regolamenti amichevoli (556). **Figura 14**

DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI NEL PERIODO 2018-2020

Figura 14

STATO	DICHIARAZIONI UNILATERALI				REGOLAMENTI AMICHEVOLI			
	2018	2019	2020	SOMMA 2018/2020	2018	2019	2020	SOMMA 2018/2020
Albania	0	0	0	0	0	1	0	1
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	1	1	11	13	0	1	13	14
Austria	0	0	0	0	3	2	2	7
Azerbaijan	1	4	27	32	0	6	23	29
Belgium	9	0	2	11	2	17	8	27
Bosnia and Herzegovina	0	0	1	1	6	3	4	13
Bulgaria	2	0	0	2	4	8	1	13
Croatia	0	0	2	2	6	5	14	25
Cyprus	1	0	1	2	0	0	2	2
Czech Republic	0	0	1	1	1	0	2	3
Denmark	0	0	0	0	0	0	0	0
Estonia	0	0	3	3	0	0	8	8
Finland	0	0	0	0	0	1	0	1
France	2	3	3	8	2	3	3	8
Georgia	5	0	0	5	1	1	1	3
Germany	4	4	1	9	0	4	1	5
Greece	26	11	8	45	27	60	53	140
Hungary	10	33	11	54	456	429	263	1148
Iceland	0	0	0	0	0	0	6	6
Ireland	0	0	0	0	0	0	0	0
Italy	273	1016	1	1290	243	298	15	556
Latvia	0	0	1	1	0	0	0	0
Liechtenstein	0	0	0	0	0	0	1	1
Lithuania	4	2	0	6	21	5	0	26
Luxembourg	0	1	0	1	0	0	0	0
Malta	1	3	1	5	0	6	0	6
Republic of Moldova	4	7	6	17	11	2	13	26
Monaco	0	0	0	0	0	0	0	0
Montenegro	2	1	0	3	1	0	1	2
Netherlands	2	0	0	2	2	0	0	2
North Macedonia	2	5	0	7	10	1	22	33
Norway	0	0	0	0	0	0	0	0
Poland	123	16	22	161	278	31	17	326
Portugal	0	1	4	5	13	7	16	36
Romania	141	80	24	245	691	123	69	883
Russia	98	189	214	501	151	430	509	1090
San Marino	0	0	0	0	0	0	1	1
Serbia	2	7	1	10	33	103	113	249
Slovakia	3	5	1	9	15	16	12	43
Slovenia	1	0	0	1	0	1	0	1
Spain	0	0	0	0	0	0	0	0
Sweden	0	0	0	0	0	0	0	0
Switzerland	0	0	0	0	0	1	0	1
Turkey	146	122	56	324	205	120	167	492
Ukraine	1	0	0	1	0	0	14	14
United Kingdom	1	0	0	1	2	3	1	6
	<b>865</b>	<b>1511</b>	<b>402</b>	<b>2778</b>	<b>2184</b>	<b>1688</b>	<b>1375</b>	<b>5247</b>

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Per tutti i casi sopra descritti si rinvia, per una più ampia trattazione, al Capitolo II - paragrafo 2 (*infra*).

## 2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali

Come anticipato nel paragrafo precedente, è proseguita nel 2020 l'attività intesa all'abbattimento del contenzioso seriale pendente, realizzata mediante il ricorso agli strumenti di definizione delle controversie previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (regolamento amichevole, da valere anche quale dichiarazione unilaterale).

In particolare, in materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nel pagamento dell'equo indennizzo Pinto, nel corso del 2020 è proseguito il pagamento delle somme riconosciute a seguito delle decisioni di radiazione dal ruolo dei ricorsi definiti con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale per i ricorsi rientranti negli appositi piani d'azione Pinto 2 e Pinto 3, conclusi nel giugno 2019.

In dettaglio, il piano d'azione "*Pinto 2*", avviato il 5 ottobre 2016, ha consentito la definizione di circa 2.300 casi concernenti il ritardo nell'esecuzione delle decisioni nazionali prese nell'ambito delle "*procedure Pinto*" (secondo la giurisprudenza *Gaglione e altri c. Italia*, ricorso n. 45867/07, sentenza 21 dicembre 2010 e *Belperio e Ciarmoli c. Italia*, ricorso n. 7932/04, 21 dicembre 2010).

Il piano d'azione "*Pinto 3*", avviato il 29 giugno 2017, ha riguardato invece circa 1.300 casi, relativi alla durata dei procedimenti principali (secondo la giurisprudenza *Cocchiarella c. Italia*, ricorso n. 64886/01, sentenza 29 marzo 2006). Le somme proposte variano a seconda degli anni di ritardo.

## 2.7. Gli indennizzi<sup>17</sup>

In esecuzione di sentenze di condanna e di decisioni di radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale, nel corso del 2020, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di euro 27.737.871,50, in aumento rispetto all'anno 2019 (euro 10.052.079,18), ma sempre sensibilmente al di sotto della somma erogata nell'anno 2015 (euro 77.136.125,58).

In dettaglio, sono stati liquidati complessivi euro 4.967.367,16, in esecuzione di pronunce relative all'anno 2020 ed euro 17.333.175,94 in esecuzione di pronunce dell'anno al 2019.

Per le pronunce anteriori agli anni 2019-2020 nel corso dell'anno 2020 è stato erogato l'importo di 5.437.328,40 euro.

---

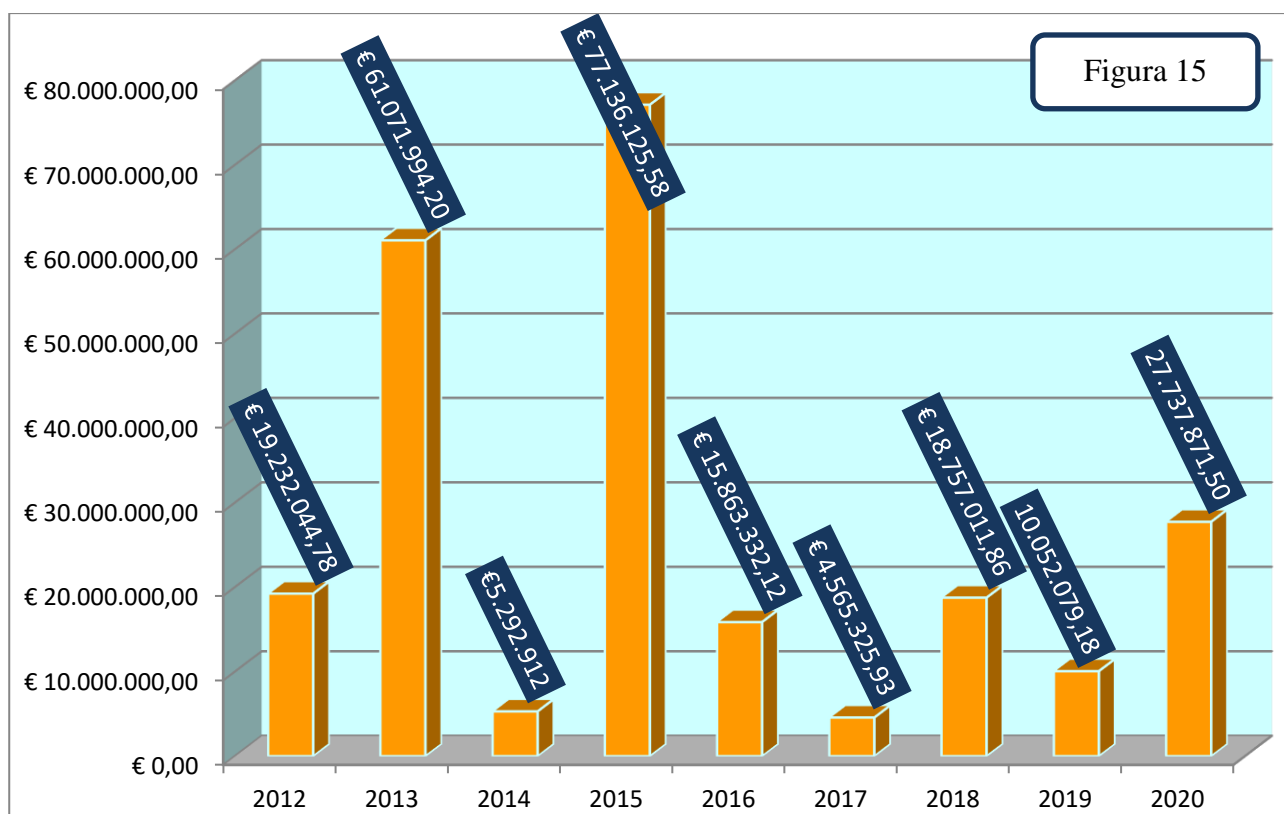
<sup>17</sup> I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, competente ai sensi dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ad effettuare i pagamenti conseguenti alle pronunce di condanna della Corte europea. Nota prot. 49178 del 17 giugno 2021.

Ulteriori euro 5.149.167,31 sono stati liquidati in esecuzione della sentenza n. 7052 del 7 maggio 2020 con la quale il Tribunale civile di Roma, nel giudizio n. R.G. 3425/2014, ha riconosciuto alla ricorrente gli interessi dovuti per il ritardato pagamento di quanto dovuto in esecuzione della sentenza della Corte Edu del 4 dicembre 2012 - ricorso *Medici e altri c. Italia* (n. 70508/01).

Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per gli indennizzi negli anni 2012-2020.

Figura 15

#### INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2012- 2020



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

### 2.8. La rivalsa

Nelle precedenti edizioni della Relazione al Parlamento si è dato atto delle novità che, a livello giurisprudenziale e amministrativo, hanno interessato, a partire dal 2016, l'istituto della rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili delle violazioni al diritto convenzionale accertate dalla Corte europea con sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro (equa soddisfazione e spese), quale disciplinato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234,<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Per comodità di lettura si riporta il testo dei commi di interesse dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012: " Articolo 43 (Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea)

recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”.

Tra i principali interventi sulla disciplina in questione, che ne ha fortemente condizionato l’interpretazione e, in particolar modo, la corretta applicazione dei criteri di ripartizione della responsabilità tra Stato ed ente locale, si richiama la sentenza n. 219 del 2016<sup>19</sup> con la quale la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di illegittimità dell’articolo 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, confluito nell’articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012, ha stabilito

---

Omissis

6. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato.

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

8. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 7 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

9. Le notifiche indicate nei commi 6 e 7 sono effettuate a cura e a spese del Ministero dell'economia e delle finanze.

9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse.

10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.”.

<sup>19</sup>-La Corte costituzionale ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione era sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l’accertamento dell’insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte EDU con sentenza di condanna. Costatato che il Comune aveva già pagato all’interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato, il remittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all’ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l’irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di situazioni e soggetti diversi, anche quando l’operato dell’ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa.

che l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali "si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

La Corte, nell'escludere l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa, ha affermato che compete, sia alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di adozione del decreto costituente titolo esecutivo, sia al giudice adito, in sede di contestazione giudiziale dello stesso, la valutazione dell'incidenza causale dell'azione delle amministrazioni territoriali nella produzione del danno e la comparazione delle responsabilità di queste ultime rispetto a quelle dello Stato. Infatti, solo legando l'imputabilità del danno al concetto di responsabilità colpevole dell'ente soggetto alla rivalsa è possibile realizzare il fine ultimo delle previsioni che disciplinano detto diritto dello Stato nei confronti di entità amministrative interne ad esso, fine che consiste nel porre in essere strumenti di prevenzione delle violazioni del diritto europeo attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'illecito.

Sotto il profilo amministrativo, al fine di limitare l'insorgere di contenzioso derivante dalle procedure che il Governo pone in essere per l'esercizio del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili di violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in data 22 giugno 2016, presso la sede della Conferenza Stato - città ed autonomie locali, è stato sancito l'accordo recante "*Criteri di rateizzazione del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei Comuni condannati con sentenza esecutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ex art. 43, comma 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 234*", con il quale, al fine di agevolare gli enti locali obbligati al rimborso nei confronti dello Stato, sono stati fissati i criteri per la rateizzazione del debito, tenendo conto anche delle condizioni di dissesto in cui possono trovarsi detti enti territoriali. L'applicazione dell'accordo è subordinata alla preventiva specifica intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comune interessato.

Con il successivo accordo del 20 ottobre 2016, si è prevista la possibilità di estendere l'accordo del 22 giugno 2016 alle procedure concluse senza intesa, ex articolo 43, comma 8, della legge n. 234 del 2012.

Nonostante il chiarimento giurisprudenziale e le iniziative volte alla ricerca dell'intesa con gli enti interessati sulle modalità della rivalsa, resta fortemente critico il contrasto di posizioni sulla "responsabilità" della violazione accertata dalla Corte europea e della conseguente imputabilità della relativa "sanzione".

Infatti, il notevole lasso di tempo (anche di molti anni) che intercorre tra la violazione del diritto europeo ed il suo definitivo accertamento da parte della Corte determina che l'ente responsabile percepisca la stessa come una sorta di "responsabilità oggettiva", dal momento che nella

quasi totalità dei casi la condanna interviene a distanza di tempo dal momento in cui la violazione sarebbe stata perpetrata.

Detto scollamento temporale ha anche condotto ad una sostanziale inefficacia della funzione deterrente dell'istituto della rivalsa ed una maggiore resistenza da parte dell'ente responsabile alla spontanea esecuzione dell'obbligo di tenere indenne lo Stato.

### **2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate**

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato di aver avviato nell'anno in rassegna 11 nuovi procedimenti di rivalsa, contro i 6 del 2019 e i 15 del 2018, per un importo complessivo richiesto di euro 5.775.349,88.

In relazione ad uno dei suddetti casi, in data 19 febbraio 2021, è avvenuto il pagamento da parte dell'Ente territoriale responsabile (ricorso *Montuori c. Italia* n. 20227/08 – Comune di Gallipoli).

Inoltre, il Ministero ha informato di aver inoltrato all'Avvocatura generale dello Stato, per le conseguenti iniziative, 3 sentenze (sui ricorsi *Guardata e altri c. Italia* n. 17154/08, *Immobiliare I.c.r.e. s.r.l. c. Italia* n. 24850/09, *Coviello e Carpi c. Italia* n. 42852/09) implicanti la responsabilità di Enti nei confronti dei quali la rivalsa va esercitata, ai sensi del citato articolo 43, comma 5, lettera c) della legge n. 234 del 2012, nelle vie ordinarie, per un importo richiesto complessivo di euro 2.684.409,30.

Nell'anno di riferimento, in relazione a 9 pronunce di condanna intervenute negli anni precedenti, è stata restituita la somma complessiva di euro 368.224,03 sul totale dell'importo di euro 1.682.476,10, scaturito dal raggiungimento dell'intesa con le amministrazioni, sulla base di accordi di rateizzazione dei rimborsi.

Il Ministero ha comunicato che, in considerazione delle esigenze dettate dall'emergenza sanitaria e dalla pandemia da COVID-19, il Comune di Noci (Ricorso *Notarnicola c. Italia* n. 64264/01) e il Comune di Villafranca Tirrena (Ricorso *Giacobbe e altri c. Italia* n. 16041/02) hanno chiesto di rimodulare il piano di rateizzazione già oggetto di intesa e di aver interessato l'Avvocatura Generale dello Stato per la soluzione delle criticità nell'applicazione della normativa vigente collegate a tali istanze.

Il Ministero ha altresì segnalato sei casi nei quali l'intesa non si è potuta perfezionare a causa del sopravvenuto dissesto finanziario degli enti territoriali, in relazione ai quali si applicano le regole dettate dall'art 248, comma 2, del TUEL che prevede che “*dalla data della dichiarazione del dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art 256 non possono essere intraprese né proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'Organo Straordinario di Liquidazione*”.



Gli organi straordinari di liquidazione in seno agli enti territoriali in dissesto hanno formulato alcune proposte transattive per la restituzione dell'importo dovuto, in misura compresa tra il 50% e il 60% del totale, e sarà cura del Ministero provvedere a monitorare le relative procedure al fine di assicurare la restituzione di quanto anticipato in esecuzione delle sentenze di condanna della Corte Edu.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per l'adozione del provvedimento esecutivo previsto dall'articolo 43, comma 8, della legge n. 234 del 2012, a causa del mancato raggiungimento dell'intesa, 5 procedure (per un importo complessivo di euro 1.882.295,91) a fronte delle 13 del 2018 e delle 58 del 2017, sulle quali sono in corso gli approfondimenti istruttori doverosi alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 219 del 2016.

Per quanto concerne l'attività posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'anno di riferimento si è concluso l'iter per l'adozione di due decreti di rivalsa nei confronti di altrettanti enti locali, per un importo complessivo da recuperare pari ad euro 479.043,97. I casi riguardano la violazione delle norme che regolano la corretta procedura espropriativa a fini di pubblica utilità. Per uno dei predetti casi il Comune interessato ha comunicato che con delibera adottata nel mese di novembre, è stato riconosciuto il debito fuori bilancio relativo alla sentenza della Corte Edu (ricorso *Messenì Nemagna c. Italia* n. 9512/04 – Comune di Bari).

Nell'anno finanziario di riferimento è stata iscritta una partita di credito avente ad oggetto l'esercizio dell'azione di rivalsa nella materia del contenzioso della Corte Edu, relativa all'esecuzione del dPCM 16 marzo 2016 nei confronti del Comune di Ispica.

Tuttavia, poiché l'ente con deliberazione del Consiglio comunale del 23 dicembre 2020 n. 14, ha dichiarato lo stato di dissesto, ai sensi dell'articolo 246 del decreto legislativo n. 267 del 2000, il credito non è stato iscritto a ruolo, ma ne è stata chiesta l'ammissione allo stato passivo.

L'attività di riscossione posta in essere nel corso del 2020 ha consentito di realizzare un introito complessivo di euro 2.741.609,75, di cui euro 119.775,00 in sede di esecuzione spontanea.

Stante l'ancora bassa adesione o adempimento spontanei degli enti interessati, l'esecuzione da parte dello Stato del proprio diritto di rivalsa continua a generare una elevata conflittualità giudiziaria, sia nelle forme dell'impugnazione dei citati provvedimenti esecutivi che dell'opposizione alla cartella esattoriale relativa al credito iscritto a ruolo.

Al riguardo, si evidenzia che risulta tuttora pendente il giudizio R.G. n. 7573/16 concernente l'impugnazione del dPCM del 23 dicembre 2015, recante ingiunzione al Comune di Bari del pagamento della somma di euro 121.800,00, ai fini del recupero degli oneri sostenuti dallo Stato in esecuzione della sentenza del 20 gennaio 2009, con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo,



pronunciandosi sul ricorso proposto dalle società *Sud Fondi, Mabar e Iema* in relazione alla confisca (ed abbattimento) del complesso immobiliare sito nel Comune di Bari, in località "Punta Perotti", ha accertato la violazione degli articoli 7 e 1, Protocollo n. 1, della Convenzione e condannato l'Italia al risarcimento del danno morale e delle spese in favore delle società ricorrenti a titolo di danno morale, riservandosi la decisione sul risarcimento del danno materiale.

In particolare, il Comune di Bari sostiene l'illegittimità del decreto e l'insussistenza della pretesa creditoria dello Stato declinando, sotto il profilo della propria responsabilità, ogni addebito, sulla base della argomentazione che la Corte Edu ha sanzionato con le sue sentenze la misura della confisca ex articolo 19 della legge n. 47 del 1985, in quanto misura afflittiva non prevedibile irrogata a carico di soggetti assolti nel giudizio penale. L'udienza già fissata per il 3 dicembre 2020 è stata rinviata al 19 maggio 2022.

Sempre con riferimento alla vicenda della confisca "Punta Perotti" si segnala che è stata avviata la procedura per l'esercizio del diritto di rivalsa anche per il recupero della somma di euro 49.0000.000,00, corrisposta a titolo di danno materiale dal Ministero dell'economia e delle finanze in esecuzione della sentenza della Corte del 10 maggio 2012. In particolare, il Ministero dell'economia e delle finanze, dopo aver provveduto alla notifica della sentenza al Comune di Bari, che ha respinto ogni addebito di responsabilità, trascorsi i termini senza il raggiungimento dell'intesa, ha rimesso la pratica alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per il seguito di competenza.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha informato il Comune di Bari dell'adozione presso la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, in data 22 giugno 2016, dell'accordo recante "*Criteri di rateizzazione del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei Comuni condannati con sentenza esecutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ex art. 43, comma 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 234*", e ha manifestato la volontà di adottare il dPCM di cui all'articolo 43 della legge n. 234 del 2012 con riferimento alla sentenza Cedu del 2012, trascorsi trenta giorni dalla notifica della comunicazione, in assenza di riscontro positivo da parte dell'amministrazione locale.

In risposta il Comune di Bari ha nuovamente adito il Tribunale di Bari, chiedendo che venga accertata e dichiarata l'insussistenza dei presupposti del diritto di rivalsa dello Stato italiano e, per l'effetto, di accertare e dichiarare l'infondatezza della pretesa creditoria vantata. La prossima udienza è fissata per il 22 dicembre 2021.

Sempre in relazione allo stato delle procedure di rivalsa avviate, si segnala che con sentenza n. 3753 del 2021, depositata in data 29 marzo 2021, il Tar Lazio ha annullato il dPCM del 27 marzo 2019, che ordinava al comune di Santa Marinella la restituzione allo Stato della somma di euro 1.005.000,00, corrisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze in esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 luglio 2015, resa sul ricorso n. 38754/2007 *Odescalchi*

*e Lante della Rovere c. Italia, evidenziando tuttavia "... che, in tale contesto, in capo al Comune ricorrente potrebbe, al più, ravvisarsi un'ipotesi di concorso nella causazione dell'illecito e del danno ..." e compensando le spese di lite.*

*II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA  
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

## 1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

La disamina delle pronunce della Corte europea, pubblicate nell'anno 2020, è stata strutturata, come per le edizioni precedenti, in due parti: la prima, descrittiva dei fatti all'origine del ricorso dinanzi alla Corte e dello svolgimento processuale dello stesso, nonché del processo argomentativo che ha condotto la Corte ad adottare la decisione finale; la seconda, illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, con la duplice finalità sia di dare conto delle cause - eventualmente anche strutturali, ove riscontrate - che hanno dato origine alla violazione, sia di individuare e, conseguentemente, attivare gli organi competenti ad assumere le misure idonee a porvi rimedio, a livello individuale e generale.

La metodologia, è stata adottata per conformarsi alla direttiva del Segretariato del Consiglio d'Europa che impone agli Stati destinatari di sentenze di condanna da parte della Corte Edu di comunicare entro sei mesi dalla data della sentenza le misure adottate o in via di adozione da parte delle autorità nazionali per conformarvisi.

### 1.1. Le sentenze di condanna

#### 1.1.1. In materia di alla vita per mancata protezione da parte dello Stato di persona sottoposta a custodia in carcere (articolo 2 Cedu)

*Citraro e Molino c. Italia - Sentenza del 4 giugno 2020 (ricorso n. 50988/13)*

##### Esito:

- violazione articolo 2 sotto il profilo sostanziale; non violazione sotto il profilo procedurale

## QUESTIONE TRATTATA

**Protezione della vita, con particolare riferimento a persone private della libertà e affidate alla custodia statale - Obblighi positivi a carico delle Autorità - Carenze rilevate nelle misure attuate per impedire il suicidio in carcere di un detenuto che aveva mostrato segni di debolezza psichica.**

I ricorrenti *Santo Citraro* e *Santa Molino* hanno adito la Corte Edu per lamentare la violazione da parte delle Autorità italiane degli articoli 2 e 3 della Convenzione, con riguardo al suicidio del proprio figlio, A.C., avvenuto il 16 gennaio 2001, detenuto in carcere all'epoca dei fatti, al quale era stato diagnosticato un insieme di disturbi della personalità, la cui esistenza, tuttavia, non era stata ritenuta incompatibile con l'esecuzione della pena, nonostante i genitori avessero chiesto all'amministrazione penitenziaria di collocare il figlio in un altro istituto perché temevano per la sua

vita. Sempre per violazione dell'articolo 2, i ricorrenti hanno criticato l'indagine condotta sulle circostanze della morte di A.C. e le responsabilità in questo decesso in quanto tale indagine non sarebbe stata conforme agli obblighi di natura procedurale di tale disposizione, nella parte in cui prevede che "il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. (...)". Con riferimento all'articolo 3 della Convenzione, i ricorrenti hanno denunciato il mantenimento in carcere del figlio, senza un'assistenza medica adeguata.

A seguito dell'indagine avviata immediatamente dopo il decesso di A.C. dalla Procura della Repubblica di Messina, sono stati rinviati a giudizio la direttrice del carcere, lo psichiatra e un agente penitenziario per non avere impedito il suicidio di A.C. e tre agenti penitenziari per aver aiutato la direttrice a nascondere l'esistenza delle videoregistrazioni effettuate nei corridoi del carcere e a ostacolare il corso della giustizia.

I ricorrenti si sono costituiti parte civile nel procedimento penale, accusando le autorità competenti di non aver adottato misure idonee a prevenire il suicidio del proprio figlio e di averlo lasciato in cella senza assistenza medica mentre il suo stato di salute avrebbe richiesto un ricovero d'urgenza.

Il Tribunale di Messina ha assolto lo psichiatra, ritenendo che il suo comportamento professionale non fosse da mettere in discussione nel caso di specie, e, successivamente, anche la direttrice del carcere e gli altri imputati, ritenendo che il suicidio di A.C. non fosse imputabile a negligenza nell'adozione delle misure di sorveglianza.

A seguito dell'assoluzione della direttrice del carcere e degli altri indagati, è stato chiuso anche il procedimento disciplinare nei loro confronti, avviato dopo il rinvio a giudizio.

Avverso la sentenza del Tribunale di Messina, gli odierni ricorrenti hanno proposto appello, lamentando anche che il Tribunale non si era pronunciato sulle questioni civili relative ai danni materiali e morali subiti a causa del decesso di A.C..

La Corte d'appello di Messina ha respinto l'appello, decisione poi confermata dalla Corte di cassazione il 10 maggio 2012.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 2 sotto l'aspetto sostanziale*

La Corte Edu ha preliminarmente notato che, nel caso di specie, viene certamente in rilievo la responsabilità dello Stato dal punto di vista dell'articolo 2 della Convenzione, in quanto tale disposizione obbliga lo Stato non soltanto ad astenersi dal provocare la morte in maniera volontaria e irregolare, ma anche ad adottare le misure necessarie per la protezione della vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione (*Keenan c. Regno Unito*, n. 27229/95, § 89, Cedu 2001 III). Inoltre, come affermato dalla stessa Corte nella recente sentenza emessa nella causa *Fernandes de Oliveira c.*

*Portogallo* [GC] (n. 78103/14, §§ 110 e segg., 31 gennaio 2019), l'obbligo per le autorità di proteggere la vita di una persona privata della libertà sussiste dal momento in cui queste ultime sapevano o avrebbero dovuto sapere che vi era un rischio reale e immediato che la persona interessata attentasse alla propria vita. Pertanto, si concretizza una violazione dell'articolo 2, ove si dimostri che le autorità di uno Stato hanno omesso di adottare, nell'ambito dei loro poteri, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero potuto proteggere l'interessato dal rischio di perdita della vita.

Passando all'esame delle circostanze di causa, la Corte ha osservato che, prima dell'arrivo nel carcere di Messina A.C. aveva commesso tentativi di suicidio e atti di autolesionismo ed era stato posto varie volte in OPG per alcuni periodi di osservazione. Perciò, la sua cartella clinica attestava i suoi disturbi psichici e la sua vulnerabilità.

Con queste premesse, alla luce del peggioramento progressivo dello stato mentale di A.C. a partire dal suo arrivo nel carcere di Messina, in particolare dal 3 gennaio 2001 e fino al giorno del suo decesso, tredici giorni dopo, la Corte è convinta che le autorità fossero a conoscenza che vi era un rischio reale e immediato che A.C. potesse commettere nuovi atti di autoaggressione e attentare in maniera fatale alla propria vita.

Per quanto riguarda le misure adottate dalle autorità, pur non negando che le stesse avevano assunto alcune iniziative per assicurare la protezione della vita di A.C., la Corte ha rilevato l'esistenza di diversi elementi indicatori di una mancanza di diligenza da parte delle autorità, tra i quali ha evidenziato la decisione, adottata il 9 gennaio 2001 dalla direzione del carcere, di abbassare il livello di sorveglianza (da «sorveglianza a vista» a «grandissima sorveglianza con blindo aperto»), il giorno stesso in cui veniva presentata la domanda di trasferimento in OPG al magistrato di sorveglianza. E, oltre alla contraddizione tra le due decisioni, adottate lo stesso giorno, la Corte ha rilevato che, neppure in seguito al peggioramento evidente dello stato di salute di A.C., le autorità avevano rivalutato la decisione relativa al livello di sorveglianza.

A questo proposito, la Corte ha richiamato i principi della Raccomandazione R (98) 7 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, secondo i quali i rischi di suicidio devono essere costantemente valutati dal personale medico e penitenziario. Nella fattispecie, la Corte ha osservato che, durante il periodo compreso tra il 10 e il 14 gennaio 2001, A.C. non era stato visitato dallo psichiatra, nonostante la sua agitazione e i danneggiamenti evidenti arrecati alla sua cella, sebbene sarebbe stato necessario prevedere delle consulenze psichiatriche quotidiane.

Tenuto conto di tutti questi elementi, la Corte ha concluso che le autorità non hanno adottato tutte le misure ragionevoli ritenute necessarie per assicurare l'integrità di A.C. e tutelare il suo diritto alla vita, con violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo sostanziale.

➤ *Non violazione dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale*

La Corte ha ritenuto che i responsabili delle indagini, ossia la Procura di Messina e i carabinieri, siano indipendenti dalle persone implicate nel decesso.

Sul piano penale, la Corte ha rilevato che la Procura della Repubblica ha adottato misure ragionevoli per garantire la raccolta degli elementi di prova riguardanti i fatti in questione, tra cui, in particolare, l'audizione dei testimoni e delle persone indagate, lo studio delle registrazioni di videosorveglianza e l'autopsia sul corpo di A.C. Quest'ultimo esame ha permesso di ottenere un resoconto completo, tenuto conto delle lesioni subite dal detenuto e un'analisi obiettiva delle cause del decesso.

Inoltre, i ricorrenti sono stati pienamente coinvolti nel procedimento dal momento che sono stati sentiti dal Procuratore, nelle fasi iniziali delle indagini e poi, in qualità di parti civili, durante il processo, nell'ambito del quale hanno potuto denunciare le negligenze nella presa in carico del figlio.

Per quanto riguarda la celerità dell'indagine, e tenuto conto del volume delle prove raccolte, la Corte ha ritenuto la durata del procedimento (due anni e nove mesi) non permetteva di dubitare dell'effettività dell'indagine. Alla luce di questa analisi i giudici di Strasburgo hanno concluso che non vi è stata violazione dell'elemento procedurale dell'articolo 2 della Convenzione.

Considerata la conclusione alla quale è giunta dal punto di vista dell'articolo 2, la Corte ha ritenuto inutile esaminare la questione relativa alla violazione dell'articolo 3.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

I ricorrenti hanno chiesto la somma di euro 8.108,35 per il danno materiale e per le spese sostenute, e la somma di euro 333.683,93 per il danno morale.

La Corte non ha rinvenuto un nesso di causalità sufficiente tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto, pertanto ha respinto la richiesta formulata a questo titolo e ha accordato ai ricorrenti, congiuntamente, la somma di euro 32.000,00 per il danno morale oltre a euro 900,00 per una parte delle spese relative al procedimento interno, respingendo, per mancanza di documenti giustificativi, il resto della domanda relativa alle spese.

## **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Per quanto riguarda le misure individuali, il Governo ha pagato ai ricorrenti le somme liquidate dalla Corte. Quanto alle misure generali, la sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sul sito del Ministero della giustizia nonché su *italgiureweb*. Si è anche proceduto alla sua diffusione presso gli uffici giudiziari. In fase esecutiva il Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, nel marzo 2021, ha rimesso alla Rappresentanza

permanente d'Italia dettagliate informazioni circa le nuove circolari emesse per la tutela in carcere dei detenuti più fragili.

### **1.1.2 In materia di equo processo e applicazione retroattiva di legge di interpretazione autentica con effetti sui procedimenti giudiziari in corso (articolo 6 Cedu)**

*Avellone e altri c. Italia - Sentenza del 9 luglio 2020 (ricorso n. 6561/10)*

Esito:

- violazione articolo 6 §1

## **QUESTIONE TRATTATA**

**Casi riguardanti ex combattenti, invalidi di guerra, vedove di guerra, vittime civili di guerra - Applicazione retroattiva della legge n. 244 del 2007 ai procedimenti instaurati per il riconoscimento di una maggiorazione pensionistica.**

I ricorrenti di questo procedimento appartengono alle categorie individuate dalla legge n. 336 del 1970 (ex combattenti, invalidi di guerra, vedove di guerra, vittime civili di guerra) e loro eredi. Dinanzi alla Corte hanno lamentato l'ingerenza del legislatore sui procedimenti instaurati dinanzi ai tribunali nazionali, ai fini di ottenere la perequazione dei trattamenti pensionistici spettanti ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 140 del 1985, poiché la legge di interpretazione autentica n. 244 del 2007 ha riconosciuto l'aumento mensile di cui alla precedente citata legge solo a far data dal momento del pensionamento e non dal momento di entrata in vigore della legge.

Anche in questo caso la Corte ha ritenuto che la legge interpretativa retroattiva, abbia prodotto una disparità tra le parti in un processo già in corso, vanificando l'efficacia dell'attività giurisdizionale, in violazione del principio del giusto processo. In conseguenza ha dichiarato la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

### **➤ Applicazione dell'articolo 41**

Avendo constatato che l'intervento legislativo ha avuto l'effetto di modificare definitivamente l'esito dei giudizi pendenti nei confronti dello Stato, a svantaggio dei ricorrenti, la Corte ha riconosciuto a tutti i ricorrenti la cui domanda è risultata fondata, il diritto a percepire le differenze tra la maggiorazione che sarebbe stata loro corrisposta in assenza della legge n. 244 del 2007 e l'importo inferiore corrisposto dall'INPS a seguito dell'intervento della legge.



## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Poiché la Corte non ha liquidato ai ricorrenti alcuna somma a titolo di equa soddisfazione, le misure individuali si sono concretizzate con l'adeguamento delle pensioni in base a quanto stabilito nella sentenza. La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito della Giustizia e su quello della Corte suprema di cassazione; stante il contenuto dell'accertamento non è stato ritenuto necessario diffondere ulteriormente la decisione, essendo i procedimenti giurisdizionali esenti da coinvolgimenti.

*Facchinetti c. Italia – Sentenza del 3 settembre 2020 (ricorso n. 34297/09)*

*Grieco c. Italia – Sentenza del 3 settembre 2020 (ricorso n. 59753/09)*

### Esito:

- violazione articolo 6

## QUESTIONE TRATTATA

**Applicazione retroattiva della legge di interpretazione autentica n. 296 del 2006 a contenziosi in materia pensionistica – Casi rientranti nel filone dei c.d. “pensionati svizzeri” – Leading case *Maggio e altri c. Italia*.**

Si tratta di ricorsi appartenenti al filone dei c.d. “pensionati svizzeri” in relazione ai quali la Corte di Strasburgo con le sentenze *Maggio e altri c. Italia* (del 31 maggio 2011) e *Stefanetti e altri c. Italia* (del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017) ha definitivamente sanzionato come inammissibile l'applicazione retroattiva, con effetto sui procedimenti giudiziari in corso, dell'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria del 2007).

In particolare, nella sentenza *Maggio* del 31 maggio 2011, la Corte Edu ha affermato la sola violazione di tipo processuale dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo e ha escluso la violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, in quanto i ricorrenti avevano perso molto meno della metà delle loro pensioni e che, pertanto, non avevano sostenuto un onere individuale eccessivo. Con le sentenze *Stefanetti* del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017, la Corte, invece, oltre alla violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (come nella sentenza *Maggio*), ha riscontrato anche la violazione sostanziale dell'articolo 1, Protocollo n. 1, in ragione della riduzione di oltre la metà della pensione subita dai ricorrenti per effetto dell'interpretazione sfavorevole imposta dalla legge n. 296 del 2006 ed ha riconosciuto ai ricorrenti, a titolo di danno materiale, la differenza tra il 55% di quanto gli stessi avrebbero potuto percepire senza l'intervento

della citata legge e quanto percepito per il periodo che va dalla decorrenza della pensione fino alla data della prima sentenza *Stefanetti* (15 aprile 2014).

Passando all'esame delle presenti sentenze, nel caso *Grieco*, il ricorrente si era rivolto all'INPS affinché riliquidasse la sua pensione tenendo conto dei contributi versati in Svizzera; ritenendo di aver subito una decurtazione della cifra spettante a causa del criterio di calcolo utilizzato dall'INPS. A seguito del diniego opposto, aveva presentato un ricorso dinanzi alle giurisdizioni nazionali. Mentre il procedimento era in corso entrava in vigore l'articolo 5 comma 6, della legge di interpretazione autentica 27 dicembre 2006 n. 296 che, sulla valutazione dei periodi di lavoro svolti in Svizzera confermava il criterio utilizzato dall'INPS per il calcolo della retribuzione pensionabile, comportando, *ipso facto*, il respingimento del ricorso.

In merito, la difesa italiana aveva eccepito che l'ammontare complessivo della pensione effettivamente corrisposta al ricorrente non risultava difforme rispetto a quanto egli avrebbe percepito con il diverso metodo di calcolo invocato, indipendentemente dall'intervento della legge 296 del 2006.

Nel caso *Facchinetti*, appartenente al medesimo filone, la ricorrente è la vedova di un lavoratore che si era rivolto all'INPS affinché riliquidasse la sua pensione tenendo conto dei contributi versati in Svizzera. Anche in questo caso, il pensionato, rilevato che il metodo di calcolo utilizzato dall'INPS comportava una decurtazione dell'ammontare della pensione, aveva instaurato un contenzioso, conclusosi con il rigetto della sua domanda a seguito dell'applicazione nel giudizio in corso dell'articolo 5, comma 6, della legge di interpretazione autentica n. 296 del 2006.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Nel caso *Grieco* la Corte non ha riconosciuto al ricorrente alcun risarcimento, rilevando l'insussistenza, in concreto, di un danno materiale e ritenendo sufficiente la condanna pronunciata per violazione dell'articolo 6 a risarcimento del danno morale (per il quale il ricorrente aveva richiesto la somma di euro 25.000,00). Basandosi sui documenti prodotti, la Corte ha attribuito al ricorrente la somma di euro 500,00 per le spese legali.

Nel caso *Facchinetti*, invece, la Corte, oltre a sancire la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, ha riconosciuto alla ricorrente la differenza tra l'importo della pensione che avrebbe dovuto essere pagata al marito se non fosse entrata in vigore la legge n. 296 del 2006 e l'importo effettivamente ricevuto, quantificato in euro 11.212,00 oltre a euro 5.000,00 a titolo di risarcimento per il danno morale e a euro 500 per le spese.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Per quanto riguarda le misure individuali si è proceduto agli adempimenti per corrispondere ai ricorrenti il pagamento delle somme liquidate nella sentenza.

Quanto alle misure generali di esecuzione, le competenti Amministrazioni, tenuto conto anche della circostanza che, la platea dei potenziali interessati era in esaurimento già all'epoca della sentenza *Stefanetti*, hanno confermato la linea di azione adottata, che esclude l'opzione di un intervento normativo, inteso a modificare la disposizione censurata dalla Corte Edu, ormai risalente, per preferire una soluzione di tipo amministrativo, che lasciasse spazio ad accordi di tipo transattivo capaci di chiudere definitivamente il contenzioso.

Inoltre, le sentenze sono state tradotte e rese disponibili sul sito Giustizia e su quello della Corte di cassazione. Stante il contenuto dell'accertamento, non è stato ritenuto necessario diffondere ulteriormente la decisione.

***Cicero e altri c. Italia - Sentenza del 3 settembre 2020 (ricorso n. 34297/09)***

**Esito:**

- **violazione articolo 6 e articolo 1 Protocollo n. 1**

## QUESTIONE TRATTATA

**Applicazione retroattiva della legge di interpretazione autentica n. 266 del 2005 a contenziosi in materia pensionistica - Casi riguardanti il c.d. "personale ATA".**

Oggetto del ricorso era l'interferenza della legge di interpretazione autentica n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006) in relazione all'esito dei procedimenti pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria per la revisione da parte dell'INPS del calcolo dell'importo della loro pensione.

I ricorrenti sono ex appartenenti al personale scolastico ATA (ausiliario, tecnico e amministrativo) trasferiti dagli enti locali allo Stato, ai quali non era stato riconosciuto l'inquadramento nel livello professionale corrispondente alla piena anzianità di servizio maturata presso gli enti di provenienza alla data del trasferimento.

La Corte ha dichiarato ricevibili tutti i ricorsi presentati dai ricorrenti che avevano instaurato procedimenti giudiziari precedentemente alla promulgazione della legge n. 266 del 2005, con l'eccezione di due ricorsi, rigettati ai sensi dell'articolo 35 §§ 3, lettera a) e 4, della Convenzione, perché non era stata provata la pendenza di ricorsi in sede nazionale prima della promulgazione della legge in questione.

➤ **Violazione articolo 6 e articolo 1 Protocollo n. 1**

La Corte di Strasburgo ha costantemente affermato che sussiste violazione dell'articolo 6 § 1 ogniqualvolta che, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, lo Stato interviene in modo decisivo per garantire che i procedimenti dei quali è parte abbiano un esito a lui favorevole (si vedano *mutatis mutandis* *Maggio e altri c. Italia*, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 45, 31 maggio 2011, e *Arras e altri c. Italia*, n. 17972/07, § 50, 14 febbraio 2012).

Nell'attuale pronuncia la Corte ha ribadito, come in precedenti cause, in particolare cause *Agrati e altri c. Italia*, (n. 43549/08, 28.11.2011), *De Rosa e altri c. Italia*, (nn. 52888/08 e altri tredici, 11 dicembre 2012), e *Caligiuri e altri c. Italia*, (nn. 657/10 e altri tre, 9 settembre 2014), abbia già constatato la violazione in relazione a questioni simili a quelle in esame.

Ritenuto che l'applicazione retroattiva della legge di interpretazione autentica ai procedimenti giudiziari pendenti ha privato i ricorrenti del diritto ad un equo processo, configurandosi come un attentato sproporzionato ai loro beni, la Corte ha condannato lo Stato per violazione della Convenzione ai sensi dell'articolo 6 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

➤ **Opinione parzialmente dissenziente del giudice Wojtyczek**

Il giudice *Wojtyczek* ha concordato con il verdetto che ha sancito le violazioni contestate, dissentendo, però, sul criterio che ha portato al rigetto dei ricorsi presentati dai due ricorrenti che avevano contestato – come gli altri – gli effetti dell'applicazione della legge finanziaria del 2006, ma non avevano instaurato procedimenti dinanzi agli organi giudiziari prima dell'entrata in vigore della legge. In sostanza, il giudice dissenziente ha contestato il fatto che il concetto di “*legislazione che influenza l'esito dei procedimenti giudiziari*” elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo nella sentenza *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia* (9 dicembre 1994, Serie A n. 301 B), sebbene in un caso concernente la composizione dell'organo giudicante, ridefinendone la competenza allo scopo di influenzare l'esito del processo, si stato esteso – a suo avviso senza giustificazione – alla legislazione sostanziale. L'effetto di tale approccio interpretativo è che le persone interessate dalle modifiche della legislazione sostanziale finiscono per beneficiare di una duplice protezione, ai sensi dell'articolo 6 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, solo a condizione che abbiano instaurato un procedimento giudiziario nei confronti di altra parte.

➤ **Applicazione dell'articolo 41**

La Corte ha condannato lo Stato all'equa riparazione dei danni pecuniari, liquidati in misura corrispondente alle perdite subite da ciascun ricorrente, per un importo complessivo di euro

263.611,00. Non ha, invece, accordato alcuna somma a titolo di danno non patrimoniale, ritenendo sufficiente la constatazione della violazione.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato la procedura per il pagamento delle somme.

Sul piano delle misure generali la sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito del Ministero della giustizia e su *italgiureweb*.

Non sono stati predisposti piani di azione per l'esecuzione della sentenza, tuttavia, considerato il numero dei ricorrenti e il potenziale esborso per l'Erario, il competente ero dell'istruzione ha avviato delle iniziative per prevenire l'istaurarsi di un contenzioso seriale, in particolare, in accordo con le altre Amministrazioni coinvolte, sono in corso di attuazione le iniziative per addivenire ad una regolamentazione amichevole dei contenziosi pendenti. L'avvio ha scontato la difficoltà per il Ministero dell'istruzione stesso di reperire tutte le informazioni di dettaglio circa la posizione di ciascun ricorrente, a causa della frammentarietà delle informazioni raccolte nei fascicoli del personale.

#### 1.1.3 In materia di diritto di difesa, violazione del divieto di *reformatio in pejus* in mancanza di rinnovazione del contraddittorio nella formazione della prova

**Tondo c. Italia – Sentenza del 22 ottobre 2020 (ricorso n. 75037/14)**

**Esito:**

- **violazione articolo 6 § 1**

### QUESTIONE TRATTATA

**Riforma in appello della sentenza penale di assoluzione pronunciata in primo grado e condanna dell'imputato senza rinnovazione dell'istruzione dibattimentale.**

La vicenda penale all'origine del ricorso proposto dinanzi alla Corte europea dal sig. Fernando Tondo sconta un'oggettiva difficoltà nella ricostruzione dei fatti, svolta, prevalentemente, sulla base delle dichiarazioni dei testimoni e dei due imputati.

In sintesi, il ricorrente e suo fratello erano accusati di aver ucciso una guardia giurata (S.M.) e di aver ferito la madre di quest'ultimo (L.B.R.), dopo una violenta lite. Con sentenza del 29 gennaio 2009, la Corte d'assise ha assolto i due fratelli, ritenendo che il ricorrente avesse agito per legittima difesa e che il fratello non avesse commesso alcun reato, sulla base delle affermazioni dei due imputati circa l'assenza di intenzione di uccidere S.M. e delle altre dichiarazioni testimoniali, non

smentite nel corso del giudizio. Per quanto riguarda gli altri testimoni, ha ritenuto che nessuno di loro avesse fornito informazioni utili per la ricostruzione dei fatti.

Nel giudizio d'appello, proposto dal Procuratore e dalle parti civili, la Corte d'assise d'appello ha riesaminato tutte le dichiarazioni raccolte e ha ritenuto che tali prove dimostrassero che i due fratelli avevano deciso di affrontare S.M. anche se sapevano che era violento e armato, quindi si erano messi in una situazione di pericolo di loro propria iniziativa, escludendo la legittima difesa. Conseguentemente, la Corte ha ribaltato la sentenza di primo grado e ha condannato i due imputati, rispettivamente a 23 e 21 anni di reclusione, dichiarando Fernando Tondo colpevole di aver causato intenzionalmente la morte di S.M. e di aver ferito L.B.R. e che il fratello aveva contribuito all'omicidio commesso dal fratello.

Entrambi i condannati hanno presentato ricorso per cassazione sostenendo, tra l'altro, che la Corte d'assise d'appello aveva agito senza rispettare le condizioni previste dall'articolo 6 della Convenzione, in quanto aveva rivalutato la credibilità del testimone a carico, senza ordinare una nuova audizione di quest'ultimo.

Il 21 maggio 2014, la Corte di cassazione ha accolto parzialmente il ricorso, osservando che, sebbene la Corte d'assise d'appello avesse valutato in maniera logica e appropriata gli elementi di prova in suo possesso, tuttavia, aveva effettivamente violato l'articolo 6 della Convenzione, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Dan c. Moldavia* (n. 8999/07, 5 luglio 2011), aver rivalutato l'attendibilità di una testimonianza decisiva senza rinnovare l'escussione del testimone, prima di giungere alla conclusione opposta a quella del giudice di primo grado riguardo alla sua credibilità. Tuttavia, tale conclusione valeva unicamente per il fratello del ricorrente, che era stato condannato per concorso in omicidio, e non per il ricorrente, che era incontestabilmente responsabile della morte di S.M., in quanto aveva chiaramente sparato il colpo mortale. La Corte di cassazione ha annullato la sentenza di condanna a causa della mancata concessione delle circostanze attenuanti ai due imputati.

Il 21 agosto 2015, la Corte d'assise d'appello di Taranto ha fissato la pena del ricorrente, Fernando Tondo, in 19 anni di reclusione concedendo le circostanze attenuanti e ha condannato il fratello a 12 anni di reclusione.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 6 § 1 Cedu*

Il ricorrente ha lamentato la violazione dei suoi diritti di difesa, perché la Corte d'assise d'appello ha riconsiderato e diversamente valutato i fatti accertati in primo grado, in particolare, rivalutando, ai fini della dichiarazione di colpevolezza, la deposizione di A.G., testimone dichiarato non credibile dalla Corte d'assise, senza una nuova escussione di tale teste nel dibattimento. Secondo

il ricorrente questa testimonianza era fondamentale per la ricostruzione della fase finale dei fatti nel momento che aveva preceduto lo sparo mortale, e quindi un elemento determinante nell'esercizio di valutazione dell'elemento psicologico del reato.

Nella propria difesa il Governo ha contestato la dedotta violazione, evidenziando come la Corte d'appello non avesse fondato la condanna del ricorrente sulle dichiarazioni di A.G., ma sulla rivalutazione di tutte le prove che erano state acquisite al fascicolo, alla luce di un nuovo elemento di prova (una nuova deposizione testimoniale) e correggendo gli errori logici e fattuali commessi dai giudici di primo grado.

La Corte europea ha preliminarmente inquadrato il caso di specie nella cornice giuridica descritta nella sentenza *Lorefice c. Italia*, n. 63446/13, §§ 26 28, 29 giugno 2017. Nel merito della causa, la Corte ha sostanzialmente condiviso quanto rilevato dalla difesa italiana, circa la nuova valutazione dei fatti di causa, operata dai giudici della Corte di assise d'appello, per giungere al ribaltamento della sentenza di primo grado, e, proprio in ragione della puntuale valutazione e riqualificazione fattuale - e non meramente giuridica - delle vicende della causa, operata in appello, ha accertato che il procedimento è stato condotto in violazione dei diritti della difesa del ricorrente tutelati dall'articolo 6 § 1 della Convenzione.

A giudizio della Corte, per giungere alla sentenza di condanna, i giudici di appello hanno tenuto conto delle dichiarazioni di tutti i testimoni, anche di quelle ritenute non pertinenti in primo grado, qualificando come “*decisiva*” la deposizione di A.G. e discostandosi dal parere dei giudici di primo grado per quanto riguarda la credibilità di tale testimone e l'interpretazione delle sue dichiarazioni. Alla luce di questi elementi, il giudice di appello non si è limitato a procedere a una nuova valutazione di elementi di natura puramente giuridica, ma si è pronunciato su una questione fattuale, ossia la credibilità di un testimone chiave a carico, modificando in tal modo i fatti constatati dai giudici di primo grado. A tal proposito, la Corte ha rammentato che la valutazione della credibilità di un testimone è un compito complesso, che, normalmente, non può essere compiuto attraverso una semplice lettura del contenuto delle dichiarazioni di quest'ultimo, riportate nei verbali delle audizioni (cfr. *Lorefice*, § 43). La Corte ha considerato che le circostanze del caso imponevano una valutazione diretta delle testimonianze pertinenti. Quindi, non procedendo a una nuova audizione di A.G. o di altri testimoni prima di invalidare il verdetto di assoluzione di cui il ricorrente aveva beneficiato in primo grado, la Corte d'assise d'appello aveva notevolmente limitato il suo diritto di difesa. Infine, la Corte ha osservato che i giudici d'appello non hanno sentito il ricorrente - sebbene quest'ultimo fosse presente al dibattimento -, privandolo in tal modo della possibilità di esporre le proprie argomentazioni su questioni di fatto determinanti per la valutazione della sua colpevolezza (cfr. *Lacadena Calero c. Spagna*, n. 23002/07, § 48, 22 novembre 2011).



La Corte ha, pertanto, dichiarato la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, per essere stato il ricorrente privato del suo diritto a un equo processo.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Il ricorrente ha chiesto la somma di 500.000,00 euro per danno morale, oltre alla riparazione del danno materiale consistente nell'annullamento degli effetti derivati dalla decisione dei giudici nazionali di condannarlo a versare un indennizzo alle parti civili.

La Corte non ha rinvenuto alcun nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto, pertanto ha respinto la domanda formulata a questo titolo e ha accordato al ricorrente la somma di 6.500 euro per il danno morale. Nulla, invece, ha riconosciuto per le spese in quanto non documentate.

### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha pagato al ricorrente quanto liquidato dalla Corte europea a titolo di danno morale.

La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito del ministero della giustizia nonché su *italgiureweb*. Sulla base dei principi della sentenza 29 giugno 2017, *Lorefice c. Italia*, la Corte di cassazione ha affermato che i giudici d'appello, anche nei giudizi celebrati nelle forme del rito abbreviato, se intendono riformare una sentenza di proscioglimento sulla base di una diversa valutazione della prova dichiarativa ritenuta decisiva dal primo giudice, devono procedere - anche d'ufficio - alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (sent. nn. 27620 del 2016 e 18620 del 2017). Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 124 del 2019, nel 2017 il legislatore si è adeguato all'orientamento della Corte europea con l'introduzione, ad opera della legge n. 103 del 2017, del comma 3-bis nell'articolo 603 c.p.p., al fine di armonizzare il ribaltamento della sentenza assolutoria in appello con le garanzie del giusto processo, circa la doverosità di riapertura dell'istruttoria orale.

Nel caso di specie, il ricorrente potrà valersi della revisione ai sensi dell'articolo 630 c.p.p., come integrato dalla sentenza n. 113 del 2011 della Corte costituzionale sulla riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'articolo 46 Cedu, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Servizio dell'esecuzione delle sentenze della Corte Edu ha comunicato che il difensore del ricorrente ha presentato domanda di riapertura del procedimento penale. L'8 gennaio 2021, la Corte d'appello di Potenza ha respinto la domanda. Il 9 settembre 2021, la Corte di cassazione ha annullato quest'ultima decisione e ha rinviato il giudizio alla Corte d'appello di Catanzaro per un nuovo esame. Il procedimento è tuttora pendente.



#### 1.1.4 In materia di motivazione delle sentenze ai fini dell'equità del procedimento (articoli 6 e 7 Cedu)

**Felloni contro Italia - Sentenza del 6 febbraio 2020 (ricorso n. 44221/14)**

**Esito**

- **violazione articolo 6 § 1; non violazione articolo 7**

#### QUESTIONE TRATTATA

**Mancanza di motivazione in relazione ad una specifica doglianza sollevata dal ricorrente, in tema di successione nel tempo della legge penale, nella sentenza di respingimento del ricorso pronunciata dalla Corte di cassazione.**

Il sig. *Felloni* si era rivolto alla Corte Edu per lamentare la violazione degli articoli 6 (equo processo) e 7 (principio di legalità) della Convenzione, in relazione alla condanna nei suoi confronti in sede penale che sarebbe derivata dall'applicazione retroattiva di una legislazione penale più severa, peraltro motivo di ricorso per cassazione sul quale la Corte di legittimità aveva omesso di motivare.

Con sentenza del 14 novembre 2011, il Tribunale di Ferrara l'aveva riconosciuto colpevole del reato di guida in stato di ebbrezza con conseguente condanna a un mese di arresto, con sospensione della pena, a una ammenda di 900 euro, e alla sospensione della patente di guida per un anno.

In appello, il ricorrente si era dichiarato innocente e aveva chiesto, in subordine, il riconoscimento di circostanze attenuanti generiche ai sensi dell'articolo 62-*bis* c.p.. La Corte d'appello di Bologna aveva confermato integralmente la sentenza del Tribunale; respingendo la richiesta della concessione di circostanze attenuanti, in quanto l'assenza di precedenti giudiziari, unico elemento addotto dal ricorrente a sostegno della sua richiesta, non era più un elemento idoneo, ad integrarle. La Corte d'appello aveva, invece, ritenuto che si doveva tener conto del fatto che, dopo la commissione del reato, il ricorrente era stato nuovamente fermato alla guida in stato di ebbrezza, e che aveva addotto, a sua difesa, argomentazioni simili a quelle già ritenute infondate e mendaci dal tribunale

Nel ricorso per cassazione il ricorrente aveva lamentato, tra l'altro, l'applicazione retroattiva della legge n. 125 del 2008, recante modifica all'articolo 62-*bis* c.p. nel senso che non era più possibile

concedere delle circostanze attenuanti valutando unicamente l'assenza di precedenti condanne, a decorrere da data successiva a quella di commissione del reato<sup>20</sup>.

La Corte di cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso, per irricevibilità di tutti i motivi in quanto riproponenti questioni di merito.

➤ *Violazione dell'articolo 6*

Preliminarmente la Corte ha ribadito che, anche se i Tribunali non possono essere tenuti a dichiarare i motivi per respingere ogni singolo argomento sollevato da ciascuna parte (*Ruiz Torija c. Spagna*, 9 dicembre 1994, § 29), non sono esenti dall'esaminare e rispondere debitamente alle censure principali sollevate (vedi *Moreira Ferreira c. Portogallo* (n. 2) [GC], n. 19867/12, § 84, 11 Luglio 2017). Se, poi, questi motivi si riferiscono ai "diritti e libertà" garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli - come il principio di non retroattività di leggi penali più severe - i Tribunali nazionali sono obbligati a esaminarli con rigore e particolare cura (*Wagner e JMWL c. Lussemburgo*, n. 76240/01, § 96, 28 giugno 2007, e *Magnin c. Francia* (dec.), n. 26219/08, 10 maggio 2012). Inoltre, la Corte ha ricordato che la motivazione è finalizzata, soprattutto, a dimostrare alle parti che sono state ascoltate e, quindi, a contribuire ad una migliore accettazione della decisione (*Taxquet c. Belgio* [GC], n. 926/05, 16 novembre 2010, § 91).

Nel caso di specie, la Corte europea ha rilevato che la Corte di cassazione non aveva risposto in alcun modo al motivo del richiedente basato sull'asserita applicazione retroattiva della legge n. 125 del 2008 e al rifiuto dei giudici di concedergli le circostanze attenuanti, essendosi limitata a dichiarare irricevibili tutti i motivi dedotti dalla ricorrente per il fatto che erano volti unicamente a mettere in discussione la versione dei fatti adottati dai giudici del processo.

La Corte ha, invece, ritenuto che la questione della presunta applicazione retroattiva della legislazione in materia di circostanze attenuanti, fosse uno dei principali motivi di ricorso adottati dal ricorrente, non riconducibile a questione di fatto, e richiedesse, pertanto, una risposta specifica ed esplicita. In relazione a tali considerazioni, ha, conseguentemente, dichiarato la violazione dall'articolo 6 § 1 della Convenzione.

---

<sup>20</sup> L'articolo 62-bis c.p. riguarda le circostanze attenuanti generiche. Questo articolo prevede che, indipendentemente dalle circostanze attenuanti specifiche previste nell'articolo 62 c.p., il giudice può prendere in considerazione diverse altre circostanze qualora le ritenga tali da giustificare una diminuzione della pena. L'articolo 1, comma 1 f) del decreto-legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 24 luglio 2008, ha modificato l'articolo 62-bis c.p., aggiungendo un terzo e ultimo comma, così formulato: "In ogni caso, l'assenza di precedenti condanne per altri reati a carico del condannato non può essere, per ciò solo, posta a fondamento della concessione delle circostanze di cui al primo comma."

➤ *Non violazione dell'articolo 7*

La Corte ha osservato, anzitutto, che non era stato oggetto di contestazione tra le parti che la Corte d'appello di Bologna avesse esaminato la causa ai sensi del nuovo testo dell'articolo 62-bis c.p., come modificato dalla legge n. 125 del 2008, entrata in vigore dopo la commissione dei fatti. L'accertamento richiesto dal giudice europeo, alla stregua dell'articolo 7 Cedu, ha, invero, riguardato l'applicazione di tale disposizione abbia comportato la retroattività di una pena più severa di quella prevista dalla legge penale in vigore all'epoca dei fatti.

Al riguardo, la Corte ha osservato che la legge penale vigente all'epoca dei fatti non prevedeva il riconoscimento automatico di circostanze attenuanti in assenza di precedenti giudiziari della persona condannata, in quanto tale elemento, secondo il diritto penale, costituisce solo uno dei criteri di cui tenere conto nella valutazione discrezionale fatta dal giudice sulla base dell'articolo 133 c.p. In effetti, sebbene la suddetta legge n. 125 del 2008 abbia modificato l'articolo 62-bis c.p. limitando il potere discrezionale del giudice nel riconoscimento delle attenuazioni della pena, essa non ha per questo riformato il sistema delle circostanze attenuanti rendendo inoperante un criterio previsto dalla legge che sarebbe stato, nel caso di specie, favorevole al ricorrente. Nel caso di specie, la Corte d'appello di Bologna aveva rigettato la domanda di applicazione delle circostanze attenuanti del ricorrente, dopo avere proceduto ad un esame complessivo dei criteri indicati dall'articolo 133 c.p. e dopo avere condotto una valutazione approfondita del comportamento dell'interessato.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha ritenuto che il ricorrente non era stato penalizzato a causa della valutazione, dal punto di vista della nuova legge, di fatti antecedenti all'entrata in vigore di quest'ultima (*Rohlena c. Repubblica ceca* [GC], n. 59552/08, § 67, CEDU 2015).

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Il ricorrente aveva chiesto la somma di 25.000,00 euro per il danno morale che riteneva di avere subito, nonché la riapertura del suo processo.

La Corte ha osservato che, per effetto della sentenza n. 113 del 7 aprile 2011 pronunciata dalla Corte costituzionale, l'articolo 630 c.p. è stato modificato in maniera tale da permettere a un ricorrente di presentare una domanda di revisione del proprio processo fondata su una sentenza della Corte europea che abbia constatato una violazione della Convenzione (*Drassich c. Italia* n. 2), n. 65173/09, § 35, 22 febbraio 2018). Ha, pertanto, constatato che l'interessato dispone effettivamente della possibilità di chiedere che la sua causa sia riesaminata. Tenuto conto di tale possibilità, la Corte ha accordato la somma di 2.500 euro per danno morale.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il 12 aprile 2021 il Governo italiano ha trasmesso al Servizio per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu un piano d'azione nel quale ha dato conto delle misure di attuazione individuali e di ordine generale adottate per l'esecuzione della sentenza, oltre al pagamento di quanto liquidato per il danno morale, e ha chiesto la chiusura del caso, non ritenendo doversi attuare alcuna ulteriore misura specifica o di ordine generale, tenuto conto della natura isolata del caso di specie, che per la sua particolarità non avrebbe avuto modo di verificarsi in altri casi.

La richiesta di chiusura del caso non è stata accolta. Il 30 giugno 2021 (la sentenza è diventata definitiva il 6 giugno 2021) la Corte ha comunicato al Governo di non ritenere la carenza di motivazione della sentenza *Felloni* da parte della Corte di cassazione, un caso isolato, né il mero pagamento dell'indennizzo al ricorrente una riparazione soddisfacente di per sé a chiudere il caso.

Il Comitato dei ministri ha, quindi, illustrato e motivato alcuni punti sui quali chiede al Governo italiano di adottare misure specifiche (o di indicare se ne abbia già adottate) per dare effettiva esecuzione alla sentenza.

### 1.1.5 In materia di eccessiva durata dei processi (articolo 6 Cedu)

*Matteo c. Italia - Sentenza del 26 marzo 2020 (ricorso n. 24888/03)*

*De Cicco c. Italia - Sentenza del 26 marzo 2020 (ricorso n. 28841/03)*

Esito:

- violazione articolo 6 § 1

Le due sentenze in rassegna hanno ad oggetto l'eccessiva durata di procedimenti avviati per ottenere il risarcimento di danni conseguenti a espropriazioni per pubblica utilità. La Corte ha ritenuto non ragionevole che i ricorrenti abbiano dovuto attendere in un caso, dal 1992 al 2003 e, in un altro, dal 1994 al 2003, per un solo grado di giudizio. In entrambi, ha riscontrato una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La ricorrente *Matteo* aveva chiesto la somma di euro 50.000,00 per il danno non patrimoniale derivato dalla eccessiva durata dei procedimenti interni. Il Governo si era opposto, sostenendo che la ricorrente aveva già ottenuto un risarcimento a livello nazionale per il danno non patrimoniale e, per questo motivo, la concessione di un risarcimento aggiuntivo da parte della Corte europea non sarebbe stato giustificato.

La Corte, in considerazione delle caratteristiche del mezzo di ricorso interno scelto dall'Italia e del fatto che, nonostante tale mezzo di ricorso nazionale abbia riscontrato la violazione, ha liquidato alla ricorrente, a titolo di risarcimento per il danno morale, la somma di euro 3.640, oltre al rimborso delle spese documentate.

Analogamente la Corte ha provveduto per il caso *De Cicco*, esattamente sovrapponibile al precedente.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le sentenze sono state tradotte e rese disponibili sul sito internet istituzionale del Ministero della giustizia nonché su *italgiureweb*. Sono state, inoltre, diffuse presso gli uffici giudiziari interessati.

*Morelli c. Italia – Sentenza del 4 giugno 2020 (ricorso n. 24813/03)*

#### Esito:

- violazione articolo 6 § 1

### QUESTIONE TRATTATA

**Conferma dell'efficacia del rimedio ex legge Pinto per l'eccessiva durata di un procedimento anche in caso di eventuale inadeguatezza del risarcimento.**

Anche questa sentenza è stata pronunciata su ricorso proposto per lamentare l'eccessiva durata di un procedimento per l'eccessiva durata del procedimento per il risarcimento del danno conseguente all'esproprio, nonché per l'insufficienza dell'equo indennizzo ricevuto in sede nazionale.

La pronuncia, pienamente conforme alla consolidata giurisprudenza della Corte Edu in materia, merita di essere segnalata per l'affermazione ivi contenuta che l'eventuale inadeguatezza del *quantum* del risarcimento di per sé non mette in discussione l'efficacia del rimedio previsto dalla legge Pinto.

La Corte ha condannato lo Stato al pagamento in favore della ricorrente di euro 3.640,00 a titolo di danno morale, oltre euro 1.000,00 per imposte e spese.

### 1.1.6 In materia di tutela della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

**Barletta e Farnetano c. Italia – Sentenza del 26 marzo 2020 (ricorso n. 55431/09)**

**Esito:**

- **violazione articolo 8 sotto il profilo procedurale**

#### QUESTIONE TRATTATA

**Eccessiva durata dei procedimenti per l'accertamento dei danni subiti da una persona disabile durante il ricovero ospedaliero per presunta negligenza del personale medico**

Si riassume la dolosa vicenda all'origine del ricorso dinanzi alla Corte europea.

La prima ricorrente (la madre) è stata ricoverata in ospedale l'11 dicembre del 1994 per una gravidanza "a rischio" giunta alla 31<sup>a</sup> settimana e dieci giorni dopo il ricovero è stata sottoposta a parto cesareo. Il secondo ricorrente (il figlio), nato prematuro e con vari problemi, è stato immediatamente ricoverato nel reparto di patologia neonatale e di terapia intensiva del locale ospedale e, successivamente, presso l'Istituto di neuropsichiatria infantile del Policlinico di Roma "Umberto I", dove è stato dichiarato tetraplegico. Dopo vari ricoveri e accertamenti l'Azienda sanitaria locale di Salerno lo ha riconosciuto "cieco civile" e "disabile totale e permanente", con incapacità al lavoro pari al 100% e necessità di assistenza continua.

Il 16 gennaio 1999 i ricorrenti hanno denunciato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sala Consilina la commissione di reati di falso in atti pubblici e di negligenze mediche, da parte del personale sanitario, per tutta la durata del ricovero della prima ricorrente e al momento del parto. Al termine del procedimento giudiziario, il Tribunale di Sala Consilina ha riconosciuto colpevoli del reato di lesioni gravi due medici dell'ospedale di Sapri, poi scagionati dalla Corte d'appello, in base ai risultati di una perizia collegiale, ove si concludeva che: "(...) non vi sono elementi tecnici che permettano di individuare, con una forte probabilità prossima alla certezza, un nesso di causalità tra il comportamento dei medici che hanno seguito la sig.ra C. Barletta durante il ricovero presso il reparto di ginecologia-ostetricia dell'ospedale di Sapri dall'11 al 25 dicembre 1994 e la tetraplegia da cui è affetto suo figlio G. Farnetano, in particolare per quanto riguarda il ritardo dell'intervento chirurgico (taglio cesareo) effettuato il 20 dicembre 1994 (...)". La Corte di cassazione, con sentenza n. 28577 del 16 aprile 2009, ha confermato la correttezza delle conclusioni della Corte d'appello.

Il 24 gennaio 2011 i ricorrenti hanno intentato un'azione civile contro l'ospedale di Sapri e i due medici che erano stati condannati in primo grado nel procedimento penale, per ottenere un risarcimento del danno lamentato. Il 15 maggio 2018 il Tribunale di Nocera Inferiore ha respinto la domanda dei ricorrenti, fondando la decisione sui risultati dell'istruttoria e delle perizie rese in sede

penale, e ha concluso per l'assenza di responsabilità civile delle parti convenute per non essere stata accertata l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei sanitari e le conseguenze sullo stato di salute del secondo ricorrente. Avverso tale decisione è tutt'ora pendente ricorso in appello.

➤ *Violazione dell'articolo 8 sotto il profilo procedurale*

Dinanzi alla Corte europea i ricorrenti hanno asserito che le negligenze mediche subite nel corso del ricovero e durante il parto avevano causato gravi conseguenze fisiche sul secondo ricorrente, allegando la violazione degli 1, 2 e 6 della Convenzione.

La Corte, libera di qualificare giuridicamente i fatti della causa, ha ritenuto di dover esaminare il ricorso dal punto di vista dell'articolo 8 della Convenzione, che comprende le questioni legate alla protezione dell'integrità morale e fisica delle persone, nel contesto delle cure mediche somministrate (si vedano, tra molte altre, *Trocellier c. Francia* (dec.), n. 75725/01, CEDU 2006 XIV, e la giurisprudenza ivi citata, *Codarcea c. Romania*, n. 31675/04, 101, 2 giugno 2009, e *Erdinç Kurt e altri c. Turchia*, n. 50772/11, §§ 38 e 39, 6 giugno 2017).

In accoglimento dell'eccezione della difesa del Governo italiano sull'irricevibilità del ricorso, per il mancato esaurimento delle procedure interne, essendo ancora pendente l'appello proposto dai ricorrenti in sede civile, la Corte ha ritenuto che l'accertamento della violazione dell'elemento sostanziale dell'articolo 8 della Convenzione debba essere considerato prematuro.

Tuttavia, ha rilevato che tale motivo di irricevibilità non precludeva l'esame del caso sotto il profilo della violazione degli obblighi di natura procedurale derivanti dall'articolo 8 della Convenzione (*Armani Da Silva c. Regno Unito* [GC], n. 5878/08, § 231, 30 marzo 2016). Al riguardo, la Corte ha osservato che i ricorrenti avevano avuto modo di utilizzare due procedimenti distinti per far valere i loro diritti, nell'ambito delle tutele poste dall'ordinamento interno a garanzia del rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 8 Cedu: il procedimento penale, avviato nel gennaio 1999, - nel quale la stessa prima ricorrente si era costituita parte civile - e il procedimento civile, avviato nel 2011, tuttora pendente dinanzi ai tribunali nazionali. Per quanto attiene al procedimento penale la Corte, dopo aver constatato il carattere complessivamente adeguato dell'indagine condotta dalle autorità nazionali competenti (§ 34), ha tuttavia rilevato che il procedimento penale non era stato condotto in maniera sufficientemente tempestiva, dal momento che ha aveva avuto una durata totale superiore a dieci anni, il che non poteva essere considerato ragionevole nel contesto del caso di specie (*Yirdem e altri c. Turchia*, 72781/12, § 57, 4 settembre 2018) anche tenuto conto che lo scopo era quello di fare luce su accuse di negligenza medica (*Eryiğit c. Turchia*, n. 18356/11, § 51, 10 aprile 2018).



La Corte è giunta alla stessa conclusione per il procedimento risarcitorio intentato in sede civile, ancora pendente da oltre otto anni.

La Corte ha, quindi, concluso che, di fronte alla negligenza medica, i procedimenti interni erano stati lacunosi, non avendo l'ordinamento giuridico risposto in maniera sufficientemente tempestiva, conformemente all'obbligo che l'articolo 8 della Convenzione impone agli Stati.

➤ **Applicazione dell'articolo 41**

I ricorrenti avevano chiesto euro 2.500.000,00 a titolo di risarcimento per il danno materiale e euro 6.200.000,00 per il danno morale.

In ordine alla valutazione del danno materiale, la Corte ha rinviato alla sua decisione di dichiarare questa parte del ricorso irricevibile in ragione del suo carattere prematuro. Per quanto riguarda il danno morale, ha accordato ai ricorrenti la somma di euro 12.000,00 oltre al rimborso delle spese documentate.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La somma riconosciuta dalla Corte a titolo di danno morale e per le spese (euro 18.000,00) è stata tempestivamente pagata. La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito del Ministero della giustizia nonché su *italgiureweb*. Il Ministero ha anche provveduto alla rituale diffusione della sentenza presso gli uffici giudiziari coinvolti.

#### 1.1.7 In materia di diritto di visita dei genitori a figli minori in caso di divorzio (articolo 8 Cedu)

**A.V. c. Italia - Sentenza del 10 dicembre 2020 (ricorso n. 36936/18)**

**Esito:**

- **violazione articolo 8**

### QUESTIONE TRATTATA

**Obblighi positivi imposti agli Stati dall'articolo 8 Cedu - Diritto di visita dei genitori ai figli minori.**

Il ricorrente è un cittadino italiano che si è rivolto alla Corte di Strasburgo per lamentare la violazione dell'articolo 8 della Convenzione a causa della mancata adozione, da parte delle competenti autorità, delle misure idonee a consentirgli di esercitare il suo diritto di visita al figlio minore, secondo le condizioni fissate dal tribunale.

Questa la vicenda all'origine del ricorso.



Il ricorrente, nel 2010 si era rivolto al Tribunale di Roma per lamentare difficoltà nell'esercizio del suo diritto di visita al figlio minore, residente presso la sua ex moglie, chiedendo l'affido condiviso del figlio e la regolamentazione del suo diritto di fargli visita. I primi provvedimenti adottati dal Tribunale, di riconoscimento del diritto di visita e, successivamente, dell'affido condiviso, non ebbero buon fine a causa della condotta oppositiva della madre del minore A.C..

Nel settembre del 2015, il Tribunale, preso atto della persistente condotta oppositiva di A.G., nonché del fatto che il ricorrente si rifiutava di sottoporsi ad un percorso terapeutico di sostegno, richiesto per entrambi i genitori dai servizi sociali, è giunto alla conclusione che la situazione familiare compromessa era il risultato della condotta di entrambi i genitori e, un anno dopo, ha sospeso la potestà materna, disponendo il collocamento del minore presso una struttura di accoglienza e la sottoposizione ad un percorso psicoterapeutico adeguato, per recuperare il rapporto con il padre.

Nel settembre 2017, constatato il miglioramento della situazione del minore, il Tribunale ha disposto la sua ricollocazione presso la madre, stabilendo, per il bambino, di trascorrere fine settimana alternati con il padre e la madre, pur continuando a seguire un percorso di sostegno familiare.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte Edu ha ricordato che l'articolo 8 della Convenzione impone agli Stati membri obbligazioni positive atte a tutelare il rispetto della vita privata e familiare anche all'interno delle relazioni dei singoli componenti del nucleo familiare, e ciò può comportare il ricorso all'utilizzo di strumenti giuridici adeguati ad assicurare il rispetto dei diritti e degli interessi legittimi nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie o delle misure specifiche eventualmente adottate a tal fine. In particolare, le obbligazioni positive non si limitano ad esigere il risultato che il minore possa riunirsi ai suoi familiari o avere contatti con loro, ma gravano sull'adempimento di tutte le attività preparatorie per giungere a tale risultato.

Per quanto riguarda il diritto alla vita familiare dei minori, la Corte ha ricordato che esiste attualmente, anche in diritto internazionale, un largo consenso sul fatto che, in tutte le decisioni concernenti i minori, debba essere prevalente la considerazione del loro migliore interesse. Nell'esaminare le doglianze del ricorrente, la Corte ha affermato che il suo compito consisteva nel verificare se le autorità nazionali, nel caso di specie, avessero effettivamente adottato tutte le misure che si poteva ragionevolmente esigere fossero adottate per preservare il legame tra il ricorrente e suo figlio (*Bondavalli c. Italia*, n. 35532/12, § 75, 17 novembre 2015 e *Kuppinger c. Germania*, n. 62198/11, § 105, 15 gennaio 2015). In particolare, in una causa di questo tipo, l'adeguatezza di un

intervento si valuta dalla rapidità della sua attuazione (*Piazzi c. Italia*, n. 36168/09, § 58, 2 novembre 2010), per evitare che un eccessivo trascorrere del tempo possa determinare già di per sé effetti negativi sulla relazione tra genitore e figlio. Con riguardo a questo aspetto, la Corte ha notato che, a partire dal 2010, quando il minore aveva solo due anni, il ricorrente non aveva mai cessato di chiedere al tribunale di organizzare incontri con il figlio, ma non aveva potuto esercitare il suo diritto di visita altro che in modo limitatissimo a causa dell'opposizione della madre. La Corte ha evidenziato che, solo nel 2015, il Procuratore, sulla base delle informazioni dei servizi sociali, aveva introdotto un ricorso dinanzi al Tribunale di Roma, chiedendo la decadenza o la riduzione della potestà genitoriale della madre, in attuazione della decisione che il medesimo Tribunale aveva adottato nel novembre 2012. Infine, la Corte ha rilevato che la richiesta al tribunale per l'effettuazione di una perizia sulla situazione psicologica del minore e dei genitori formulata nel 2012 era stata accolta solo nel 2015 e la relazione peritale è stata depositata nell'autunno del 2016, con molti mesi di ritardo sul termine fissato. Tutto ciò evidenziava che, nella trattazione di questo caso, le autorità competenti non avevano dato prova della diligenza che ci si poteva ragionevolmente attendere, nell'adozione delle misure adeguate al fine del mantenimento dei rapporti tra il ricorrente e suo figlio. In sostanza, le stesse avevano "tollerato" che, per un lungo lasso di tempo il ricorrente non potesse vedere suo figlio liberamente, con ciò mancando all'adempimento degli obblighi positivi imposti dall'articolo 8 della Convenzione.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Il ricorrente ha richiesto la somma di euro 50.000,00, a compensazione dei danni materiali subiti e euro 80.000,00 per i danni morali, oltre alle spese.

La Corte ha accordato la somma di euro 10.000,00 a titolo di compensazione del danno morale, e la somma di euro 5.000,00 a compensazione di tutte le spese legali sostenute.

#### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Il Ministero dell'economia e delle finanze a pagato al ricorrente quanto liquidato dalla Corte per il risarcimento del danno morale e per le spese. La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito del Ministero della giustizia nonché su *italgiureweb*. Il Ministero ha anche provveduto alla rituale diffusione della sentenza presso gli uffici giudiziari coinvolti. Non è stata adottata alcuna misura generale nella fase di esecuzione.

Per quanto riguarda le misure specifiche, nel settembre del 2017, il Tribunale di Roma aveva già disposto sull'esercizio del diritto di visita del ricorrente.

### 1.1.8 In materia di libertà di espressione (articolo 10 Cedu)

**Magosso e Brindani c. Italia – Sentenza del 16 gennaio 2020 (ricorso n. 59347/11)**

**Esito:**

- **violazione articolo 10**

#### QUESTIONE TRATTATA

**Diritto di cronaca dei giornalisti – Diritto del pubblico all'informazione – Limiti all'obbligo di verifica da parte del cronista in relazione alle dichiarazioni rese da persone informate dei fatti e apparentemente attendibili.**

Il ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo è stato presentato da due giornalisti, *Renzo Magosso* e *Umberto Brindani*, per contestare la condanna loro inflitta dal Tribunale di Monza, a seguito della pubblicazione di un articolo ritenuto diffamatorio.

I ricorrenti, all'epoca dei fatti, erano, rispettivamente, cronista e direttore responsabile di un settimanale. *Magosso* aveva firmato un'intervista, resa dal brigadiere in congedo dei Carabinieri *D.C.*, sull'assassinio di *Walter Tobagi*, (avvenuto il 28 maggio 1980). Nell'intervista, pubblicata il 17 giugno 2004, con il titolo "*Tobagi poteva essere salvato*"<sup>21</sup>, l'ex brigadiere affermava che, mentre era in servizio alla sezione antiterrorismo di Milano, aveva ricevuto la confidenza di un informatore, secondo cui vi era un piano per uccidere *Tobagi*; l'informatore avrebbe anche rivelato i nomi dei possibili esecutori dell'omicidio. Secondo la narrazione dell'ex carabiniere, riportata nell'intervista, questi aveva informato i suoi superiori delle dichiarazioni ricevute dall'informatore, ma gli ufficiali incaricati delle indagini, non avevano approfondito i contenuti del suo rapporto, sebbene contenesse l'indicazione dei nomi e cognomi dei presunti assassini del giornalista, e, in seguito, sarebbe stato ordinato all'ex brigadiere di non divulgare il contenuto di tale rapporto.

Nell'articolo erano riportate anche le dichiarazioni di un altro ex ufficiale dei carabinieri, il generale *N.B.*, aiutante del generale *Dalla Chiesa*, il quale, aveva affermato di aver informato il suo superiore che i capitani *A.R.* e *U.B.* lo tenevano lontano dalle attività investigative dei carabinieri di Milano e riferivano direttamente ai loro diretti superiori. L'articolo seguiva la tesi che *Tobagi* fosse stato assassinato mentre "*si batteva per scongiurare il bavaglio della loggia massonica P2 al Corriere della*

---

<sup>21</sup> Il titolo sul settimanale "*Tobagi poteva essere salvato*", era accompagnato dai seguenti sottotitoli: "*Sull'assassinio del giornalista del "Corriere", mi dissero: stai zitto!*"; "*In esclusiva, il racconto del sottufficiale dei Carabinieri che, sei mesi prima del delitto, svelò il piano e fece i nomi dei terroristi: "Spiegai al Capo di Stato Maggiore quello che sapevo, non fece nulla"; "Persino [il generale Dalla Chiesa, capo dell'unità di coordinamento antiterrorismo a Milano e nel nord Italia al momento dell'assassinio di Walter Tobagi] è tagliato fuori", dice il generale [N.B.] a Gente*"; "*Il capitano [A.] ha scelto di andar via dando le dimissioni - era una figura di primo piano nella sezione antiterrorismo del generale Dalla Chiesa. Il brigadiere D.C. era ai suoi ordini: quando [A.] si è dimesso, sono cominciati i guai*".

*Sera*", dando, nel complesso, l'impressione che le indagini svolte dai Carabinieri sull'omicidio Tobagi fossero state in qualche modo carenti a causa dell'influenza di "poteri occulti".

Per i contenuti dell'intervista, A.R., generale dei Carabinieri, e la sorella di un altro ufficiale il colonnello U.B., hanno sporto querela nei confronti dell'ex brigadiere D.C., del giornalista Magosso e del direttore responsabile del settimanale, Brindani.

Il 22 marzo 2006 il giudice per le indagini preliminari ha rinviato a giudizio i ricorrenti dinanzi al Tribunale di Monza per diffamazione a mezzo stampa, aggravata dall'attribuzione di fatti determinati. Nello stesso periodo, l'ex brigadiere D.C., anch'egli querelato, è stato sottoposto a un procedimento penale distinto, e condannato al pagamento di una multa e al risarcimento del danno morale subito dai due ufficiali. Il 20 settembre 2007, il Tribunale di Monza ha dichiarato i ricorrenti colpevoli di diffamazione, condannandoli al pagamento di una multa, oltre la pubblicazione di un estratto della sentenza sul settimanale interessato e su un altro quotidiano a diffusione nazionale. I ricorrenti sono stati condannati anche al risarcimento del danno in favore dei querelanti

Secondo il Tribunale, il diritto di cronaca non poteva essere invocato come scriminante per la gravità delle offese e l'indubbia portata particolarmente diffamatoria dell'intervista. Il tribunale era persuaso che il giornalista non avesse mantenuto una posizione imparziale nell'esposizione dei fatti e, soprattutto, non avesse compiuto le necessarie verifiche circa la loro veridicità, in particolare riguardo l'attendibilità delle dichiarazioni dell'ex brigadiere dei carabinieri.

Sia la Corte d'appello di Milano sia la Corte di cassazione hanno confermato questo verdetto.

Di qui il ricorso alla Corte Edu, per violazione dell'articolo 10 Cedu. I ricorrenti hanno affermato che lo scopo del ricorso non era accertare se le dichiarazioni di D.C. fossero vere, ma determinare se il giornalista avesse il diritto/dovere di informare l'opinione pubblica, e se l'opinione pubblica avesse il diritto di essere informata. Hanno chiesto alla Corte europea di considerare se i motivi addotti dai giudici nazionali fossero pertinenti e sufficienti per giustificare la loro condanna, lamentando l'omessa considerazione degli accertamenti effettuati sull'attendibilità della loro fonte, nonché della loro buona fede sulla versione dei fatti relativi al caso Tobagi riportata nell'articolo.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 10*

La Corte, preliminarmente, ha osservato che i fatti esposti nell'articolo in contestazione riguardavano sicuramente un argomento di interesse generale, contribuendo al dibattito pubblico su fatti controversi (cfr. *Orban e altri c. Francia*, n. 20985/05, § 45, 15 gennaio 2009) della storia italiana contemporanea, ossia l'omicidio di un famoso giornalista, Walter Tobagi, da parte di un gruppo terroristico durante i c.d. "anni di piombo" e l'influenza della loggia massonica P2 sulle istituzioni. Ha ricordato, inoltre, che alla funzione della stampa di diffondere informazioni e idee su questioni

di interesse pubblico si aggiunge il diritto per il pubblico di riceverne (si vedano, tra altre, *Observer e Guardian c. Regno Unito*, 26 novembre 1991, § 59, serie A n. 216, e *Dupuis e altri c. Francia*, n. 1914/02, § 41, 7 giugno 2007).

Ciò premesso, la Corte in sostanza ha ritenuto che, nel caso di specie, il ragionamento dei Tribunali nazionali non dimostrasse che il diritto di cronaca e il diritto all'informazione erano stati adeguatamente presi in considerazione nell'esame della causa, avendo piuttosto insistito sul carattere "scandalistico" dell'articolo senza bilanciare sufficientemente i diversi valori e interessi in conflitto (§ 47).

La Corte ha osservato, inoltre, che le dichiarazioni in contestazione riguardavano l'attività professionale di due ufficiali dei carabinieri della sezione antiterrorismo di Milano, direttamente coinvolta nell'indagine relativa alla morte di Walter Tobagi, e non aspetti della loro vita privata. In questi casi "i limiti della critica nei confronti dei funzionari che agiscono in qualità di personaggi pubblici nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali sono più ampi rispetto ai semplici privati cittadini" (§ 48), mentre i tribunali nazionali avevano basato la loro valutazione del danno sulla reputazione dei due ufficiali, senza alcun bilanciamento con gli interessi della libertà di stampa o della libera discussione di questioni di interesse generale. La Corte ha ritenuto, peraltro, che il tono generale dell'articolo non fosse offensivo o ingiurioso e che il suo contenuto non consistesse in attacchi personali diretti specificamente ai due ufficiali in questione, in quanto finalizzato a "ristabilire la verità" e interrogarsi sul funzionamento del corpo dei carabinieri durante gli "anni di piombo". Pertanto, sanzionare un giornalista per aver contribuito alla diffusione di dichiarazioni fatte da un terzo durante un colloquio ostacolerebbe gravemente il contributo della stampa ai dibattiti su problemi di interesse generale.

Per quanto riguarda le censure dei tribunali nazionali relative alla non veridicità dei fatti e delle fonti citate, la Corte ha osservato che i ricorrenti avevano adeguata dimostrazione dei controlli effettuati che permettevano di considerare la versione dei fatti riportata nell'articolo come attendibile e la base fattuale come solida (§ 56). In proposito, ha rilevato che il grado di precisione che un giornalista dovrebbe osservare quando si esprime su un argomento di interesse pubblico non è paragonabile a quello richiesto per stabilire la fondatezza di un'accusa in materia penale da parte di un tribunale.

In conclusione, la Corte ha ritenuto che i tribunali nazionali, nel valutare come false le affermazioni del carabiniere intervistato e in contraddizione con la verità che era stata definitivamente accertata dai tribunali sull'omicidio di Walter Tobagi, non avevano fornito motivi pertinenti e sufficienti per escludere che le verifiche effettuate dai ricorrenti erano il risultato di un lavoro di investigazione serio e consistente.

Sotto della gravità della condanna per diffamazione e della natura penale della sanzione inflitta, a giudizio della Corte se l'importo delle multe può di per sé non sembrare eccessivo, una sanzione penale resta comunque una pena e, in quanto tale, rischia di avere un effetto particolarmente dissuasivo sull'esercizio della libertà di espressione. Inoltre, contrariamente a quanto affermato dal Governo nelle sue osservazioni, il fatto che la somma provvisoria accordata alle parti civili a titolo di risarcimento danni fosse stata versata dalla società editrice del settimanale non poteva togliere rilievo all'effetto dissuasivo di tali sanzioni sul ruolo dei giornalisti di contribuire al dibattito pubblico su questioni che interessano la vita della collettività.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha concluso che la condanna dei ricorrenti si integrava in una ingerenza sproporzionata sul diritto alla libertà di espressione, con conseguente violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

I ricorrenti avevano richiesto il risarcimento del danno morale, oltre alle spese sostenute dinanzi alla Corte.

La Corte ha accolto la richiesta dei ricorrenti per il risarcimento del danno morale subito e il rimborso delle spese.

#### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Il pagamento dell'intera somma quantificata dalla Corte in favore dei ricorrenti chiude il profilo delle misure individuali.

Sul piano delle misure generali, la sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito internet istituzionale del Ministero della giustizia nonché su *italgiureweb*. Il Ministero ha anche provveduto alla rituale diffusione della sentenza presso gli uffici giudiziari coinvolti.

Il caso è all'esame del Comitato dei ministri, congiuntamente con gli analoghi *Belpietro* (ricorso n. 43612/10) e *Sallusti* (ricorso n. 22350/13), a seguito della presentazione del bilancio d'azione da parte del Governo al fine della definitiva chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza in questione.

#### **1.1.9 In materia di non discriminazione (articolo 14 Cedu)**

**G.L. c. Italia - Sentenza del 10 settembre 2020 (ricorso n. 59751/15)**

**Esito:**

- **violazione articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 2 Protocollo n. 1**



## QUESTIONE TRATTATA

**Diritto all'istruzione - Violazione del diritto alle pari opportunità nell'accesso all'istruzione nell'ambito della scuola primaria - legge n. 104 del 1992 - Diniego dell'insegnante di sostegno ad un'allieva autistica.**

La ricorrente di questo caso è una cittadina italiana, G.L., nata nel 2004, affetta da autismo non verbale. Durante la scuola materna, ha usufruito dell'ausilio, previsto dall'articolo 13 della legge n. 104 del 1992, consistente nell'assistenza specializzata da parte di un insegnante di sostegno.

Nel primo e secondo anno delle elementari (2010-2011), la bambina non ha avuto alcun sostegno specializzato, nonostante le richieste rivolte dai genitori al Comune di Eboli, rimaste senza risposta, tanto da indurli a provvedere a loro spese.

Dopo l'informazione ricevuta dal Comune nel marzo 2012 che non era più possibile assegnare alla bambina un insegnante di sostegno, i genitori di G.L. si sono rivolti al TAR della Campania, denunciando l'impossibilità per la figlia di avere l'assistenza specializzata, alla quale aveva diritto in base alla legge n. 104 del 1992 e chiedendo che la figlia ricevesse un indennizzo per la penalizzazione subita. Con sentenza del 27 novembre 2012, il TAR ha respinto il ricorso, non ravvisando un nesso di causalità evidente tra la mancata attribuzione dell'insegnante di sostegno e la richiesta di indennizzo in quanto il Comune di Eboli aveva agito in modo adeguato alle circostanze, considerato che la Regione si trovava a fronteggiare una riduzione delle risorse devolute dallo Stato. La sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato il 26 maggio 2015.

Di qui il ricorso alla Corte europea, con il quale la ricorrente, attraverso i genitori, ha lamentato di non aver potuto avvalersi dell'assistenza specializzata, prevista dalla legge italiana per tutte le persone nelle sue condizioni, e per tale motivo ha denunciato che lo Stato italiano era venuto meno all'obbligo di garantire pari opportunità alle persone disabili, in violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 (Diritto all'istruzione) della Convenzione, l'articolo 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dell'articolo 14 (Divieto di discriminazione) della Cedu.

### ➤ *Violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 2 Protocollo n. 1*

Richiamando i propri principi generali, la Corte, preliminarmente, ha ricordato di avere già avuto occasione di sottolineare che, in una società democratica, il diritto all'istruzione è indispensabile alla realizzazione dei diritti della persona e che l'istruzione è uno dei servizi pubblici più importanti in uno Stato moderno. Si tratta di un servizio complesso e oneroso per il quale le risorse sono necessariamente limitate, ma gli Stati hanno il dovere di regolamentare questa materia in modo da bilanciare adeguatamente le necessità degli individui e le eventuali, necessarie,

limitazioni, non da ultimo perché, a differenza di altre prestazioni assicurate dai servizi pubblici degli Stati, il diritto all'istruzione è protetto direttamente dalla Convenzione. Tuttavia, nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla luce dei principi del diritto internazionale, di cui tale norma è parte integrante, si deve ugualmente tenere conto di tutte le regole e i principi, relativi al diritto all'istruzione, enunciati nella Carta sociale europea<sup>22</sup> e nella Convenzione della Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone disabili<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda l'articolo 14 della Convenzione, la Corte ha ricordato che la discriminazione consiste nel trattare in modo diverso tra loro persone che si trovano in situazioni comparabili, senza giustificazioni oggettive e ragionevoli. Nel momento in cui si applicano limitazioni alla fruizione di diritti fondamentali ad una categoria di persone particolarmente vulnerabili, il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati si riduce notevolmente, e solo delle ragioni molto forti possono giustificare l'applicazione di tali restrizioni. La stessa giurisprudenza italiana, non riconosce, generalmente, uno spazio discrezionale agli enti locali dinnanzi al diritto soggettivo pieno del disabile a godere del sostegno in sede scolastica<sup>24</sup>.

Ciò osservato in via preliminare, passando all'esame del caso di specie alla luce dei principi enunciati, la Corte ha osservato che il sistema giuridico italiano garantisce il diritto all'istruzione per gli alunni in condizioni di disabilità<sup>25</sup>, attraverso una modalità inclusiva, all'interno del sistema scolastico. Sulla base di queste premesse, e del fatto che lo Stato italiano ha scelto di offrire una educazione inclusiva ai bambini disabili, la Corte si è posta lo scopo di verificare se le autorità competenti avessero delle ragioni valide per privare la ricorrente dell'assistenza specializzata cui aveva diritto. La tesi difensiva del Governo si basava essenzialmente sul fatto che le autorità scolastiche non avevano potuto garantire l'insegnamento di sostegno a causa della sopravvenuta carenza di risorse finanziarie, che aveva loro imposto una diversa ripartizione dei fondi. Al riguardo la Corte, tenuto conto, da un lato, del modello inclusivo adottato dal legislatore italiano, e, dall'altro, della giurisprudenza della Corte di cassazione su questo punto, ha ritenuto che le eventuali restrizioni imposte dal bilancio, alla fruizione dell'offerta formativa, avrebbero dovuto essere ripartite ugualmente tra gli allievi disabili e quelli che non soffrono di tali condizioni. Il Comune di

---

<sup>22</sup> Adottata a Torino nel 1961 e rivista a Strasburgo nel 1996. La Carta riveduta è stata ratificata dall'Italia con la legge n.30 del 9 febbraio 1999. L'articolo 15 della Carta titola: "Diritto delle persone portatrici di handicap all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità".

<sup>23</sup> Adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, firmata il 30 marzo 2007, ratificata dall'Italia il 15 maggio 2009.

<sup>24</sup> Vedi, tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza n. 25101 dell'8 ottobre 2019.

<sup>25</sup> Legge quadro n. 104 del 5 febbraio 1992 per l'assistenza alle persone handicappate, la loro integrazione sociale e la protezione dei loro diritti.



Eboli avrebbe dovuto adoperarsi per l'individuazione di una soluzione che venisse incontro ai bisogni della ricorrente, nei limiti del possibile. Il Comune si era, invece, limitato alla pura e semplice soppressione dell'assistenza, peraltro dovuta per legge, venendo meno ai suoi obblighi di tentare di trovare quel tipo di "sistemazione ragionevole", che prendesse in reale considerazione i bisogni pedagogici della minore.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha concluso che c'è stata violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 2 Protocollo n. 1 della Convenzione. La violazione accertata è stata ritenuta assorbente rispetto ai profili della violazione dell'articolo 8 in combinato disposto con l'articolo 14, dedotta dalla ricorrente (§§ 70-72 e 73).

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La ricorrente aveva chiesto la somma di euro 2.520 quale rimborso dei danni materiali subiti, ovvero la somma corrispondente all'esborso sostenuto per pagare l'insegnante di sostegno assunto privatamente dai suoi genitori per l'anno scolastico 2011/2012. Inoltre, aveva chiesto 10.000,00 euro a titolo di equo indennizzo per il danno morale, oltre al rimborso delle spese.

La Corte Edu ha accordato alla ricorrente sia la somma richiesta quale risarcimento dell'esborso sostenuto per pagare l'insegnante di sostegno, sia la somma richiesta a titolo di danno morale. La Corte ha riconosciuto alla ricorrente la somma richiesta di euro 4.175 per le spese sostenute per i procedimenti dinanzi ai tribunali interni, ma non ha riconosciuto l'ulteriore somma richiesta per il procedimento dinanzi alla Corte stessa, non risultando documenti a sostegno.

### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Le somme accordate dalla Corte in favore della ricorrente sono state pagate. Ne consegue la chiusura del caso sotto il profilo delle misure individuali.

Sul piano delle misure generali, si rappresenta che, oltre all'aggiornamento del piano di azione per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi in materia di autismo, elaborato dal Ministero della salute, in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità e in raccordo con le Regioni, in attuazione della legge n. 134 del 2015 sono stati inseriti, tra i livelli essenziali di assistenza, le prestazioni relative alla diagnosi precoce, alla cura e al trattamento individualizzato dei disturbi dello spettro autistico.

Con la legge n. 208 del 2015 è stato istituito il relativo fondo, incrementato dal 2021 con uno stanziamento di 50 milioni di euro. Inoltre, l'articolo 1, comma 947, della medesima legge ha assegnato alle Regioni le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, finanziate con uno specifico Fondo, con

dotazione iniziale di 70 milioni di euro incrementato a 100 milioni di euro nel 2020, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, da ripartite agli enti locali.

La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito del Ministero della giustizia nonché su *italgiureweb*.

## 1.2. Le sentenze di non violazione

### 1.2.1. In materia di tutela della vita delle persone detenute (articolo 2 Cedu)

*Fabris e Parziale c. Italia - Sentenza del 19 marzo 2020 (ricorso n. 41603/13)*

Esito:

- non violazione articolo 2

## QUESTIONE TRATTATA

**Decesso in carcere di un detenuto tossicodipendente per inalazione volontaria del gas fornito per cucinare - Imprevedibilità dell'evento - Intervento tempestivo delle autorità carcerarie e sorveglianza adeguata - Indagine effettiva sulle circostanze del decesso.**

I ricorrenti sono due cittadini italiani, rispettivamente zio e cugina di A. deceduto in carcere. A. era un tossicodipendente, che faceva uso abituale di droghe dall'età di 16 anni, aveva trascorso vari periodi di detenzione e, al momento della sua ultima carcerazione, nel 2004, risultava affetto da diverse patologie derivanti dalla tossicodipendenza. Nel 2005 era stato deferito al consiglio di disciplina del carcere per due episodi di intossicazione provocata dall'inalazione del gas contenuto nelle cartucce fornite ai detenuti per cucina, procedimento concluso con la sola raccomandazione alla prudenza. Il 30 maggio 2005 è stato trovato morto nella sua cella. Secondo il rapporto delle autorità penitenziarie, durante il tentativo di rianimazione, i medici avevano rilevato che nella stanza c'era un forte odore di gas che proveniva anche dalla bocca del paziente, ed era stata trovata una cartuccia di gas vuota, a terra, vicino al corpo. Secondo il referto delle perizie disposte nel corso dell'indagine avviata dal Procuratore della Repubblica, il decesso era stato causato da una insufficienza cardio-respiratoria acuta. Peraltro, il referto evidenziava che, tenuto conto delle informazioni che riguardavano il profilo e il comportamento della vittima, non si poteva escludere che avesse volontariamente inalato una sostanza gassosa, che ne aveva causato il decesso, anche se le analisi del sangue effettuate non avevano permesso di stabilire con certezza tale circostanza.

Il giudice per le indagini preliminari, in base alle conclusioni della perizia, ha avviato un procedimento penale contro ignoti, per morte come conseguenza di un altro delitto, ai sensi dell'articolo 586 c.p.. Il 13 luglio 2006. La perizia medico-legale disposta dal PM, contrariamente a

quanto concluso nella prima perizia, ha ritenuto probabile che A. fosse rimasto vittima di un'aritmia acuta causata dagli effetti del gas. Preso atto delle risultanze della perizia, il PM ha chiesto l'archiviazione del procedimento, che il GIP del Tribunale di Venezia ha respinto, disponendo nuove indagini, a seguito delle quali il direttore, il medico responsabile e il direttore dei servizi penitenziari del carcere di Venezia, sono stati indagati per omicidio colposo ai sensi dell'articolo 589 c.p..

Con provvedimento del 6 dicembre 2012, il giudice per le indagini preliminari ha archiviato il procedimento con la motivazione che i fatti erano prescritti (dal 30 novembre 2012). Pur rilevando che la prescrizione lo esonerava dal trattare il caso in modo più approfondito, il GIP ha indicato che l'indagine condotta aveva permesso di concludere che il decesso di A. era stato causato dall'inalazione volontaria del gas fornito dal carcere. Inoltre, ha precisato che era difficile ravvisare una responsabilità in capo agli indagati, i quali avrebbero potuto eventualmente impedire alla vittima di avere accesso alle cartucce di gas solo in presenza di precise e comprovate segnalazioni, che nel caso di specie non esistevano.

I ricorrenti hanno presentato ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo, sostenendo che le autorità penitenziarie non avessero adottato tutte le misure necessarie a proteggere adeguatamente la vita del loro congiunto, e che non fosse stata condotta una indagine effettiva a tale riguardo.

### ➤ *Sulla dedotta violazione dell'articolo 2*

Prima di procedere all'esame della causa la Corte ha accolto la richiesta del Governo, che ha eccepito la mancanza di qualità di vittima della seconda ricorrente, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

Passando all'esame della causa, la Corte ha evidenziato che l'articolo 2 della Convenzione obbliga lo Stato non soltanto ad astenersi dal provocare la morte in maniera volontaria e irregolare, ma anche ad adottare le misure necessarie per la protezione della vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione (*L.C.B. c. Regno Unito*, 9 giugno 1998, § 36, e *Renolde c. Francia*, n. 5608/05, § 80). Inoltre, le persone detenute si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità e le autorità hanno il dovere di proteggerle (*Keenan c. Regno Unito*, n. 27229/95; *Younger c. Regno Unito*, n. 57420/00; *Troubnikov c. Russia*, n. 49790/99, § 68, 5 luglio 2005, e *Renolde c. Francia* n. 5608/05). Nello svolgimento dei compiti di protezione delle persone loro affidate, le autorità penitenziarie devono esercitare le loro funzioni in maniera compatibile con i diritti e le libertà dell'individuo interessato.

La Corte ha ricordato che l'articolo 2 della Convenzione può, in alcune circostanze ben definite, porre a carico delle autorità l'obbligo positivo di adottare, anche in via preventiva, delle misure di ordine pratico per proteggere l'individuo da altri o, in alcune circostanze particolari, da se stesso (*Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, § 115; *Mastromatteo c. Italia* [GC], n. 37703/97, § 68 e

*Keenan c. Regno Unito*, n. 27229/95, § 89), sempre che non si tratti di un onere insostenibile o eccessivo e senza perdere di vista le difficoltà che incontrano le forze dell'ordine nell'esercizio delle loro funzioni.

Ciò premesso, in molte cause in cui il rischio proveniva non da atti criminali compiuti da terzi, ma da atti di autolesionismo commessi da un detenuto, la Corte ha concluso che sulle autorità gravava un obbligo positivo, in quanto sapevano o avrebbero dovuto sapere che vi era un rischio reale e immediato che la persona attentasse alla propria vita. Nelle cause in cui ha accertato che le autorità erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza di tale rischio, la Corte ha esaminato se le stesse avessero fatto tutto quanto si poteva ragionevolmente aspettarsi da loro per prevenirlo (da ultimo, *Fernandes de Oliveira c. Portogallo*, n. 78103/14, del 31 gennaio 2019).

Considerando nel merito i motivi di ricorso, relativi alla presunta negligenza delle autorità competenti nell'adozione di misure adeguate a salvaguardare l'integrità fisica e la vita di A., la Corte ha escluso che le autorità sapessero o avrebbero dovuto sapere che sussisteva un rischio reale e immediato per la vita di A. e che non avessero adottato le misure che si poteva ragionevolmente attendersi da esse.

Secondo la Corte, la vittima non si trovava in una situazione di vulnerabilità particolare a causa del suo stato mentale, tuttavia la sua tossicodipendenza cronica, associata a disturbi del comportamento, e il suo stato di salute fragile, ne facevano un soggetto particolarmente vulnerabile. Per questo motivo A. era costantemente seguito da parte dei medici del carcere di Venezia, i quali, fin dall'inizio della detenzione, avevano messo in atto trattamenti di disassuefazione farmacologica e psicologica. Inoltre, gli venivano somministrati regolarmente farmaci per curare le patologie da cui era affetto. Anche in considerazione dei precedenti comportamentali della vittima, le autorità non avevano alcun motivo di prevedere un rischio immediato che la vittima agisse in maniera tale da mettere in pericolo la propria vita o la propria integrità fisica.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo sostanziale.

Quanto al profilo procedurale, il ricorrente aveva lamentato la mancanza di celerità e di effettività dell'indagine, che avrebbe determinato l'archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione e, di conseguenza, l'impossibilità di far perseguire i responsabili del decesso del nipote. La Corte ha premesso che nel caso di specie, come in tutti i casi in cui un detenuto decede in condizioni sospette e in cui la causa di tale decesso è riconducibile a un'azione o a un'omissione degli agenti o dei servizi pubblici, le autorità nazionali avevano il dovere di condurre un'indagine effettiva sulle circostanze del decesso del nipote del ricorrente, al fine di accertare, da un lato, la

causa della morte e per escludere la possibilità di un incidente o di un atto criminale e, dall'altro, se le autorità fossero in qualche modo responsabili di non avere impedito un tale atto.

Valutate tutte le circostanze del caso, la Corte ha riscontrato nell'azione delle autorità italiane la diligenza richiesta dall'elemento procedurale dell'articolo 2 della Convenzione. Ha ritenuto, inoltre, che il ricorrente sia stato sufficientemente coinvolto nel processo investigativo, soprattutto ai fini della sua partecipazione ad alcuni atti procedurali e alla possibilità di opporsi alle richieste di archiviazione della Procura.

### 1.2.2. In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)

**Jeddi c. Italia - Sentenza del 9 gennaio 2020 (ricorso n. 40286/14)**

**Esito:**

- **non violazione articolo 5**

### QUESTIONE TRATTATA

**Trattenimento presso il CIE di un immigrato illegale finalizzato all'acquisizione dei documenti necessari all'identificazione - Adeguatezza della verifica di legittimità dei provvedimenti adottati dalle autorità competenti.**

Il ricorrente è un cittadino tunisino sbarcato illegalmente e senza documenti di identità sull'isola di Lampedusa. Fermato dalla polizia, mentre era trattenuto presso il CIE di Santa Maria Capua Vetere aveva presentato richiesta di protezione internazionale, che era stata rigettata dalla Commissione territoriale di Caserta. Nel giudizio avverso il diniego di protezione internazionale, il Tribunale di Napoli ha consentito al ricorrente di richiedere, entro il 31 dicembre 2012, un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il ricorrente, senza presentare la richiesta di permesso di soggiorno, ha lasciato l'Italia il 24 dicembre 2012 e, dopo il suo ingresso illegale in Svizzera, ha presentato alle autorità cantonali di Zurigo una richiesta di asilo. Le autorità svizzere, in applicazione del Regolamento di Dublino, lo hanno espulso, rinviandolo in Italia. All'arrivo all'aeroporto di Malpensa, il ricorrente ha dichiarato agli agenti della polizia di frontiera di rinunciare alla protezione internazionale affermando che: *"nel suo Paese non aveva nessun problema di natura politica o personale"*. Conseguentemente, venendo a mancare i presupposti per il suo soggiorno legale in Italia, il Prefetto di Varese ha adottato un decreto di espulsione. In attesa dell'esecuzione del decreto il ricorrente è stato collocato presso il CIE di Milano, misura confermata in attesa della decisione del Tribunale di Napoli sulla richiesta di permesso di soggiorno. Il 2 novembre 2012 l'avvocato ha trasmesso alle autorità il provvedimento favorevole del Tribunale e il ricorrente è stato

posto in libertà, ottenendo il 12 novembre 2012 il permesso di soggiorno, che lo autorizzava a permanere in Italia fino al 31 dicembre 2012. Con ricorso per cassazione, il ricorrente ha contestato la legittimità del trattenimento presso il CIE di Milano. Il 22 ottobre 2013 la Corte di cassazione ha rigettato il ricorso.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, il ricorrente ha lamentato di avere trascorso 15 giorni in un C.I.E. a Milano, nonostante il Tribunale di Napoli avesse affermato il suo diritto ad ottenere un permesso di soggiorno in Italia per ragioni umanitarie, in violazione dell'articolo 5 §§ 1, 4 e 5 della Convenzione, poiché il provvedimento di trattenimento sarebbe stato adottato senza una previa verifica della sua situazione personale, in particolare della titolarità a ricevere un permesso di soggiorno.

➤ *Sulla dedotta violazione dell'articolo 5*

La Corte, dopo aver riassunto i punti salienti della vicenda, ha osservato che il ricorrente era assistito da un avvocato d'ufficio e da un interprete e quindi era perfettamente in grado di comprendere la sua situazione e lo svolgimento del procedimento di espulsione; non solo, nel momento in cui il suo avvocato aveva presentato il provvedimento del Tribunale di Napoli alle autorità di polizia di Milano, il ricorrente era stato immediatamente posto in libertà.

A giudizio della Corte, la tempestività con cui il ricorrente è stato messo in libertà dimostra la buona fede delle autorità italiane. Viceversa, il ricorrente, recandosi in Svizzera a presentare una domanda di asilo parallela, ha dato prova, quanto meno, di mancanza di diligenza.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha concluso che la privazione della libertà subita dal ricorrente si è svolta nell'ambito della legalità e nel quadro di una procedura che non presentava alcuna traccia di arbitrarietà, poiché era stato trattenuto in quanto non in possesso di un documento di identità, né era in grado di fornire indicazioni circa l'esito del procedimento volto a regolarizzare la permanenza in Italia.

Pertanto, la Corte ha constatato che non c'è stata alcuna violazione dell'articolo 5 della Convenzione.

**1.2.3 In materia di qualificazione delle sanzioni pecuniarie inflitte dall'Autorità garante per le comunicazioni (AGCOM) e di garanzie di equità del procedimento sanzionatorio (articolo 6 Cedu).**

*Edizioni del Roma s.c.a.r.l. e Edizioni del Roma s.r.l. c. Italia - Sentenza del 10 dicembre 2020 (ricorsi nn. 68954/13 e 70951/13)*

**Esito:**

- **non violazione articolo 6 § 1**

## QUESTIONE TRATTATA

### **Natura penale delle sanzioni irrogate dall'AGCOM - Equità del procedimento - Garanzie di indipendenza e imparzialità del giudice amministrativo.**

Le ricorrenti di questo caso sono due società editrici italiane che avevano subito sanzioni dall'AGCOM a seguito di un procedimento amministrativo. Le due società editrici avevano chiesto il contributo previsto dalla legge n. 416 del 1981<sup>26</sup> al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alla pubblicazione di due quotidiani, "Il Roma" e "L'Umanità". Ai fini della concessione del contributo, le società editrici, per tramite dei loro rappresentanti, hanno dichiarato all'AGCOM di non avere tra loro una relazione di controllo. A seguito delle verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza, incaricata di accertare se esistesse una relazione di "controllo di fatto" tra le società ricorrenti, il 7 marzo 2011, l'AGCOM ha aperto una procedura sanzionatoria nei loro confronti per la violazione dell'obbligo di dichiarare le situazioni di controllo, sancito dall'articolo 1 della legge n. 416 del 1981, in relazione alle sovvenzioni ricevute nel periodo 2008-2010. Dopo le audizioni dei rappresentanti delle due società e lo svolgimento di ulteriori accertamenti, il 30 maggio 2012 l'AGCOM ha emesso inflitto alla seconda ricorrente una sanzione amministrativa di 103.300 euro, motivata nell'omessa dichiarazione della propria posizione di controllo nel periodo 2008-2010. La sanzione pecuniaria era aggravata dal divieto di accesso ad ulteriori forme di finanziamento, circostanza, questa, che aveva provocato il fallimento di una delle società e, conseguentemente, la scomparsa di un quotidiano con oltre un secolo di storia.

Con due ricorsi separati, entrambe le ricorrenti hanno chiesto al giudice amministrativo l'annullamento del provvedimento sanzionatorio, per violazione di obblighi procedurali da parte dell'AGCOM. Il TAR per il Lazio li ha rigettati entrambi, con sentenza del 25 giugno 2012. Con sentenza del 22 aprile 2013, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, sottolineando, in particolare, la diversa natura del diritto di difesa nei procedimenti dinanzi all'AGCOM rispetto a quello che deriva dal diritto processuale. In particolare, il Collegio ha ritenuto che il diritto alla difesa, nell'ambito della procedura dinanzi all'AGCOM, fosse stato rispettato, dal momento che le ricorrenti avevano avuto accesso agli atti ed erano state ascoltate.

---

<sup>26</sup> Legge 5 agosto 1981, n. 416, Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria.



Dinanzi alla Corte Edu le ricorrenti hanno sostenuto di aver subito una violazione dei loro diritti di difesa, garantiti dall'articolo 6 della Convenzione nel procedimento dinanzi all'AGCOM. La prima ricorrente, in particolare, ha rappresentato la natura sostanzialmente penale delle sanzioni dell'AGCOM, nel senso attribuito a questa definizione dalla giurisprudenza della Corte. La seconda ricorrente non ha depositato presso la Cancelleria della Corte la traduzione delle sue osservazioni, pertanto la Corte ha risposto nel merito alle osservazioni della prima ricorrente.

➤ *Sulla dedotta violazione dell'articolo 6*

La Corte di Strasburgo, richiamando la propria consolidata giurisprudenza, ha ricordato che al fine di determinare la “*natura penale*” della sanzione, occorre prendere in considerazione i tre criteri c.d. “*Engel*” (vedi: *Engel e altri c. Paesi Bassi*, n. 22/1976): “*la qualificazione giuridica della misura in questione nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima e la natura e il grado di severità della sanzione*”. Nel caso di specie, la Corte ha osservato che, anche se il diritto interno italiano qualifica come “*amministrative*” le sanzioni inflitte alle due ricorrenti, considerato il grado di severità, le significative conseguenze patrimoniali patite dalle società ricorrenti, e lo scopo – sia preventivo che repressivo – delle norme da cui la sanzione trae fondamento, sussiste il carattere “*penale*” delle stesse, con applicabilità del profilo penale dell'articolo 6, par. 1, della Convenzione e, conseguentemente, della necessità del carattere pubblico del procedimento sanzionatorio. Al riguardo, inoltre, la Corte ha ricordato di aver già stabilito che l'articolo 6 della Convenzione, sotto il suo profilo penale, si applica alle Autorità di regolazione e, in particolare all'AGCOM (cfr. *A. Menarini Diagnostics s.r.l. c. Italia* n. 43509/08, 27 settembre 2011, § 44). La Corte ha ritenuto che, nel caso di specie, considerato il grado di severità della pena comminata e il pregiudizio economico e professionale considerevole, conseguentemente patito dalle soccombenti, il procedimento sanzionatorio avrebbe dovuto essere svolto nel rispetto dei principi sul giusto processo, in particolare del contraddittorio, della pubblicità dell'udienza e della separazione tra l'organo incaricato delle indagini e di quello competente a giudicare sull'eventuale sussistenza di infrazioni e sull'applicazione delle sanzioni. Tuttavia la constatazione che, nel caso di specie, il procedimento dinanzi all'AGCOM non abbia soddisfatto i criteri fissati dall'articolo 6 Cedu non è sufficiente di per sé ad integrare la violazione di tale articolo, in quanto la procedura amministrativa in questione è soggetta, in base al diritto interno, al controllo successivo di un organo giudiziario, competente a riesaminare il caso in fatto e in diritto e, se del caso, riformare la decisione resa dall'organo amministrativo. Nel caso in questione le ricorrenti avevano la facoltà – di cui si sono avvalse – di ricorrere dinanzi al giudice amministrativo e le giurisdizioni amministrative hanno effettivamente valutato in fatto e in diritto le accuse rivolte alle ricorrenti, e le prove raccolte dall'AGCOM. I giudici amministrativi hanno verificato, in rapporto



alle circostanze concrete della causa, se l'AGCOM avesse esercitato in modo appropriato i poteri attribuiti dalla legge nonché la fondatezza e la proporzionalità delle decisioni adottate dall'Autorità. Pertanto, stante il controllo effettuato dal TAR e dal Consiglio di Stato, che "ha permesso un confronto orale tra le parti e il rispetto del principio della parità tra le armi", la Corte ha dichiarato che, come stabilito nei criteri elaborati dalla sua propria giurisprudenza, non è ravvisabile alcuna violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, Cedu, in quanto "il T.A.R. e il Consiglio di Stato rispettano i requisiti di indipendenza e di imparzialità che il tribunale deve possedere" (*Predil Anstalt s.a. c. Italia*, n. 31993/96, 8 giugno 1999). In data 19 aprile 2021 la Corte Edu ha respinto la richiesta di rinvio del caso alla Grande Camera, presentata dalle ricorrenti.

## 2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2020, nel presente paragrafo se ne fa la rassegna sintetica per tipologia di esito.

### 2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza, abusività, incompatibilità o mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

#### 2.1.1. Diritto al rispetto della proprietà dei beni (articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu)

*Ghetti e altri c. Italia – Decisione del 3 marzo 2020 (ricorso n. 24745/03)*

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

## QUESTIONE TRATTATA

### Procedura espropriativa -Valutazione del requisito dell'interesse pubblico.

Davanti la Corte Edu, i ricorrenti avevano lamentato che la privazione dei loro beni non era avvenuta in conformità della legge, difettando la procedura espropriativa del requisito dell'"interesse pubblico".

Al riguardo, avevano rappresentato che i lavori di costruzione di una scuola pubblica, per i quali il loro terreno era stato espropriato, non erano stati completati e, al posto della scuola, era stata invece pianificata la costruzione di un centro commerciale.

Con la decisione in oggetto, la Corte ha, innanzitutto, ribadito che le autorità nazionali si trovano, in linea di principio, in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per apprezzare ciò che è "nell'interesse pubblico". Ha poi osservato che, sebbene una privazione di beni effettuata per il solo motivo di conferire un vantaggio privato a un privato non possa essere

"nell'interesse pubblico", il trasferimento obbligatorio di beni da un individuo all'altro può, a seconda delle circostanze, costituire un mezzo legittimo di promozione dell'interesse pubblico.

Passando all'esame del caso di specie, la Corte, dopo aver riconosciuto che l'intenzione originaria alla base dell'espropriazione del terreno, vale a dire la costruzione di una scuola, era nell'interesse pubblico, non ha condiviso l'affermazione dei ricorrenti secondo cui, con il cambiamento di destinazione del terreno espropriato, tale interesse pubblico non era stato perseguito.

A tal proposito, i giudici di Strasburgo hanno evidenziato che la modifica era stata introdotta in risposta all'evoluzione delle richieste della collettività individuate dal Comune, il quale avendo una conoscenza diretta della comunità interessata e dei suoi bisogni, ha deciso che le strutture educative non erano più necessarie sul territorio a causa dei cambiamenti demografici e che più utile era la creazione di un centro commerciale, quale servizio per gli abitanti del complesso di edilizia popolare che doveva essere costruito nel quartiere.

Conseguentemente, non rilevando alcun motivo per rimettere in discussione la valutazione effettuata dalle autorità nazionali, ha dichiarato il ricorso inammissibile ai sensi dell'articolo 35, §§ 1 e 4 della Convenzione.

**Reale c. Italia - Decisione dell' 8 settembre 2020 (ricorso n. 16430/13)**

**Esito:**

- irricevibilità per manifesta infondatezza

## QUESTIONE TRATTATA

**Mutata destinazione d'uso di un terreno agricolo sottoposto a vincolo conformativo ai fini della destinazione a parco pubblico urbano - Compatibilità con l'articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu.**

Dinanzi alla Corte Edu i ricorrenti hanno lamentato che il divieto di costruire, imposto al terreno del loro *dante causa* dalla pianificazione urbanistica dal 1979, di durata indeterminata e senza indennizzo, aveva reso nullo il loro diritto di proprietà, in violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu.

La Corte ha, innanzitutto, ricordato che in un ambito complesso come quello della pianificazione urbana, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento nel condurre la loro politica urbanistica e che, in assenza di una decisione manifestamente arbitraria o irragionevole, essa non può sostituire la propria valutazione a quella delle autorità nazionali per

quanto riguarda la scelta dei mezzi più idonei per ottenere, a livello nazionale, i risultati perseguiti da tale politica.

Nel caso di specie, i giudici di Strasburgo hanno rilevato che la destinazione del terreno dei ricorrenti a verde pubblico attrezzato aveva una base legale nel piano urbanistico. Lo scopo delle restrizioni imposte era quello di preservare la natura e l'ambiente, fatto che, per la Corte, risponde a un imperativo degli enti locali e rientra nell'interesse generale. Sul punto la Corte ha ricordato che, seppure sia vero che la classificazione del terreno come zona destinata a verde pubblico attrezzato non aveva conferito ai ricorrenti un diritto alla compensazione, tuttavia, quando viene messa in discussione una misura che regola l'uso dei beni, l'assenza di indennizzo non può, da sola, costituire una violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu.

Tenuto conto delle circostanze della causa, la Corte ha concluso che l'ingerenza controversa non aveva compromesso il giusto equilibrio da mantenere, in materia di regolamentazione dell'uso dei beni, tra l'interesse pubblico e interesse privato.

### 2.1.2. In materia di diritto alla vita e proibizione della tortura (articolo 3 Cedu)

*Spina c. Italia - Decisione 29 settembre 2020 (ricorso n. 52/12)*

Esito:

- irricevibilità per mancato esaurimento delle vie interne

## QUESTIONE TRATTATA

### In materia di condizioni di detenzione.

La decisione in esame prende le mosse dal ricorso presentato da un detenuto, il quale aveva denunciato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 3 della Convenzione, a causa della mancata somministrazione, durante la detenzione, di cure mediche adeguate al suo stato di salute, nonché del fatto che non gli era stata concessa la possibilità di beneficiare di una forma di detenzione alternativa al carcere.

Nelle sue difese, il Governo ha eccepito il mancato esaurimento delle vie interne di ricorso.

In particolare, per quanto riguarda la presunta inadeguatezza della gestione delle malattie in carcere, il ricorrente avrebbe potuto richiedere alle autorità penitenziarie di essere trasferito in un carcere meglio attrezzato per la gestione delle malattie da cui risultava affetto, prevista dagli articoli 83 e 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000; in caso di rifiuto da parte delle autorità, avrebbe comunque avuto a disposizione il rimedio previsto dagli articoli 69 e 35 bis

della legge del 26 luglio 1975, n. 354, secondo cui ogni detenuto può rivolgersi al giudice per l'esecuzione delle pene per qualsiasi questione inerente le condizioni di detenzione.

Quanto poi alla possibilità di beneficiare degli arresti domiciliari, il ricorrente non aveva proposto ricorso dinanzi alla Corte di cassazione, come consentito dagli articoli 310 e 311 del c.p.c., avverso il decreto del Tribunale di Napoli che aveva respinto la sua richiesta di applicazione della misura alternativa.

La Corte Edu, dopo aver ricordato che sensi dell'articolo 35, § 1 della Convenzione, la questione può essere sottoposta ad essa solo dopo l'esaurimento dei mezzi di ricorso interni e che lo scopo di questa norma è quello di fornire agli Stati contraenti l'opportunità di prevenire o porre rimedio alle presunte violazioni nei loro confronti prima che le siano deferiti, in accoglimento delle eccezioni formulate dal Governo, ha respinto il ricorso per il mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interni ai sensi dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

***Berlioz c. Italia - Decisione 28 marzo 2020 (ricorso n. 11137/13)***

**Esito:**

- **irricevibilità per mancato esaurimento delle vie interne di ricorso**
- **irricevibilità per manifesta infondatezza**

## **QUESTIONE TRATTATA**

**In materia di condizioni di detenzione - Compatibilità con la Convenzione della misura della sanzione penale dell'isolamento diurno.**

Il ricorrente aveva proposto ricorso alla Corte Edu per contestare la compatibilità con il suo stato di salute delle condizioni di detenzione in carcere, lamentando in particolare la mancanza di cure appropriate e di alimenti specifici per la celiachia, nonché il fatto di essere stato posto ad isolamento diurno per un mese.

Sulla mancanza di cure mediche adeguate, nonché sulla mancanza di una dieta adatta alla celiachia, i giudici di Strasburgo hanno osservato che il ricorrente non ha adempiuto all'obbligo di esaurire i mezzi di ricorso nazionali. In particolare, non aveva proposto impugnazione avverso la decisione del 13 marzo 2014, con la quale il Tribunale di Firenze per l'esecuzione delle pene aveva respinto le sue domande di arresti domiciliari o di sospensione dell'esecuzione della sua pena.

Sull'isolamento diurno cui il ricorrente è stato sottoposto, la Corte Edu, innanzitutto, ha ricordato di aver già affrontato la questione<sup>27</sup> della compatibilità con la Convenzione dei regimi di maggiore sicurezza volti a prevenire i rischi di fuga, aggressione o disgregazione della comunità dei detenuti e di avere al riguardo affermato che "sarebbe opportuno (...) ricorrere a questa misura, che rappresenta una sorta di 'reclusione in carcere', solo eccezionalmente e con grande cura".

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che la misura di isolamento diurno è stata imposta come sanzione penale e che, dalle informazioni fornite dal Governo, è risultato che per tutto il periodo per cui è stata disposta, erano stati effettuati controlli regolari sullo stato di salute del ricorrente per verificare che la stessa fosse compatibile con l'isolamento.

In assenza di contestazione delle informazioni fornite dal Governo, la Corte ha concluso che l'isolamento che il ricorrente ha dovuto affrontare non ha superato l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione. Non essendo stata raggiunta la soglia minima di gravità per i maltrattamenti o le pene per rientrare nell'articolo 3 della Convenzione, ha respinto la censura in quanto manifestamente infondata.

### 2.1.3. In materia di diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu)

*Sula c. Italia - Decisione 3 marzo 2020 (ricorso n. 58956/12)*

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

## QUESTIONE TRATTATA

**Riformulazione del capo d'accusa e mancata audizione di testimoni nell'ambito di un procedimento penale.**

La decisione in esame concerne un ricorso presentato da un cittadino albanese condannato a diciotto anni di reclusione per i reati di sequestro, riduzione in schiavitù e vendita di persona in condizione di schiavitù (articoli 600, 602 e 630 del codice penale).

Dinanzi alla Corte Edu, il ricorrente aveva lamentato la violazione dell'articolo 6, § 3, lett. a) in combinato disposto con l'articolo 6, § 1 della Convenzione, per essere stato condannato anche per il reato di riduzione in schiavitù di cui all'articolo 600 c.p. nonostante esso non fosse stato oggetto di espressa imputazione ma ritenuto contestato in fatto, nonché la violazione dell'articolo 6, § 3, lett. d) in combinato disposto con l'articolo 6, § 1 della Convenzione, per essergli stata negata, prima

---

<sup>27</sup> Cfr. *Genovese c. Italia* (dec.), n. 24407/03, 10 novembre 2009

dal giudice per le indagini preliminari e poi dal giudice dell'udienza preliminare, la possibilità di esaminare due testimoni, le cui dichiarazioni erano state decisive per la formulazione del giudizio di penale responsabilità nei suoi confronti.

Esaminati i fatti, la Corte Edu, in relazione alla riformulazione del capo di accusa ha ritenuto che il ricorrente non abbia subito alcuna violazione in quanto, alla luce della nozione di reato di riduzione in schiavitù prevista dall'ordinamento italiano, la descrizione dei fatti ha caratterizzato la presenza degli elementi costitutivi del reato punibile dall'articolo 600 c.p., vale a dire l'esercizio di poteri di vigilanza sulla vittima al fine di ridurla o mantenerla in stato di continua soggezione e assumere vantaggio sulla sua situazione di vulnerabilità. Una tale qualificazione del reato in questione, ha osservato la Corte, era quindi un elemento intrinseco dell'accusa iniziale.

Quanto alla lamentata violazione dell'articolo 6, § 3, lett. d), la Corte ha ritenuto che il fatto che il ricorrente non sia stato in grado, in nessuna fase del procedimento, di interrogare o far esaminare i testimoni, non ha viziato il procedimento nel suo complesso.

Al riguardo, ha rilevato che numerosi elementi di prova hanno corroborato le testimonianze contestate e consentito ai tribunali nazionali di giungere ad una ricostruzione coerente e senza contraddizione quanto al ruolo e alla responsabilità penale del sig. Sula.

Conseguentemente, la Corte ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35, §§ 3, lett. a) e 4 della Convenzione.

*Bruni c. Italia - Decisione 3 marzo 2020 (ricorso n. 27969/10)*

**Esito:**

- irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

## QUESTIONE TRATTATA

### **Equità del processo – Decreto di archiviazione e astensione del giudice.**

In tale decisione la Corte Edu ha esaminato il caso di un ricorso presentato per lamentare la violazione da parte dello Stato dell'articolo 6, § 1 della Convenzione.

In particolare, il ricorrente, che aveva presentato un atto di denuncia querela nei confronti di terzi per i reati di calunnia e falsa testimonianza, si doleva della mancanza di imparzialità da parte del giudice, che aveva giudicato il caso nonostante in precedenza si fosse astenuto nonché del fatto che la decisione di archiviazione della sua denuncia, era avvenuta senza che fosse stata fissata un'udienza preventiva.

La Corte Edu, innanzitutto, ha evidenziato che, secondo le pertinenti disposizioni dell'ordinamento italiano, ogni decisione assunta da un giudice astenuto è viziata da nullità assoluta e che tale nullità può essere fatta valere dinanzi la Corte di cassazione.

Con riferimento al caso di specie, ha osservato che il ricorso per cassazione, che il ricorrente non aveva proposto prima di adirla, gli avrebbe consentito di ottenere l'annullamento del decreto con il quale il giudice aveva deciso, nonostante la sua dichiarazione di astensione, di archiviare il procedimento.

Conseguentemente, in accoglimento dell'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne sollevata dal Governo, ha respinto il ricorso, ai sensi dell'articolo 35, §§ 1 e 4 della Convenzione.

#### **2.1.4. In materia di diritto all'equo processo e alla tutela della proprietà dei beni (articolo 6 e articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu)**

*Chino c. Italia - Decisione 28 marzo 2020 (ricorso n. 51886/12)*

**Esito:**

- irricevibilità per manifesta infondatezza

### **QUESTIONE TRATTATA**

#### **Confisca di beni immobili ex articoli 2-bis e 2-ter della legge n. 575 del 31 maggio 1965.**

Nel caso preso in esame dalla presente decisione, era stata disposta la confisca, ai sensi degli articoli 2-bis e 2-ter della legge n. 575 del 31 maggio 1965, di un appartamento di proprietà della ricorrente, in qualità di *partner* di C.D., soggetto sospettato di appartenere ad un'associazione criminale e di vivere abitualmente di guadagni criminali.

Davanti la Corte Edu, la ricorrente aveva lamentato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nonché dell'articolo 6, § 1 della Convenzione, rappresentando che l'appartamento confiscato era di sua esclusiva proprietà e che le autorità nazionali avevano omesso di considerare adeguatamente le prove fornite circa la provenienza dei fondi utilizzati per l'acquisto.

La Corte ha osservato che, sebbene la misura in questione comporti una privazione della proprietà, rientra comunque in una regolamentazione dell'uso dei beni come prevista dal secondo comma dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, che riconosce agli Stati il diritto di adottare le leggi ritenute necessarie a disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale.



Nel caso di specie, la Corte ha affermato che l'ingerenza dello Stato era finalizzata a un obiettivo corrispondente all'interesse generale nonché proporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito, in quanto mirante a prevenire l'uso illecito e pericoloso per la società di beni la cui origine lecita non era stata dimostrata.

Ciò posto, tenuto conto del margine di discrezionalità che spetta agli Stati quando regolano "l'uso dei beni secondo l'interesse generale", in particolare nell'ambito di una politica penale volta a combattere la piaga della criminalità grave, la Corte ha ritenuto che l'interferenza dello Stato nel diritto della ricorrente al pacifico godimento dei suoi beni non era stata sproporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito.

Conseguentemente ha respinto tutte le doglianze in quanto manifestamente infondate, ai sensi dell'articolo 35, §§ 3 e 4 della Convenzione.

***Pellegrinelli c. Italia - Decisione 7 luglio 2020 (ricorso n.31141/09)***

**Esito:**

- **Irricevibilità per mancanza della qualità della vittima**

## QUESTIONE TRATTATA

**Equo processo - Effetti retroattivi legge n. 296 del 2000 - Contenzioso ripetitivo "pensionati svizzeri".**

Le circostanze del caso di specie sono analoghe a quelle descritte nelle sentenze *Maggio e altri c. Italia* (n. 46286/09 e altri 4, 31 maggio 2011) e *Stefanetti e a. c. Italia* (n. 21838/10 e altri 7, 15 aprile 2014).

Nel 1999, il ricorrente, che aveva trasferito in Italia i contributi pensionistici da lui versati in Svizzera, ha presentato all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) una domanda di ricalcolo della pensione, conformemente alla Convenzione italo-svizzera sulla sicurezza sociale del 1962, sulla base dei contributi che aveva versato in Svizzera, ove aveva lavorato dal 1952 al 1984.

A fronte della reiezione della domanda da parte dell'INPS, il ricorrente, nel 2002, aveva presentato ricorso dinanzi al Tribunale di Bergamo, chiedendo il ricalcolo della pensione sulla base della retribuzione reale percepita in Svizzera.

Il ricorso veniva respinto nel merito in base al rilievo che negli ultimi cinque anni della sua vita lavorativa (quelli rilevanti per il calcolo) il ricorrente aveva vissuto e lavorato in Italia.

La sentenza del Tribunale veniva confermata sia dalla Corte d'appello di Brescia sia dalla Corte di cassazione.



Nel frattempo, mentre era pendente il giudizio di impugnazione, era entrata in vigore la legge n. 296 del 2006, il cui articolo 1, recante norma di interpretazione autentica, ha comportato la modifica della giurisprudenza pertinente, negandogli il diritto a un equo processo.

La Corte Edu, esaminati i fatti, ha rilevato che, nel caso di specie, i giudici nazionali avevano respinto nel merito le domande del ricorrente nei tre gradi, senza applicare - esplicitamente o implicitamente - la legge n. 296 del 2006, in quanto la posizione del ricorrente non soddisfaceva i presupposti per il ricalcolo della pensione.

Constatato che l'emanazione della legge n. 296 del 2006 non aveva influenzato in alcun modo la determinazione giurisdizionale della controversia, la Corte ha concluso che il ricorrente non poteva affermare di essere vittima della violazione dell'articolo 6, § 1 della Convenzione ed ha rigettato il ricorso per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione ai sensi dell'articolo 35, §§ 3, lett. a) e 4.

**Mediani c. Italia- Decisione 8 settembre 2020 (ricorso n. 11036/14)**

**Esito:**

- **irricevibilità per incompatibilità *ratione materiae***

## QUESTIONE TRATTATA

**Eccessiva durata del procedimento - Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - Legge Pinto.**

Nel caso oggetto di decisione della Corte Edu, il ricorrente, pubblico dipendente, invocando l'articolo 6 della Convenzione, aveva lamentato la durata eccessiva del ricorso amministrativo al Presidente della Repubblica, introdotto nel 2004, avverso un provvedimento definitivo che gli aveva negato l'avanzamento di carriera.

La Corte, anzitutto, ha rammentato che in tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica si era pronunciata con la sentenza *Nardella c. Italia* del 28 settembre 1999 (ric. n. 45814/99) e che, in quell'occasione, aveva affermato che le disposizioni della Convenzione non potevano essere applicate *ex* articolo 35 della Convenzione a tale rimedio, non trattandosi di un rimedio avente natura giurisdizionale.

Ha, poi, ricordato che a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 69 del 2009 e dal decreto legislativo n. 104 del 2010, che hanno introdotto il parere vincolante del Consiglio di Stato e la possibilità di ricorrere al Presidente della Repubblica solo per le controversie di competenza del

giudice amministrativo, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ha assunto natura giurisdizionale e che, pertanto, ad esso possono essere applicate le disposizioni della Convenzione.

Ciò premesso, con riferimento al caso di specie, la Corte ha osservato che il ricorrente aveva presentato il ricorso nel 2004, ben prima delle modifiche introdotte nel 2009 e nel 2010. Inoltre, ha rilevato che il ricorrente non si era servito dei rimedi interni, poiché non aveva presentato ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001 (c.d. "legge Pinto") per l'eccessiva durata del procedimento.

Conseguentemente, ha rigettato il ricorso per incompatibilità *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione.

### 2.1.5. Principio di legalità della pena (articolo 7 Cedu)

**Ambrosio c. Italia - Decisione 29 settembre 2020 (ricorso n. 47271/16)**

**Esito:**

**irricevibilità per tardività nel deposito del ricorso**

## QUESTIONE TRATTATA

**Applicazione retroattiva delle regole di determinazione della pena introdotte dal decreto-legge n. 341 del 2000, convertito con modificazione in legge n. 144 del 2000.**

In tale decisione la Corte Edu ha esaminato il caso di un ricorrente che il 29 aprile 1998 era stato giudicato con rito ordinario e condannato all'ergastolo dalla Corte di assise di Napoli, condanna confermata in secondo grado dalla Corte di assise di appello di Napoli il 22 novembre 1999.

Per la prima volta con il ricorso in cassazione, il ricorrente aveva chiesto di poter ottenere la riduzione della pena, chiedendo l'applicazione dell'articolo 442 c.p.p. così come modificato dalla legge n. 479 del 16 dicembre 1999 (la c.d. legge Carotti).

Il ricorso veniva respinto dalla Corte di cassazione con sentenza del 22 ottobre 2000, in quanto secondo la legge n. 144 del 2000 solo gli imputati che potevano essere condannati all'ergastolo il cui processo era ancora in fase istruttoria al 7 giugno 2000 avevano la possibilità di accedere a tale procedura e quindi di beneficiare di una riduzione di pena.

Nel 2014, a seguito della sentenza della Corte Edu resa sul caso *Scoppola c. Italia* (ric. n. 10249/03)<sup>28</sup>, il ricorrente aveva presentato un'istanza al giudice dell'esecuzione per ottenere una rideterminazione della pena conformemente ai principi stabiliti in tale pronuncia.

---

<sup>28</sup> Nella sentenza del 17 settembre 2009, resa sul ricorso *Scoppola c. Italia*, la Corte Edu ha affermato che il principio dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole al reo, pur in difetto di espressa menzione, deve considerarsi insito

La Corte d'appello di Napoli, quale giudice dell'esecuzione, aveva respinto la sua istanza, osservando che i principi "Scoppola" non erano applicabili al caso portato alla sua attenzione, in quanto il ricorrente non era stato giudicato con rito abbreviato e aveva presentato la sua richiesta di accesso al rito speciale tardivamente. La decisione veniva confermata dalla Corte di cassazione.

Di qui il ricorso alla Corte Edu.

Esaminati i fatti, la Corte EDU ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal ricorrente in quanto ha ritenuto che a partire dal 2013 in poi si era formata una giurisprudenza interna pacifica che aveva stabilito che in ipotesi come la sua - proposizione della richiesta di accesso a rito abbreviato solo in cassazione - la richiesta di rideterminazione della pena doveva essere respinta.

Sempre secondo la Corte Edu, l'incidente di esecuzione presentato nel 2014 non poteva essere considerato un rimedio da esperire ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione, in quanto per la decorrenza del termine dei sei mesi doveva essere presa in considerazione, eventualmente, la sentenza della Corte di cassazione del 22 ottobre del 2000, depositata in cancelleria il 24 novembre 2000.

Costata la tardività del ricorso, la Corte lo ha rigettato ai sensi dell'articolo 35, §§ 1 e 4 della Convenzione.

#### 2.1.6. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

*Spano c. Italia - Decisione 28 marzo 2020 (ricorso n. 28393/18)*

**Esito:**

- irricevibilità per manifesta infondatezza

### QUESTIONE TRATTATA

#### Tutela dei rapporti familiari - Obblighi positivi posti a carico degli Stati.

Nel caso oggetto di decisione, il ricorrente aveva lamentato la violazione da parte dello Stato italiano del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione, per essere stato condannato in primo grado nel 2007 per abusi sessuali sul figlio minore e che, a seguito di tale condanna, era stato dichiarato decaduto dalla potestà genitoriale.

A seguito dell'assoluzione da parte del giudice dell'appello, confermata dalla Corte di cassazione nel 2014, su sua istanza, era stato reintegrato nella responsabilità genitoriale, tuttavia il

---

nelle previsioni dell'articolo 7 Cedu, anche in considerazione del suo rilievo in altre Carte dei diritti, quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici (articolo 15) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 49).

figlio si era rifiutato di riallacciare i rapporti con lui e, nonostante il monitoraggio della situazione da parte dei servizi sociali, il progetto di riavvicinamento era fallito.

Di qui la presentazione del ricorso alla Corte Edu per lamentare la mancata adozione da parte delle autorità nazionali di tutte le misure necessarie a ricostruire il rapporto con il figlio, nonché per dolersi della circostanza che durante il procedimento penale, durato sette anni, gli incontri con il minore erano stati del tutto sospesi.

Con la decisione in esame la Corte Edu ha innanzitutto rammentato che l'adeguatezza di una misura deve essere giudicata sulla base della rapidità della sua attuazione.

Con riferimento al caso di specie, in primo luogo, ha osservato che, durante il procedimento penale del ricorrente, in considerazione della natura del reato e dell'importanza di proteggere l'interesse del minore, si era reso necessario dichiarare la decadenza dalla responsabilità genitoriale e interrompere il rapporto padre e figlio.

In secondo luogo, ha rilevato che le autorità nazionali di fronte ad una situazione familiare complessa, avevano fatto tutto ciò che era in loro potere per permettere al ricorrente di ricreare un rapporto con il figlio, ma di fronte al rifiuto dello stesso, non avrebbero potuto costringerlo.

Al riguardo, ha evidenziato come sia necessario utilizzare la massima prudenza in tema di coercizione, soprattutto quando si tratta di un minore, la cui età richiede che si tenga conto della sua volontà.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, tutelato dall'articolo 8 della Convenzione ed ha, pertanto, rigettato il ricorso perché manifestamente infondato.

**S.L. e A.L. c. Italia - Decisione 4 giugno 2020 (ricorso n. 896/16)**

**Esito:**

- **irricevibilità per manifesta infondatezza**

## QUESTIONE TRATTATA

### **Tutela dei rapporti familiari - Rispetto della tutela del legame tra genitore e figli.**

Con la decisione in esame, la Corte Edu si è pronunciata sul ricorso presentato da S.L., cittadino italiano, a nome proprio e per conto del figlio minore A.L., residente in Romania con la madre L.G., cittadina rumena e sua *ex* moglie, per lamentare la violazione da parte dello Stato italiano del suo diritto al rispetto vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione, a causa della lentezza del procedimento di separazione avviato innanzi ai tribunali italiani, durato sei anni.

In dettaglio, il ricorrente davanti la Corte Edu, aveva rappresentato di aver avviato nel 2007 un procedimento di separazione da L.G., nel frattempo allontanatasi dall'Italia con il figlio A.L., chiedendone la custodia. Tale procedimento si era concluso nel 2013 con la sentenza del Tribunale di Teramo che aveva accolto la sua richiesta e disposto l'immediato rientro del minore in Italia.

L'esecuzione della sentenza veniva tuttavia sospesa, in quanto a seguito di un'istanza presentata da L.G., i giudici italiani avevano accertato che la donna aveva ottenuto il divorzio e la custodia esclusiva del minore in Romania, in virtù di una decisione definitiva del 2012 del Tribunale di Bucarest. La domanda di affidamento esclusivo del figlio da parte di S.L. veniva, quindi, dichiarata inammissibile dalle autorità giudiziarie nazionali.

I giudici di Strasburgo, chiamati a verificare se i ricorrenti avessero subito un'interferenza nel loro diritto al rispetto della vita familiare, in considerazione del tempo impiegato dai giudici nazionali a pronunciarsi sulla custodia e sul rientro di A. in Italia, preliminarmente, hanno osservato che per un genitore ed un figlio stare insieme è parte fondamentale della vita familiare e che ogni impedimento in tal senso interferisce con l'esercizio del diritto tutelato dall'articolo 8 della Convenzione. Gli Stati, pertanto, devono essere particolarmente diligenti nell'assicurare una decisione entro un termine ragionevole.

Ciò posto, con riferimento al caso di specie, la Corte Edu, ha osservato che, pur essendo alcuni dei rinvii imputabili alle autorità, era stata l'attività procedurale di S.L. e della sua ex moglie ad influenzare in modo decisivo la durata complessiva del giudizio.

Di qui la decisione di manifesta infondatezza della domanda.

**Santonicola e Palumbo c. Italia - Decisione 26 maggio 2020 (ricorso n. 30589/18)**

**Esito:**

- **irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di giudizio interno**

## QUESTIONE TRATTATA

### **Tutela dei rapporti familiari - Rispetto della tutela del legame tra nonni e nipoti.**

La decisione concerne un ricorso presentato dai sig.ri *Santonicola* e *Palumbo*, per lamentare la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 8 della Convenzione per non aver tutelato il loro diritto ad instaurare un rapporto con la loro nipote.

Nel dettaglio, avevano rappresentato alla Corte Edu, di aver presentato nel 2012 ricorso ex articolo 337 c.c. al Tribunale per i minorenni di Napoli, affinché fossero adottate le misure necessarie

a permettere loro di instaurare una relazione con la nipote, che ancora non conoscevano a causa dell'opposizione della loro figlia, madre della bambina.

La loro richiesta, tuttavia, era stata respinta dal Tribunale per i minorenni, in quanto dall'indagine psicosociale svolta dai servizi sociali, era emerso un rapporto di grande conflittualità con la madre della minore e loro figlia, che affermava di aver subito da bambina maltrattamenti e vessazioni da parte dei genitori, per i quali era in corso un procedimento penale a loro carico.

Avverso la decisione del Tribunale avevano proposto impugnazione e, nel 2013, la Corte d'appello, accogliendo le loro richieste, aveva ordinato ai servizi sociali di fissare degli incontri in uno spazio neutro tra nonni e nipote.

A seguito del provvedimento emesso in loro favore dalla Corte d'appello, erano riusciti ad avere degli incontri in un ambiente protetto con la bambina per circa un anno.

Invero, nel 2016, i servizi sociali avevano informato il giudice di secondo grado che gli incontri erano stati interrotti, a causa della conflittualità ancora esistente tra la madre della minore e i ricorrenti.

Stante la mancata esecuzione del provvedimento della Corte d'appello, i sig.ri *Santonicola* e *Palumbo* avevano provveduto ad adire il giudice tutelare.

Sopraggiunta, nel frattempo, la condanna penale dei ricorrenti a quattro anni di reclusione per maltrattamenti nei confronti della figlia (pronuncia che è stata impugnata davanti alla Corte d'appello, senza ulteriori informazioni circa l'esito), il giudice tutelare, all'esito della relazione dei servizi sociali, prendeva atto del fatto che i genitori della minore non avevano più voluto condurre quest'ultima agli incontri dopo tale condanna.

Nella decisione in esame, la Corte Edu, anzitutto, ha rammentato che ai sensi 35 § 1 della Convenzione, essa può essere adita solo dopo aver esaurito tutte le vie di ricorso interne.

Nel caso di specie, accogliendo le eccezioni formulate dal Governo, ha osservato che prima di adirla, i ricorrenti avrebbero dovuto rivolgersi, conformemente all'articolo 337-ter del codice civile alla Corte d'appello, giudice competente per lamentare la mancata esecuzione della decisione che aveva emesso in loro favore da parte dei servizi sociali.

Conseguentemente, non avendo i ricorrenti dato ai giudici nazionali la possibilità di «prevenire e riparare nel loro ordinamento giuridico interno le violazioni della Convenzione», la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile.

**E.C. c. Italia - Decisione 30 giugno 2020 (ricorso n. 82314/17)**

**Esito:**

- **irricevibilità per manifesta infondatezza**

## **QUESTIONE TRATTATA**

### **Tutela dei rapporti familiari – Rispetto della tutela del legame tra genitori e figli.**

Il ricorso presentato alla Corte Edu concerneva la dedotta violazione del diritto al rispetto della vita familiare della ricorrente a causa del collocamento del figlio sedicenne A. presso una famiglia affidataria.

Davanti ai giudici di Strasburgo, in particolare, la sig.ra E.C., lamentava la perdita del rapporto con il figlio a causa dell'inerzia dei servizi sociali che, nonostante le prescrizioni impartite dalle autorità giudiziarie, non avevano adottato tutte le iniziative necessarie per superare l'atteggiamento ostativo del figlio che rifiutava di incontrarla.

Nella decisione in esame, la Corte ha preliminarmente rammentato che qualsiasi autorità pubblica che disponga l'affidamento di un minore avente l'effetto di limitare la vita familiare, ha l'obbligo positivo di adottare le misure necessarie per riunire la famiglia biologica non appena ciò sia possibile. Tale obbligo positivo, tuttavia, deve essere sempre bilanciato con il dovere di considerare l'interesse superiore del minore, che deve essere consultato.

Ciò premesso, la Corte Edu ha valutato se nel caso di specie le autorità nazionali avessero adottato tutte le misure necessarie e appropriate che ragionevolmente si potevano loro richiedere affinché A. potesse condurre una vita familiare all'interno della famiglia d'origine.

Dopo aver sottolineato che il compito delle autorità in questa materia è molto complesso, ha osservato che A. aveva costantemente manifestato la volontà di non tornare a vivere nella sua famiglia d'origine e che, tenuto conto della sua età e della sua maturità, tale volontà non poteva essere ignorata dalle autorità italiane, dovendosi operare con *“la massima prudenza quando si deve ricorrere alla coercizione in questo ambito. soprattutto nei confronti di minori la cui maturità consiglia di tenere conto della loro volontà.”*

Rilevato che, nel caso di specie, le autorità nazionali sono state guidate nelle loro decisioni dalla volontà di preservare lo sviluppo psicologico del minore e non hanno oltrepassato il margine di discrezionalità loro conferito dall'articolo 8, § 2 della Convenzione, la Corte Edu ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35, §§ 3 e 4 della Convenzione.



## 2.2. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale

### 2.2.1. In materia di espropriazioni (articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu)

*Ungaro e altri c. Italia - Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 26719/07)*  
*Guardata e altri c. Italia - Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 17154/08)*  
*Marconi c. Italia - Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 58047/08)*  
*Di Pietro c. Italia - Decisione 16 gennaio 2020 (ricorso n. 40556/09)*  
*Coviello e Carpi c. Italia - Decisione del 16 gennaio 2020 (ricorso n. 42852/09)*  
*Tedeschi c. Italia - Decisione del 16 gennaio 2020 (ricorso n. 44484/10)*  
*Impellizzeri c. Italia - Decisione del 30 gennaio 2020 (ricorso n. 30742/07)*  
*Senes c. Italia - Decisione del 30 gennaio 2020 (ricorso n. 48365/11)*  
*Cioccoloni c. Italia - Decisione del 30 gennaio 2020 (ricorso n. 26709/15)*  
*Fiore c. Italia - Decisione del 17 settembre 2020 (ricorso n. 20956/08)*

#### Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole

## QUESTIONE TRATTATA

**Espropriazioni per pubblica utilità – Inadeguatezza indennizzi calcolati ai sensi del decreto-legge n. 332 del 1992.**

Le decisioni riguardano ricorsi originati da vicende relative all'espropriazione di terreni per la realizzazione di opere di pubblico interesse, in cui i ricorrenti lamentavano la privazione della proprietà in materia incompatibile con l'articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu.

In particolare, i ricorrenti eccepivano l'inadeguatezza degli indennizzi riconosciuti a livello nazionale, calcolati in ragione dei criteri di cui all'articolo 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge n. 332 del 1992, peraltro dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 349 del 2007, per non operare un ristoro serio ed effettivo rispetto alla perdita subita.

Il Governo, considerato come altamente probabile l'esito sfavorevole dei presenti giudizi, alla luce dei principi e dei criteri indicati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera *Guiso Gallisay c. Italia* del 22 dicembre 2009, ha ritenuto opportuno favorirne la definizione mediante proposte di regolamento amichevole.



In applicazione dei criteri indicati nel caso *Guiso Gallisay c. Italia*<sup>29</sup>, sono state, pertanto, formulate proposte basate sul valore di mercato dei terreni al momento dello spossessamento, così come determinato dai giudici nazionali, sulla scorta delle perizie disposte nel corso dei giudizi.

## 2.2.2. In materia di equo processo (articolo 6 Cedu)

**Onorato c. Italia - Decisione del 15 ottobre 2020 (ricorso n. 51197/13)**

**Esito:**

- radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo

## QUESTIONE TRATTATA

### Diritto di accesso ad un tribunale - Insindacabilità parlamentare.

Il ricorso, definito con dichiarazione unilaterale del Governo italiano, aveva ad oggetto una vicenda di lesione alla reputazione subita dal ricorrente in relazione alla propria attività di giudice della Corte di cassazione.

In particolare, il ricorrente era stato estensore della sentenza del 28.10.1999 con cui era stata confermata la condanna dell'allora senatore *M.D.U.* alla pena patteggiata di anni due e mesi tre di reclusione per reati di carattere fiscale.

A seguito di tale sentenza di condanna, il ricorrente era stato fatto oggetto da parte del senatore *M.D.U.* di varie dichiarazioni denigratorie rese alla stampa.

Ritenendo che le dichiarazioni rese a diversi quotidiani nazionali dal senatore *M.D.U.*, in data 5 marzo 2002, avessero recato pregiudizio al suo onore e alla sua reputazione, aveva presentato querela per diffamazione aggravata a mezzo stampa.

Sugli esiti del processo era venuta ad incidere la delibera assembleare di insindacabilità emessa dal Senato della Repubblica, che aveva statuito che le dichiarazioni diffamatorie in contestazione ricadevano nell'ambito di applicazione dell'articolo 68 Costituzione, in quanto pronunciate da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

A seguito della delibera di insindacabilità il Tribunale che aveva in carico il processo a carico di *M.D.U.*, aveva sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, ma tale giudizio era stato dichiarato improcedibile per tardività del deposito degli

---

<sup>29</sup> La sentenza *Guiso-Gallisay* ha posto criteri precisi per determinare il risarcimento nei casi di espropriazioni illegittime. In particolare, la Corte ha stabilito che la data e il valore da prendere in considerazione per la liquidazione del danno subito dai ricorrenti non devono essere quelli della pronuncia della sentenza da parte dell'autorità giurisdizionale (che potrebbe lasciare spazio ad un margine di incertezza), ma, rispettivamente, quelli relativi al momento dello spossessamento del bene e al valore di mercato in quell'epoca.

atti di ricorso. Stante la dichiarata improcedibilità del giudizio per conflitto di attribuzione, il Tribunale prendendo atto dell'immunità parlamentare, aveva pronunciato sentenza di proscioglimento del senatore *M.D.U.*, sentenza che era stata confermata nei successivi gradi di giudizio.

Di qui, il ricorso presentato alla Corte di Strasburgo per lamentare la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 6, § 1, della Convenzione.

Considerata la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, già a partire dalle sentenze *Cordova c. Italia n. 1* (ric. 49877/98) e 2 (ric. n. 45649/99) del 30 gennaio 2003, pur riconoscendo l'assoluta legittimità del fine di salvaguardia del libero dibattito parlamentare che si trova alla base della immunità disciplinata dall'articolo 68, comma 1, della Costituzione, ha evidenziato la necessità di verificare in concreto la proporzionalità dell'ingerenza che tale immunità, nei singoli casi, produce sul diritto delle persone a vedere tutelate nelle sedi giudiziarie le proprie istanze di natura civile, si è ritenuto opportuno procedere all'elaborazione di una proposta di regolamentazione amichevole che, pur non essendo stata accettata dal ricorrente, è stata ritenuta congrua dalla Corte, la quale ha radiato il ricorso dal ruolo accettando la dichiarazione unilaterale del Governo.

### 2.2.3. In materia di equo processo e di espropriazione (articoli 6 e 1, Protocollo n. 1, Cedu)

*Scotti e Di Maro c. Italia - Decisione del 19 novembre 2020 (ricorsi nn. 57512/18 e 57513/18)*

#### Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole

## QUESTIONE TRATTATA

### **Diritto di accesso ad un tribunale – c.d. “medici a gettone” - Equa soddisfazione.**

In entrambi i casi riuniti, i ricorrenti, medici remunerati “a gettone” (ovvero sulla prestazione a chiamata) dal Policlinico dell'Università Federico II di Napoli avevano adito dapprima il Tar per la Campania e poi il Consiglio di Stato per il riconoscimento di un rapporto di pubblico impiego con l'Università a fini retributivi e pensionistici, in relazione ad attività prestate nel periodo compreso tra il 1982 ed il 1997, ma i ricorsi erano stati respinti, in conseguenza dell'applicazione delle regole sulla ripartizione della giurisdizione e del termine decadenziale previsto all'articolo 69, comma 7, del decreto legislativo n.165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Dinanzi alla Corte europea, con ricorsi presentati nel 2018, i ricorrenti avevano lamentato di essere stati privati dell'accesso ad un giudice che esaminasse nel merito le loro domande, per effetto di un termine di decadenza operante rigidamente, nonostante le difficoltà obiettive di individuazione del giudice competente (in violazione dell'articolo 6 Cedu) e di aver subito la lesione dell'aspettativa di vedere computato il periodo di lavoro prestato nella pensione (in violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu).

Considerato il contenzioso di specie analogo a quello in passato deciso dalla Corte Edu, nei ricorsi *Staibano e altri c. Italia*, n. 29932/07 e *Mottola e altri c. Italia*, n. 29907/07, con le sentenze gemelle di condanna nel merito del 4 febbraio 2014 e del 24 giugno 2014 e sull'equa soddisfazione del 6 settembre 2018<sup>30</sup>, è stata ravvisata l'opportunità di chiudere il contenzioso in via amministrativa.

#### 2.2.4. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

*Nicolao e Lazzerotti c. Italia- Decisione del 19 marzo 2020 (ricorso n. 19366/14)*

**Esito:**

- radiazione dal ruolo per intervenuta regolamentazione amichevole

## QUESTIONE TRATTATA

### Mancato riconoscimento dei matrimoni contratti all'estero tra persone dello stesso sesso.

Il ricorso, definito in sede di regolamentazione amichevole, ha ad oggetto vicende avvenute in un momento anteriore all'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76 recante la "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze" e concerne il rifiuto delle autorità italiane di registrare i matrimoni tra persone dello stesso sesso contratti all'estero nonché la mancanza, all'epoca dei fatti, di ogni altro riconoscimento legale delle relazioni omosessuali stabili.

La Corte Edu, nella sentenza *Schalk e Kopf c. Austria* del 24 giugno 2010 (ricorso n. 30141/04) per la prima volta ha enunciato il principio secondo cui una coppia omosessuale che vive una relazione stabile rientra nella nozione di vita familiare nonché di vita privata, allo stesso modo di una coppia eterosessuale, riservando agli Stati la facoltà, ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 8, di limitare l'accesso al matrimonio alle sole coppie eterosessuali, purché l'ordinamento nazionale offra il dovuto riconoscimento alle coppie omosessuali in termini di sostanziale parità di diritti.

---

<sup>30</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2018, pag. 85 e ss.

Con riferimento all'ordinamento italiano, prima dell'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76, la Corte Edu, nella sentenza del 21 luglio 2015 resa sul ricorso *Oliari e altri c. Italia* (ricorso n. 18766/11)<sup>31</sup>, prendendo atto del persistente movimento internazionale a favore del riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali e tenendo conto delle specifiche circostanze del contesto nazionale, ha ritenuto che le autorità nazionali non avessero ottemperato all'obbligo positivo di cui all'articolo 8, cioè all'obbligo di garantire il rispetto della vita privata e familiare dei ricorrenti, in particolare mediante la previsione di un quadro giuridico che consentisse loro di far riconoscere e tutelare la loro relazione ai sensi del diritto interno.

In particolare, nella sopra citata sentenza, la Corte dopo aver osservato che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, ventiquattro dei quarantasette Stati membri avevano già promulgato una legislazione che riconosceva le coppie omosessuali, offrendo loro una tutela giuridica, ha rilevato, da un lato, che il riconoscimento e la tutela delle unioni omosessuali non avrebbe comportato alcun particolare onere per lo Stato italiano e, dall'altro, il particolare l'interesse che, in assenza di matrimonio, le coppie omosessuali quali i ricorrenti hanno *“a ottenere la possibilità di contrarre una forma di unione civile o di unione registrata, dato che questo sarebbe il modo più appropriato per poter far riconoscere giuridicamente la loro relazione e garantirebbe loro la relativa tutela – sotto forma di diritti fondamentali relativi a una coppia che ha una relazione stabile – senza ostacoli superflui”*.

In ordine allo specifico aspetto del rifiuto di trascrivere i matrimoni omosessuali contratti all'estero, la Corte, nella sentenza di condanna del 14 dicembre 2017, pronunciata sul ricorso *Orlandi e altri c. Italia* (n. 26431/12), ha rilevato che le autorità nazionali non avevano fornito alcuna forma di tutela all'unione omosessuale dei ricorrenti, a causa della lacuna giuridica esistente nel diritto italiano.

Alla luce di questi precedenti il Governo ha ritenuto opportuno addivenire alla definizione amichevole dei ricorsi in esame, accettando la proposta di regolamento formulata dalla Corte Edu.

### 2.2.5. Diritto all'effettività della tutela giurisdizionale (articolo 13 Cedu)

*Salvia c. Italia – Decisione del 5 novembre 2020 (ricorso n. 32711/19)*

Esito:

- radiazione dal ruolo per intervenuta regolamentazione amichevole

## QUESTIONE TRATTATA

**Effettività tutela giurisdizionale – Intervenuta prescrizione.**

---

<sup>31</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2017 pag. 106 e ss.

Con ricorso presentato alla Corte Edu nel 2019, il ricorrente aveva lamentato la violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 2, 8 e 13 della Convenzione.

In particolare, aveva rappresentato che, nel tentativo di difendere sua cognata dalle azioni violente del marito, era stato colpito da quest'ultimo con un oggetto contundente, riportando delle lesioni ritenute guaribili in quindici giorni.

Per tale episodio, l'aggressore aveva beneficiato della prescrizione del reato di lesioni personali al termine di un procedimento che era durato più di otto anni.

Considerata la giurisprudenza della Corte Edu relativa all'effettività dei rimedi assicurati dall'ordinamento e, in particolare, il principio espresso dalla Corte Edu nella sentenza del 24 gennaio 2019 sul ricorso n. 54414/13 e altri - *Cordella e altri contro Italia*<sup>32</sup>, nonché la circostanza che una parte dei delitti commessi dall'aggressore del ricorrente era stata dichiarata prescritta, ritenuta altamente probabile una condanna della Corte Edu per violazione dell'articolo 13 della Convenzione sull'effettività della tutela giurisdizionale, il Governo ha ravvisato l'opportunità di addivenire alla definizione amichevole del ricorso in esame.

### 2.3. Radiazione dal ruolo per mancanza di interesse o abbandono del ricorrente

*N.C. c. Italia - Decisione del 5 marzo 2020 (ricorso n. 37926/16)*

*Tesfagabry e altri c. Italia - Decisione del 25 giugno 2020 (ricorso n. 295/18)*

*Scoppola c. Italia - Decisione del 25 giugno 2021 (ricorso n. 31116/13)*

*M.D. c. Italia - Decisione del 3 settembre 2016 (ricorso n. 18530/16)*

*A.M. c. Italia - Decisione del 15 settembre 2020 (ricorso n. 29855/17)*

*D.C. c. Italia - Decisione del 15 ottobre 2020 (ricorso n. 17289/20)*

*F.O. e altri c. Italia - Decisione del 15 ottobre 2021 (ricorso n. 48125/19)*

*Moreira dos Santos c. Italia - Decisione del 5 novembre 2020 (ricorso n. 58528/13)*

#### Esito:

- radiazione dal ruolo ex articolo 37, §1 Cedu

Si tratta di decisioni di cancellazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 37 § 1 della Convenzione, per manifesto disinteresse al ricorso, mancata coltivazione del ricorso, mancata presentazione di documenti o mancata risposta a sollecitazioni della Cancelleria della Corte.

---

<sup>32</sup> Cfr. In particolare, nella sentenza del 24 gennaio 2019 resa sul ricorso *Cordella e altri c. Italia*, la Corte Edu ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 13 della Convenzione. Al riguardo, ha rammentato che "175. [...]l'articolo 13 della Convenzione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permetta all'autorità nazionale competente di esaminare il contenuto di una «doglianza difendibile» fondata sulla Convenzione (Z. e altri c. Regno Unito [GC], n. 29392/95, § 108, Cedu 2001 V). Lo scopo di tale articolo è fornire un mezzo attraverso il quale le persone sottoposte alla giustizia possono ottenere, a livello nazionale, la riparazione delle violazioni dei loro diritti sanciti dalla Convenzione, prima di dover mettere in atto il meccanismo internazionale di ricorso dinanzi alla Corte (Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 152, Cedu 2000 XI)".



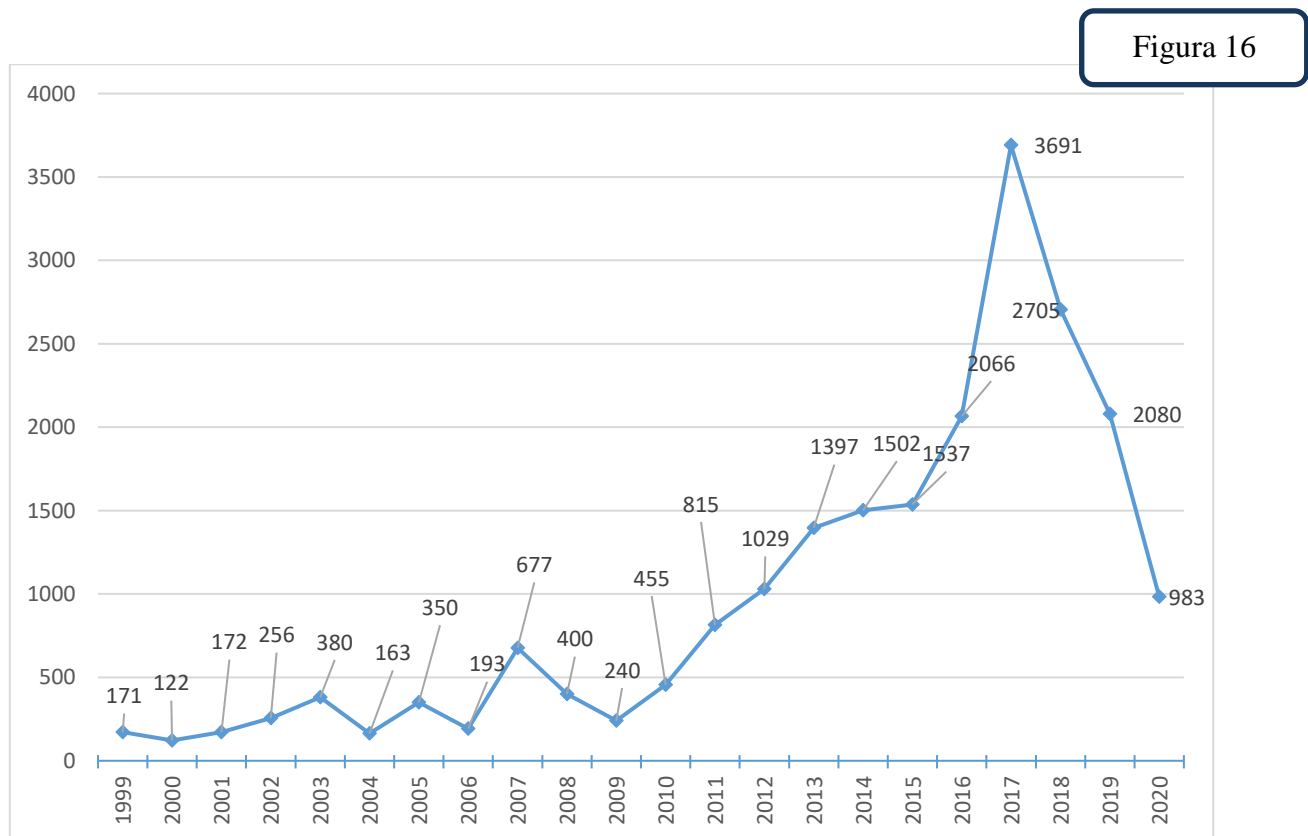
*III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE*

## 1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

L’analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell’Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo e interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell’ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall’articolo 46 della Convenzione, viene condotta – come di consueto - sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, competente alla supervisione sull’esecuzione delle pronunce della Corte Edu, riportati nel Rapporto annuale relativo all’anno 2020.

Secondo quanto emerge da tale Rapporto sotto il profilo generale, nell’anno in rassegna, è stata registrata una forte flessione del numero totale dei casi chiusi, fermi a “soli” 983, a fronte dei 2080 del 2019. **Figura 16**

CASI CHIUSI - ANNO 2020

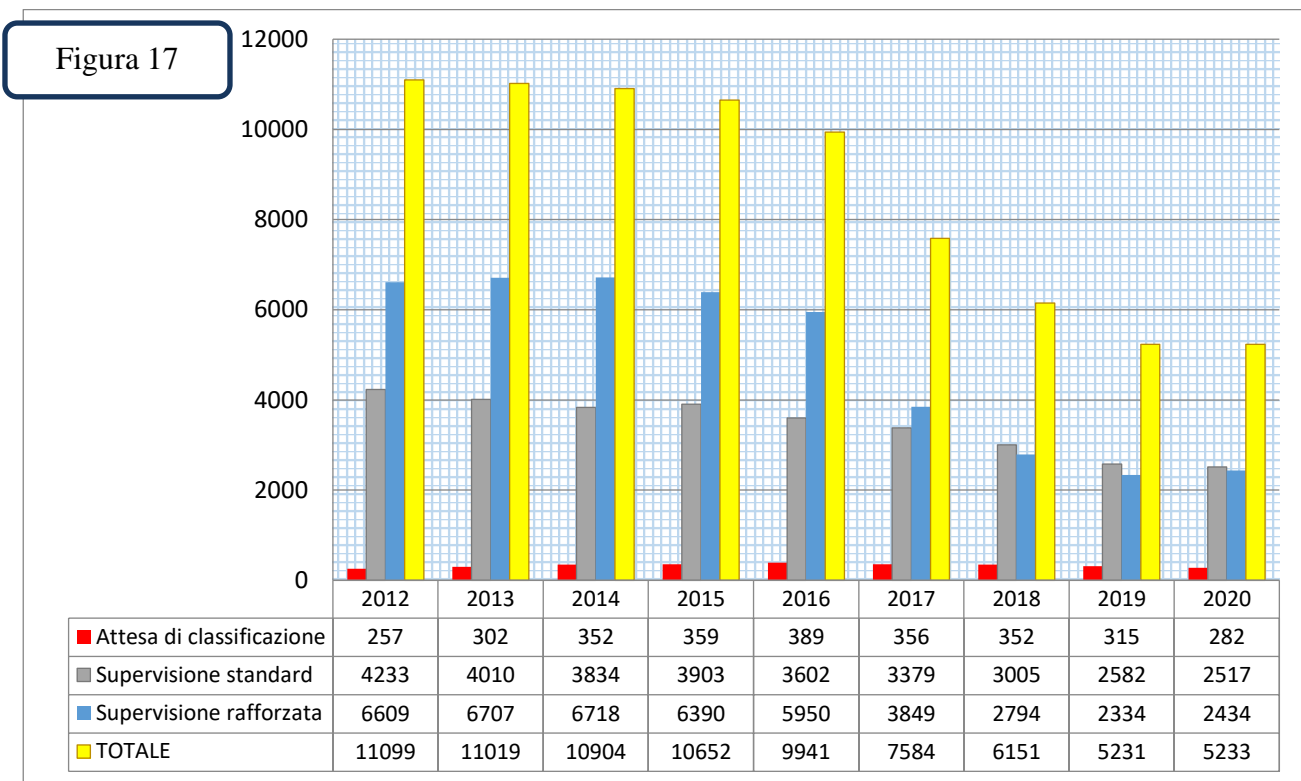


Fonte: Consiglio d’Europa -Report annuale Comitato dei ministri 2020 - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell’uomo

Il numero totale di casi sottoposti a monitoraggio resta, invece, stabile nel 2020 con **5.233** a fronte dei 5.231 dell’anno 2019. **Figura 17**



CASI PENDENTI SOTTOPOSTI AL MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



Fonte: Consiglio d’Europa -Report annuale Comitato dei ministri 2020 – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell’uomo

Sono 1.258 i casi pendenti che rivelano l’esistenza di problemi strutturali (*leading cases*).

**Figura 18**

Il rapporto evidenzia quindi, la perduranza di complesse questioni di tipo sistemico da affrontare mediante l’adozione o l’implementazione di riforme efficaci e tali da impedire la creazione di nuovi filoni di casi ripetitivi. Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi che richiamano in primo luogo la responsabilità degli Stati membri, ma rispetto ad essi, è altrettanto cruciale un rafforzamento del ruolo svolto dagli Uffici del Comitato dei ministri deputati alla supervisione dell’esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l’effettività del sistema della Convenzione.

Gli attuali sforzi devono quindi essere integrati da ulteriori misure per migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione.

### 1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel Rapporto evidenzia che i casi oggetto di monitoraggio nel 2020 sono scesi a 184, da 198 del 2019, con una leggera flessione dei contenziosi ripetitivi passati da 142 a 127. I *leading cases* sono, invece, 57 (erano 56 nel 2019), di questi, 23 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 20 nel 2019). **Figura 18**

Nel 2020 sono stati chiusi per l'Italia 42 casi (di cui 4 *leading cases* e 38 *repetitive cases*) con undici risoluzioni finali.

CASI SOTTO MONITORAGGIO DI TUTTI I PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

2020

Figura 18

STATE	LEADING CASES								REPETITIVE CASES								TOTAL	
	Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total leading cases		Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total repetitive cases			
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020		
Albania	1	2	10	9	0	2	11	13	3	1	22	15	0	0	25	16	36	29
Andorra	0		0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	5	5	14	14	0	0	19	19	7	6	10	15	2	2	19	23	38	42
Austria	0		4	5	2	0	6	5	0	0	11	8	0	0	11	8	17	13
Azerbaijan	15	20	19	23	0	2	34	45	80	91	70	85	5	14	155	190	189	235
Belgium	4	5	12	13	2	0	18	18	5	4	2	9	5	0	12	13	30	31
Bosnia and Herzegovin	4	4	4	6	2	1	10	11	16	11	9	9	4	3	29	23	39	34
Bulgaria	18	18	61	57	0	8	79	83	23	30	65	47	3	6	91	83	170	166
Croatia	3	2	34	19	0	2	37	23	8	7	32	30	7	13	47	50	84	73
Cyprus	2	2	5	5	0	0	7	7	0	1	1	2	0	0	1	3	8	10
Czech Republic	1	1	1	0	0	1	2	2	0	0	1	1	0	1	1	2	3	4
Denmark	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Estonia	0	0	1	2	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Finland	0	0	9	10	0	1	9	11	0	0	20	20	0	0	20	20	29	31
France	2	4	15	21	2	1	19	26	1	1	9	8	7	0	17	9	36	35
Georgia	5	5	13	18	1	0	19	23	18	19	7	9	3	2	28	30	47	53
Germany	0	0	14	10	0	0	14	10	0	0	4	2	2	0	6	2	20	12
Greece	9	7	30	31	4	1	43	39	63	29	80	45	9	7	152	81	195	120
Hungary	9	13	38	40	1	1	48	54	63	68	137	137	18	17	218	222	266	276
Iceland	0	0	2	2	1	1	3	3	0	0	2	9	1	0	3	9	6	12
Ireland	1	1	1	1	0	0	2	2	0	1	0	0	0	0	0	1	2	3
Italy	20	23	34	33	2	1	56	57	60	59	67	63	15	5	142	127	198	184
Latvia	0	0	6	7	0	1	6	8	0	0	2	0	0	0	2	0	8	8
Liechtenstein	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	2	2
Lithuania	3	4	16	15	2	2	21	21	0	0	19	13	2	0	21	13	42	34
Luxembourg	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Malta	3	4	10	7	0	0	13	11	11	17	6	4	1	1	18	22	31	33
Republic of Moldova	7	7	45	40	1	2	53	49	12	9	101	92	7	4	120	105	173	154
Monaco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Montenegro	0	0	3	5	0	0	3	5	0	0	0	1	1	1	1	2	4	7
Netherlands	1	1	4	4	0	0	5	5	0	0	1	0	0	0	1	0	6	5
North Macedonia	2	2	11	12	1	1	14	15	3	1	17	22	1	2	21	25	35	40
Norway	1	1	1	1	0	0	2	2	0	4	0	0	0	0	0	4	2	6
Poland	9	10	20	22	1	1	30	33	30	25	29	29	9	2	68	56	98	89
Portugal	2	3	14	18	1	0	17	21	5	5	7	6	4	2	16	13	33	34
Romania	25	29	46	54	5	6	76	89	143	160	59	76	6	22	208	258	284	347
Russian Federation	55	58	158	156	6	3	219	217	900	984	466	518	78	70	1444	1572	1663	1789
San Marino	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Serbia	5	5	8	7	0	0	13	12	11	2	32	12	1	7	44	21	57	33
Slovak Republic	1	0	11	13	0	1	12	14	10	0	10	13	0	4	20	17	32	31
Slovenia	1	0	11	6	0	1	12	7	0	0	1	0	0	0	1	0	13	7
Spain	1	1	15	15	0	2	16	18	0	0	7	10	1	2	8	12	24	30
Sweden	0	1	3	2	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Switzerland	2	1	5	5	0	2	7	8	0	0	1	0	0	0	1	0	8	8
Turkey	34	37	120	109	1	3	155	149	204	206	284	248	46	21	534	475	689	624
Ukraine	53	51	63	53	3	3	119	107	346	357	91	80	35	23	472	460	591	567
United Kingdom	2	3	5	5	1	0	8	8	6	6	1	1	1	0	8	7	16	15
	306	330	898	877	41	51	1245	1258	2028	2104	1684	1640	274	231	3986	3975	5231	5233

Fonte: Consiglio d'Europa -Report annuale Comitato dei ministri 2020

## 1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

### 1.2.1. *Di Sarno e altri c. Italia* (ricorso n. 30765/08) – Sentenza 10 aprile 2012 in materia di danno da inquinamento ambientale.

La vicenda trae origine da un ricorso, presentato da tredici residenti e cinque lavoratori del Comune di Somma Vesuviana (NA), con il quale si lamentava “*che la cattiva gestione, da parte delle autorità italiane, del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione, avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione*”, tutto ciò con grave pregiudizio sia per l’ambiente che per la salute umana. Inoltre, ad avviso dei ricorrenti, lo Stato aveva mancato di fornire informazioni che avrebbero consentito agli interessati di valutare il loro livello di esposizione ai rischi associati alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti per non aver divulgato pubblicamente i risultati dello studio disposto dal Dipartimento della Protezione civile

La Corte, con la sentenza in oggetto ha accolto parzialmente il ricorso, ravvisando la violazione da parte dello Stato italiano dell’articolo 8 della Convenzione, sotto il profilo sostanziale. Infatti, facendo riferimento alla pregressa giurisprudenza in materia, ha ricordato come i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare. Conseguentemente gli Stati “*hanno prima di tutto l’obbligo positivo, in particolare nel caso di un’attività pericolosa, di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità di detta attività, soprattutto a livello del rischio che potrebbe derivarne. Questo obbligo deve regolare l’autorizzazione, la messa in funzione, l’esercizio, la sicurezza e il controllo dell’attività in questione, nonché imporre a qualsiasi persona interessata da tale attività l’adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare una protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al campo in causa*”. In applicazione di tali principi la Corte ha, conseguentemente, affermato che l’incapacità prolungata delle autorità italiane nel garantire il buon funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti, ha violato il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata e familiare.

Non ha, invece, ritenuto sussistere tale violazione, sotto il profilo procedurale, riconoscendo alle autorità italiane di aver adempiuto all’obbligo di informare la popolazione interessata sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania.

In considerazione del fatto che i ricorrenti non avevano potuto disporre di rimedi giuridici idonei ed efficaci per poter esporre dinanzi ad una autorità giudiziaria nazionale le proprie ragioni, attinenti alle dannose conseguenze derivanti da un negativo servizio di gestione dei rifiuti, la Corte ha, da ultimo, ritenuto sussistente la violazione del diritto a un ricorso effettivo sancito dall’articolo 13 della Convenzione.

## STATO DI ESECUZIONE

Questa sentenza, divenuta definitiva più di nove anni fa, ha evidenziato gravi disfunzioni nel sistema di gestione dei rifiuti nella Regione Campania, per un lungo periodo di tempo, nonché l'assenza di un rimedio domestico efficace.

Si è già riferito nelle precedenti Relazioni come il Comitato dei ministri abbia positivamente preso atto, dell'avvenuta esecuzione delle misure individuali, con il pagamento dell'equa soddisfazione e abbia sollecitato l'implementazione delle misure generali, nonostante i molteplici interventi del legislatore nazionale e regionale per superare le criticità rilevate dalla Corte europea nel caso in oggetto.

Per porre fine alle violazioni constatate dalla Corte e garantirne la non ripetizione, le autorità italiane sono state chiamate, da un lato, a rendere efficace il sistema di gestione dei rifiuti e, dall'altro, ad assicurare alle persone che potrebbero comunque trovarsi a subire un'analogha compressione dei loro diritti tutelati abbiano a disposizione uno strumento effettivo per ottenere un adeguato risarcimento a livello nazionale, anziché dover ricorrere dinanzi alla Corte.

L'esame del caso è stato affrontato in questi anni in periodiche riunioni, in occasione delle quali il Comitato dei ministri, valutando i progressi compiuti nell'adottare le misure correttive richieste, ha osservato che le autorità sono riuscite ad affrontare con buoni risultati le disfunzioni sistemiche nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti e con esiti non altrettanto soddisfacenti la questione dello smaltimento dei rifiuti, e in particolare il problema della rimozione dei rifiuti accumulati in passato (i cosiddetti "rifiuti storici" o "eco-balle") e dell'efficiente funzionamento quotidiano attuale del sistema di smaltimento.

Le autorità sono state inoltre sensibilizzate sulla necessità di realizzare un monitoraggio efficace e coordinato a livello nazionale, in quanto condizione fondamentale per il corretto funzionamento dell'intero sistema di gestione dei rifiuti e quindi per prevenire ulteriori disfunzioni simili.

Da ultimo, il Comitato ha sottolineato anche che, sebbene siano stati compiuti alcuni progressi, resta ancora molto da fare per risolvere pienamente ed efficacemente i problemi rivelati dalla sentenza. È quindi urgente, anche in considerazione del periodo di tempo in cui tali questioni sono rimaste in sospenso sotto la supervisione del Comitato, che le autorità rafforzino i loro sforzi per completare il processo di esecuzione.

**1.2.2. Cordella e altri c. Italia (ricorso n. 54414/13) e Ambrogio Melle c. Italia (ricorso n. 54264/15) - Sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di danno da inquinamento ambientale.**

I ricorsi riuniti sono stati proposti da cittadini residenti a Taranto e nei comuni limitrofi e avevano ad oggetto l'impatto sull'ambiente e sulla salute della popolazione delle emissioni inquinanti prodotte dallo stabilimento Ilva S.p.a..

I ricorrenti avevano lamentato la violazione dei propri diritti al rispetto della vita privata, alla vita e al ricorso effettivo (tutelati dagli articoli 8, 2 e 13 della Cedu), accusando lo Stato di non aver adottato le misure giudiziarie e regolamentari idonee a proteggere la salute e l'ambiente e di aver omesso di fornire le informazioni sull'inquinamento e sui rischi correlati per la salute. I ricorrenti avevano lamentato anche la violazione dell'articolo 13 Cedu, per l'assenza di vie di ricorso utili ed effettive.

La Corte ha preso in esame solo le domande relative agli articoli 8 e 13 Cedu e ha stabilito che le autorità nazionali non avevano assunto tutte le misure necessarie volte a garantire un'efficace ed effettiva protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata. Sebbene non fosse compito della Corte determinare esattamente quali misure avrebbero dovuto essere adottate nel caso di specie per ridurre l'inquinamento in modo più efficiente, la Corte ha ritenuto rientrasse certamente nella propria competenza valutare se le autorità nazionali avessero affrontato il problema con la dovuta diligenza e preso in considerazione tutti gli interessi concorrenti. Sulla base di tali premesse ha riscontrato che i tentativi delle autorità nazionali di ottenere la decontaminazione della regione in questione non avevano prodotto i risultati sperati e il perseguimento degli obiettivi di decontaminazione identificati era estremamente lento.

Ha ritenuto, inoltre, che ai cittadini ricorrenti non era stato garantito l'accesso ad un rimedio effettivo, disattendendo in tal modo l'eccezione preliminare del Governo italiano circa il mancato esaurimento degli strumenti di tutela interni.

Quanto alle richieste di equa soddisfazione, la Corte ha ritenuto la constatazione della violazione della Convenzione una riparazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti e ha loro riconosciuto solo una somma a titolo di rimborso delle spese legali.

## **STATO DI ESECUZIONE**

Tenuto conto, tra l'altro, della complessità tecnica delle misure necessarie per la decontaminazione dell'area in questione, la Corte ha escluso la necessità di applicare la procedura della "sentenza pilota" e di dover formulare raccomandazioni dettagliate e prescrittive rientranti nella competenza delle autorità nazionali

Tuttavia, la Corte ha affermato che i lavori di decontaminazione per ripulire la fabbrica e la regione colpita dall'inquinamento ambientale sono di primaria e urgente importanza e che “il piano ambientale [approvato con dPCM 14 marzo 2014 (Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89) e successivamente modificato dal dPCM del 29 settembre 2017 (Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13)] fornito dalle Autorità nazionali contenente un'indicazione delle misure e delle azioni necessarie per garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione deve essere attuato quanto prima possibile”.

Nella precedente edizione della Relazione si è ricordato che il Governo ha approvato nel 2017 un nuovo piano ambientale che definisce le misure e le azioni necessarie per garantire la protezione dell'ambiente e la salute della popolazione che vive nella zona colpita dall'inquinamento causato dall'impianto. Il piano include un calendario per il raggiungimento degli obiettivi predefiniti di disinquinamento e gli interventi necessari, che devono essere completati entro agosto 2023.

Il primo esame del caso da parte del Comitato ha avuto luogo nella riunione n. 1369 del marzo 2020 nella quale è stato rilevato che le singole misure che comportano il disinquinamento del sito sono collegate e dipendenti dall'adozione delle misure generali.

In tale sede, quanto alle misure individuali, il Comitato, sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, è stato informato che il pagamento dei 5.000,00 euro riconosciuti dalla Corte a ciascun ricorrente è stato effettuato in tutti i casi che non richiedevano un supplemento istruttorio e che esigenze istruttorie erano anche alla base della dilatazione dei tempi di esecuzione del pagamento delle somme concesse per le spese legali.

A conclusione del primo monitoraggio condotto nel marzo 2020, il Comitato dei ministri, per quanto riguarda le misure generali, ha esortato le autorità a garantire l'effettiva attuazione del piano ambientale e le ha invitate a fornire aggiornamenti sui risultati raggiunti, sul calendario per l'attuazione delle restanti misure e sull'impatto del funzionamento continuo dell'acciaieria sull'ambiente, anche con riferimento alla qualità dell'aria a Taranto e alla salute della popolazione locale. Il Comitato ha inoltre invitato le autorità a chiarire se i responsabili dell'attuazione del piano ambientale dispongano ancora di un'immunità penale e amministrativa.

Per quanto riguarda la mancanza di un rimedio efficace per ottenere l'adozione delle misure necessarie per garantire il disinquinamento delle zone colpite, le autorità sono state invitate a fornire rapidamente informazioni sulle misure previste, legislative o di altro tipo, per affrontare il problema.

Il monitoraggio da parte del Comitato dei ministri è proseguito nella riunione n. 1398 tenutasi dal 9 all'11 marzo 2021, nel corso della quale è stato ribadito che l'esecuzione di questa sentenza, in termini di misure individuali a tutela dei ricorrenti e di misure generali a tutela di tutti i residenti nell'area, impone alle autorità di garantire che il funzionamento attuale e futuro dell'acciaieria non continui a causare rischi per la loro salute e per l'ambiente. Come indicato anche dalla Corte, l'effettiva attuazione del piano ambientale, che è stato elaborato dalle autorità, il più rapidamente possibile, è un elemento essenziale a tale riguardo.

Il Comitato, pur avendo riscontrato una carenza di risposte su questo tema cruciale, ha ritenuto rassicuranti le informazioni di dominio pubblico che confermano, nonostante le difficoltà causate dalla pandemia di COVID-19, l'avanzamento dell'attuazione del piano ambientale.

Il Comitato ha pertanto invitato le autorità a fornire rapidamente informazioni complete e aggiornate su tutti i profili segnalati, unitamente alle più recenti conclusioni dei competenti organismi di monitoraggio sanitario e ambientale.

Inoltre, il Comitato dei ministri ha constatato con soddisfazione l'abrogazione, ad opera del decreto-legge n. 34 del 30 aprile 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019, con riferimento al periodo successivo al 6 settembre 2019, dell'immunità penale e amministrativa concessa ai responsabili dell'attuazione del piano ambientale.

Sotto il profilo dell'assenza di rimedi efficaci, le autorità hanno evidenziato che l'ordinamento giuridico interno prevede la possibilità di avviare un procedimento civile per chiedere il risarcimento dei danni causati dall'inquinamento industriale e hanno riferito della decisione della sezione civile del Tribunale di Milano, che con due ordinanze del febbraio 2020, ha riconosciuto il diritto di due nuclei familiari proprietari di immobili nel quartiere Tamburi, al risarcimento del danno connesso all'immissione di polveri provenienti dallo stabilimento ILVA di Taranto, ammettendo l'insinuazione allo stato passivo della procedura di amministrazione straordinaria di ILVA S.p.A. delle somme da questi richieste, pari al 20% del valore degli immobili al momento della domanda.

Tuttavia, il Comitato dei ministri ritiene persistere la lacuna del sistema giuridico nazionale, che andrebbe colmata anche attraverso l'adozione di misure legislative volte a garantire ai cittadini strumenti effettivi di tutela ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione. A tal fine, le autorità potrebbero ispirarsi alla raccomandazione Rec(2004)6 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul miglioramento dei rimedi interni.



**1.2.4 Casa di cura Valle Fiorita c. Italia (ricorso n. 67944/13) – Sentenza 13 dicembre 2018 in materia diritto all’esecuzione di una decisione giudiziaria.**

La società ricorrente è proprietaria di un fabbricato sito nel comune di Roma che, in data 6 dicembre 2012, è stato occupato da un centinaio di persone appropriatesi dei locali dopo esser entrate con la forza nell’edificio. Dal giorno stesso dell’occupazione la ricorrente aveva presentato una serie di denunce alla Procura della Repubblica, a seguito delle quali il 9 agosto 2013, il GIP di Roma aveva disposto il sequestro preventivo dell’immobile. Il giudice ritenne che, nel caso di specie, era ipotizzabile il reato di occupazione abusiva di immobile, sanzionato dall’articolo 633 c.p., e che la prosecuzione dell’occupazione comportava un rischio di degrado dell’edificio e un pregiudizio rilevante per la parte lesa. L’esecuzione del sequestro venne delegata alla Divisione Investigazioni generali e Operazioni speciali (Digos) che, a sua volta, delegò il compito al Comitato per l’ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP), istituito presso la prefettura. L’ordine di sequestro, tuttavia, non fu eseguito. Sul punto, il Prefetto di Roma aveva evidenziato che il bene della ricorrente si trovava in una situazione simile a quella di centinaia di altri immobili occupati, per i quali riteneva non fosse possibile ordinare lo sgombero senza prima aver ottenuto dal Comune garanzie di soluzioni alternative di alloggio per le persone sgomberate. Nel dicembre 2018, a distanza di sei anni dalla prima denuncia, il procedimento penale risultava ancora pendente nella fase delle indagini preliminari. Nel frattempo, alla ricorrente veniva notificata dal Tribunale di Roma una ingiunzione di pagamento di circa 30.000,00 euro, per il consumo di energia elettrica, relativa agli anni 2013 e 2014, e la stessa ricorrente continuava ad essere debitrice nei confronti del Comune dell’imposta sull’immobile arbitrariamente occupato.

Dinanzi alla Corte europea, la *Casa di cura Valle Fiorita s.r.l.* aveva lamentato la violazione dell’articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, a causa della mancata esecuzione dell’ordine di sequestro emesso dal GIP di Roma il 9 agosto 2013 e di conseguenza del mancato sgombero dell’immobile; aveva lamentato, inoltre, la lesione del diritto di proprietà, protetto dall’articolo 1, Protocollo n. 1, della Convenzione, per il mancato reintegro nel possesso del proprio bene occupato arbitrariamente da terzi.

Con la sentenza in esame la Corte ha richiamato, quanto al primo profilo di censura, il principio, stabilito in numerosi propri precedenti, secondo cui *“Il diritto a un tribunale sarebbe illusorio se l’ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante a scapito di una delle parti (...) L’esecuzione di una sentenza, indipendentemente da quale giudice l’abbia pronunciata, deve essere dunque considerata come facente parte integrante del «processo» ai sensi dell’articolo 6”* (cfr., *inter alia*, *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, § 40).

Inoltre, la Corte ha rammentato che, se si può ammettere che gli Stati intervengano in un procedimento di esecuzione di una decisione giudiziaria, tale intervento non può avere come conseguenza quella di impedire, invalidare o ritardare in maniera eccessiva l'esecuzione stessa (cfr. Immobiliare *Saffi c. Italia* [GC], n. 22774/93, §§ 63 e 66). Nel caso di specie, la Corte pur riconoscendo, che motivazioni di ordine sociale e problemi di ordine pubblico potevano giustificare difficoltà di esecuzione e un ritardo nella liberazione dei locali, ha tuttavia osservato che il sequestro dell'immobile rimaneva ancora non eseguito e che il Governo non aveva fornito alcuna informazione per quanto riguarda gli atti compiuti dall'amministrazione per trovare soluzioni alternative di alloggio, considerando ingiustificata l'inerzia totale e prolungata delle autorità italiane nel caso di specie, e ricordando, tra l'altro, che una mancanza di risorse o l'assenza di nuovi alloggi non costituiscono, di per sé, una giustificazione accettabile per la mancata esecuzione di una decisione giudiziaria. La Corte ha, quindi, concluso che, astenendosi, per più di cinque anni, dall'adottare tutte le misure necessarie per conformarsi a una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva, le autorità nazionali avevano privato le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione di qualsiasi effetto utile e pregiudicato lo Stato di diritto, fondato sulla preminenza del diritto e sulla sicurezza dei rapporti giuridici.

Con riferimento alla lamentata violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1 la Corte ha considerato come il rifiuto di procedere allo sfratto [degli occupanti] non derivasse direttamente dall'applicazione di una legge espressiva di una politica sociale ed economica in materia, ma da un rifiuto delle autorità competenti, in circostanze particolari e per parecchi anni, di procedere allo sgombero dell'immobile della ricorrente e, per le medesime ragioni, alla base della constatata violazione dell'articolo 6 della Convenzione, la Corte ha concluso anche per la violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1.

In punto di applicazione dell'articolo 41 la Corte ha ritenuto che il risarcimento del danno materiale derivante dalla mancata disponibilità del bene avrebbe potuto essere richiesto dinanzi ai giudici nazionali; ha invece accolto, seppur in misura notevolmente ridotta rispetto alle pretese, la richiesta di risarcimento del danno morale,

## **STATO DI ESECUZIONE**

L'esecuzione della sentenza in esame presenta profili particolarmente delicati e complessi, considerato che la vicenda contenziosa si inserisce nel contesto di una grave emergenza alloggiativa che, a Roma, ha comportato l'insorgere di numerose occupazioni arbitrarie.

Il 4 ottobre 2019 le autorità italiane hanno fornito informazioni preliminari, riguardanti, in primo luogo, l'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione.

Nella stessa occasione, con riferimento all'evacuazione dell'edificio della società ricorrente, è stata comunicata l'adozione, da parte della Prefettura di Roma, di un piano di interventi per lo sgombero di stabili arbitrariamente occupati, articolato in un arco pluriennale, compatibilmente con la capacità assistenziale del Comune di Roma. Nel 2019, stando ai dati ufficiali del Ministero dell'interno nel territorio di Roma gli edifici occupati abusivamente erano 82 e oltre 11mila le persone coinvolte.

In particolare, il programma dà priorità a 23 edifici, oggetto di pronunce dell'autorità giudiziaria, più 2 immobili per i quali l'ufficio territoriale del governo (Utg) capitolino ha già avviato le attività finalizzate allo sgombero. Il piano è scaturito dal confronto all'interno del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ed è stato condiviso con la regione Lazio, il Comune e la Questura di Roma.

In linea con la citata normativa il piano mira a bilanciare i vari interessi in gioco, rappresentati dalla necessità di tutela dell'incolumità delle persone e di salvaguardia delle fasce sociali più fragili da un lato e dall'altro dall'esigenza di ripristino di sicurezza e ordine pubblico.

Il cronoprogramma si concentra sui casi nei quali alla mancata esecuzione del provvedimento penale si è aggiunta la condanna al risarcimento del danno; esiste un ordine dell'autorità giudiziaria di rilascio; c'è un sequestro preventivo.

Nel rispetto della disciplina dettata dall'articolo 31-ter del decreto-legge n. 113 del 2018<sup>33</sup>, inserito dalla legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132, l'edificio di proprietà della ricorrente, in ragione della necessità di eseguire la pronuncia della Corte europea, rientra tra i casi aventi diritto a una trattazione prioritaria, nell'ambito del cronoprogramma prestabilito.

Le operazioni di sgombero, inizialmente previste a decorrere dal mese di aprile 2020, non hanno, tuttavia, avuto luogo e l'immobile è di fatto ancora abusivamente occupato.

Sul punto, il Comune di Roma ha comunicato di aver provveduto a eseguire le operazioni di censimento delle persone che vivono abusivamente nell'edificio in questione, propedeutiche all'evacuazione. La polizia locale ha rilevato la presenza di 42 nuclei familiari, per un totale di 101 persone, di cui 33 minori. Gli esiti della rilevazione sono stati trasmessi alla Prefettura di Roma, ai Dipartimenti Politiche sociali e patrimonio e politiche abitative, nonché al Servizio sociale e territoriale per la prosecuzione delle attività finalizzate a fornire accoglienza ai soggetti in condizione di fragilità socio economica, al fine di proporre soluzioni assistenziali e alternative

---

<sup>33</sup> Decreto-legge n. 113 del 2018, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

alloggiative atte ad impedire che la tutela delle ragioni della proprietà avvenga a discapito di diritti tutelati in pari grado dall'ordinamento.

Le autorità coinvolte hanno chiarito che le difficoltà riscontrate nel dare esecuzione alla sentenza e gli ostacoli che più in generale si frappongono all'esecuzione degli sgomberi non attengono al profilo strettamente tecnico inerente all'impiego delle forze dell'ordine, il cui contingente viene disposto dal Questore ove necessario acquisendo, su richiesta del Prefetto, gli opportuni rinforzi dal Ministero dell'interno.

Le criticità afferiscono piuttosto ai contestuali interventi di assistenza, in relazione ai quali il Governo garantisce lo sforzo congiunto delle varie autorità pubbliche competenti, diretto a implementare la capacità di risposta del welfare pubblico.

A seguito della riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, tenutasi il 7 ottobre 2021, il Prefetto di Roma ha informato le autorità coinvolte che l'immobile sarà liberato entro la fine dell'anno, stante la disponibilità di alloggi di edilizia residenziale pubblica in cui collocare gli attuali occupanti che versano in situazioni di fragilità o vulnerabilità.

La procedura di sgombero sarà effettuata sulla base del completamento dello *screening* sociale delle presenze all'interno dell'immobile effettuato dal Comune di Roma per le valutazioni del supporto socio-abitativo.

### **1.2.5 *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n. 16483/12) - Sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016 in materia di espulsione di immigrati clandestini e trattenimento nei centri di primo soccorso e accoglienza temporanea.**

Il ricorso all'origine della causa è stato presentato da tre cittadini tunisini che, partiti dalle coste tunisine su imbarcazioni di fortuna, sbarcarono in Italia, sull'isola di Lampedusa, il 17 e il 18 settembre 2011. Furono trasferiti nel Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA) di Contrada Imbriacola, dove le autorità italiane, dopo aver dispensato i primi soccorsi, procedettero alla loro identificazione. Pochi giorni dopo, una rivolta scoppiata tra i migranti provocò un grave incendio nel centro, costringendo le Autorità al trasferimento degli ospiti nel parco sportivo di Lampedusa: da lì i ricorrenti, insieme ad altri 1.800 migranti, fuggirono e raggiunsero il centro abitato dando luogo a manifestazioni nelle strade. Fermati dalla polizia, furono ricondotti nel centro di accoglienza e poi imbarcati in aerei con destinazione Palermo, dove furono trasferiti a bordo di navi ormeggiate nel porto della città. Rimasero a bordo delle navi fino al 27 e al 29 settembre, quando furono trasportati all'aeroporto di Palermo per essere rimpatriati. Prima di salire sugli aerei, furono identificati dinanzi al console della Tunisia conformemente agli accordi italo-tunisini dell'aprile 2011. Giunti all'aeroporto di Tunisi i ricorrenti furono rimessi in libertà.

Nel ricorso alla Corte europea i ricorrenti avevano lamentato di essere stati accolti in spazi sovraffollati e sporchi e di essere stati obbligati a dormire sul pavimento a causa della scarsità di letti disponibili e della cattiva qualità dei materassi; che i pasti venivano consumati all'esterno, seduti per terra e che il centro era sorvegliato in permanenza dalle forze dell'ordine, in modo che qualsiasi contatto con l'esterno era impossibile. Quanto alla permanenza a bordo delle navi avevano sostenuto di essere stati insultati e maltrattati dagli agenti di polizia che li sorvegliavano e di non aver ricevuto alcuna informazione da parte delle autorità. Avevano, inoltre, affermato che per tutta la durata della loro permanenza in Italia non sarebbe stato rilasciato loro alcun documento.

La Corte europea, con sentenza del 1° settembre 2015, ha accolto il ricorso per violazione dell'articolo 3, sui trattamenti inumani e degradanti, in relazione alle condizioni di vita a bordo delle navi e nel centro di prima accoglienza; dell'articolo 5, sul diritto alla libertà e alla sicurezza; dell'articolo 4, Protocollo n. 4, sul divieto di espulsione collettiva; dell'articolo 13, sul diritto a un ricorso effettivo.

Il Governo italiano ha richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione, ritenendo che la questione sollevasse problemi interpretativi e applicativi di carattere generale, in particolare con riferimento all'articolo 4 del Protocollo n. 4 Cedu e alla censura di aver posto in essere un respingimento collettivo.

Con la sentenza del 15 dicembre 2016, la Grande Camera ha ribaltato parzialmente l'esito della sentenza della Camera, proprio sul punto della violazione dell'articolo 4, Protocollo n. 4, che costituiva uno degli aspetti maggiormente critici della sentenza del 1° settembre 2015.

Dopo aver analiticamente ripercorso le tesi esposte dalle parti e ricordato che la finalità del divieto di espulsioni collettive è prevenire la possibilità che si verifichino espulsioni di stranieri sulla base della loro mera appartenenza ad un gruppo senza la necessaria attenzione per le peculiarità del caso concreto, la Grande Camera ha, nel caso di specie, escluso la violazione dell'articolo 4 e anche dell'articolo 13 rispetto all'articolo 4, Protocollo n. 4.

## **STATO DI ESECUZIONE**

Il Comitato dei ministri ha esaminato l'esecuzione della sentenza della Grande Camera nella riunione n. 1340 di marzo 2019 e, da ultimo, nella riunione n. 1398 di marzo 2021.

In occasione della riunione n. 1340 del CMDH del 12-14 marzo 2019 il Comitato dei ministri, dopo aver preso atto dell'avvenuto pagamento da parte del Governo dell'equa soddisfazione concessa dalla Corte e rilevato che, pertanto, sotto il profilo delle misure individuali, non residuavano ulteriori obblighi, ha constatato che residuavano però alcune questioni a livello di misure generali, necessarie a garantire la non ripetizione delle violazioni riscontrate in materia di

detenzione amministrativa dei migranti nei centri di accoglienza e la mancanza di un rimedio efficace per lamentarsi delle condizioni di tale detenzione.

Il Comitato ha, quindi, invitato le Autorità a fornire elementi di dettaglio sulla base giuridiche della detenzione dei richiedenti asilo negli *hotspot* e sul relativo processo decisionale e di descrivere il sistema di informazione ai richiedenti asilo circa i motivi del loro trattenimento, la portata e la tempistica del controllo giurisdizionale sulle decisioni di trattenimento, nonché i poteri dei tribunali competenti qualora essi ritengono che il trattenimento sia illegittimo. Ha inoltre invitato le autorità a chiarire se il sistema normativo vigente autorizzi anche il trattenimento dei migranti che non abbiano presentato domanda di protezione internazionale e, in caso affermativo, a fornire informazioni sulla base giuridica e sulle garanzie che assistono a tale trattenimento.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il Comitato ha invitato le autorità ad approfondire il tema dei rimedi esperibili contro tali decisioni, con riferimento alla possibilità di avviare un procedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile in relazione alle condizioni di trattenimento nei punti di crisi, sollecitando l'indicazione di esempi concreti di applicazione giurisprudenziale.

Il 4 giugno 2019, sulla base dei contributi del Ministero dell'interno (con la Relazione n. 8183 del 30 aprile 2019) e del Ministero della giustizia (con la Relazione n. 79690 del 12 aprile 2019,) è stato fornito puntuale riscontro alla decisione del Comitato.

Sotto il profilo delle garanzie legali che assistono la detenzione amministrativa dei migranti nei centri di accoglienza, le Autorità italiane hanno spiegato che i migranti che arrivano illegalmente in Italia vengono assistiti e identificati negli *hotspot*. Coloro che non chiedono protezione internazionale sono trasferiti in centri di rimpatrio in cui rimangono in vista della loro espulsione, mentre i richiedenti asilo vengono trasferiti in centri di accoglienza.

La detenzione amministrativa di queste due categorie di migranti è disciplinata da diverse disposizioni giuridiche, in entrambi i casi però le decisioni di detenzione sono emesse dalle autorità di polizia e sottoposte al controllo giurisdizionale dei giudici di pace o dei tribunali civili di primo grado.

I conseguenti provvedimenti giudiziari possono essere impugnati e nel procedimento ai migranti è assicurata l'assistenza di un avvocato e, se necessario, viene fornito il patrocinio a spese dello Stato.

La Corte di cassazione ha affermato, con giurisprudenza consolidata, che i migranti possono essere privati della libertà solo in conformità ai requisiti prescritti dalla legge e secondo un procedimento strettamente predeterminato (Corte cass. sentenza n. 6064 del 28 febbraio 2019).



Tanto premesso, la disciplina fondamentale della detenzione degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale è prevista dall'articolo 14 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), come recentemente modificato dal decreto-legge del 21 ottobre 2020 n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 18 dicembre 2020, in virtù del quale il trattenimento è disposto quando non è possibile effettuare immediatamente l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'attuazione dell'allontanamento. In queste ipotesi il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La norma prevede inoltre una serie di ipotesi ulteriori che consistono nella necessità di fornire assistenza allo straniero, nella necessità di effettuare ulteriori indagini in merito alla sua identità o nazionalità, nella necessità di acquisire documenti di viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

Il periodo massimo di detenzione dello straniero nel centro di rimpatrio, come ridefinito dal decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020, non può superare i novanta giorni e può essere prorogato per altri trenta giorni se lo straniero è cittadino di un Paese con il quale l'Italia ha sottoscritto accordi di rimpatrio.

Le condizioni di vita e gli standard minimi garantiti sono regolati dall'articolo 14, paragrafo 2, del citato decreto legislativo n. 286 del 1998. La vigente normativa prevede adeguati livelli igienici e abitativi nel centro, in modo tale da assicurare il pieno rispetto della sua dignità. In ogni caso, è garantita la libertà di corrispondenza con il mondo esterno, anche telefonicamente.

Le modalità di trattenimento sono previste dall'articolo 21 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, recante disposizioni di attuazione del Testo Unico sull'Immigrazione. Tale articolo stabilisce, tra l'altro, che devono essere garantiti la libertà di dialogare all'interno del centro e con i visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con l'avvocato che assiste lo straniero, e con i ministri della religione; la libertà di corrispondenza, anche telefonica; i diritti fondamentali della persona. Oltre ai servizi necessari per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri detenuti, nei centri di rimpatrio sono assicurati anche i servizi sanitari essenziali, la socializzazione e la libertà di culto.

Il caso dei migranti che chiedono protezione internazionale è invece disciplinato ai sensi dell'articolo 6, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello

status di protezione internazionale), secondo il quale il richiedente non può essere trattenuto al solo scopo di esaminare la sua domanda.

Il richiedente potrà inoltre essere trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni nei punti di crisi "hot-spot", per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza (articolo 6, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 142 del 2015).

Sotto il profilo della mancanza di un rimedio efficace per quanto riguarda le condizioni di detenzione amministrativa dei migranti le Autorità hanno fornito ulteriori informazioni sui procedimenti d'urgenza ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile, sottolineando che tale procedura è utilizzabile anche dai migranti per dolersi delle condizioni di vita nei punti di crisi e per chiedere misure provvisorie per porre fine alla situazione denunciata. Hanno inoltre indicato che i migranti possono chiedere un risarcimento economico dinanzi ai tribunali civili ai sensi delle disposizioni del codice civile sulla responsabilità extracontrattuale disciplinata dall'articolo 2043.

Le autorità hanno spiegato che tali rimedi, sebbene non concepiti dal legislatore per tutelare questo tipo di situazioni giuridiche, negli ultimi anni hanno visto ampliato, in sede giurisprudenziale il loro ambito di applicazione, che ora copre anche questioni relative alla migrazione.

La circostanza che un siffatto procedimento giudiziario sia stato avviato con successo in una serie di casi concreti per denunciare le condizioni del trattenimento dimostra la sussistenza all'interno del sistema nazionale di un ricorso effettivo a favore di coloro che sono sottoposti a detenzione amministrativa. In particolare, si fa riferimento alle sentenze n. 7206 del 2019 e n. 2454 del 2021, con le quali la Corte d'Appello di Roma ha condannato il Ministero dell'interno, rispettivamente, per "detenzione illecita dello straniero" e per "detenzione illegittima presso la C.I.E. di Ponte Galeria", disponendo, in entrambi i casi, il risarcimento del danno non patrimoniale subito, nonché alla sentenza n. 60999 del 2019, con la quale il Tribunale di Roma ha condannato la Presidenza del Consiglio dei Ministri per "detenzione illegittima" ordinando il risarcimento dei danni non patrimoniali a favore dei ricorrenti.

Tra l'agosto 2019 e il gennaio 2021 il Comitato ha inoltre ricevuto cinque comunicazioni dalla società civile, in particolare da ONG che hanno riferito che l'utilizzo degli hotspots come centri di quarantena a partire da marzo 2020 e per tutta la durata dell'emergenza epidemiologica, anche per periodi più lunghi di quelli previsti dalle disposizioni anti-COVID-19, avrebbe comportato un'ulteriore limitazione della libertà personale.

A questo proposito le Autorità hanno chiarito che gli hotspots sono stati utilizzati nelle prime fasi dell'emergenza, come luoghi per l'attuazione della misura preventiva di isolamento per almeno



14 giorni, al fine di garantire che i migranti non presentassero patologie infettive o sintomi riconducibili al virus COVID-19.

Tali operazioni si sono svolte nel pieno rispetto delle note tecniche inviate dal Ministero della salute, comprese quelle rivolte agli Uffici della Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF), competenti ad effettuare i primi interventi sanitari, e di quanto previsto dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro della salute del 17 marzo 2020.

Il prolungamento del periodo di isolamento anti-COVID presso l'*hotspot* di Lampedusa, ogni volta che nuovi migranti arrivavano presso la struttura, è stato limitato all'inizio dell'emergenza epidemiologica e, comunque, per un periodo di tempo estremamente limitato, finalizzato all'individuazione di strutture e navi dove i migranti potessero trascorrere il periodo di quarantena.

Ad oggi tutti gli ospiti rimangono nell'*hotspot* di Lampedusa per il tempo strettamente necessario a trasferirli in centri di quarantena o navi; le misure di sorveglianza sanitaria sono ancora eseguite, a bordo di navi noleggiate a tal fine o in strutture appositamente individuate dai Prefetti, ai sensi del decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (dCDPC) n. 1287 del 12 aprile 2020, integrato dai dCDPC n. 2944 del 18 agosto 2020 e n. 2966 del 21 agosto 2020.

Durante la loro permanenza nell'*hotspot* di Lampedusa, in attesa del trasferimento in centri di quarantena o navi, gli ospiti sono stati dotati di dispositivi di protezione individuale e hanno ricevuto informazioni sul corretto comportamento da adottare, sia per mezzo di manifesti che attraverso l'intervento di mediatori culturali.

La permanenza nelle strutture destinate alla quarantena dei migranti sottoposti alle misure di isolamento della fiducia, non costituisce, una restrizione alla libertà personale per la quale sia necessario un provvedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Si tratta, infatti, di una misura temporanea per la tutela della salute individuale e collettiva ordinata nei confronti di chiunque entri irregolarmente in Italia da Paesi terzi, adottata nel rispetto delle disposizioni emanate a seguito dello stato di emergenza sanitaria, che prevedono norme generali per il contenimento del contagio da COVID-19.

L'eventuale isolamento delle persone COVID-19 positive, disposto con sorveglianza attiva, è finalizzato esclusivamente alla salvaguardia della sicurezza della salute collettiva, nel rispetto delle modalità previste dalla circolare del Ministero della Salute del 12 ottobre 2020.

Sul punto si ricorda infine, che la Corte di Strasburgo ha radiato dal ruolo, ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione, numerosi ricorsi presentati nel 2020 da migranti che lamentavano le condizioni di detenzione subite, durante il periodo di emergenza dal COVID-19, nei vari Centri di Permanenza per il Rimpatrio, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

In conclusione le Autorità hanno richiamato l'attenzione del Comitato dei ministri sulla piena conformità del sistema con la sentenza della Corte e più in generale con la Convenzione, chiedendo, alla luce degli sforzi compiuti e delle misure messe in atto, l'adozione di una risoluzione definitiva di chiusura dell'esame del caso.

### **1.2.3. Viola c. Italia (ricorso n. 77633/16) – Sentenza 13 giugno 2019 in materia di ergastolo ostativo.**

Il caso è oggetto di costante attuazione e monitoraggio.

Il tema riguarda l'esclusione, per il condannato per uno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 che non abbia collaborato con la giustizia, dalla fruizione di una delle misure alternative alla detenzione, prevista al capo VI della legge n. 354 del 1975 (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà).

A seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 giugno 2019, oggetto del presente monitoraggio, secondo la quale l'attuale disciplina dell'ergastolo ostativo viola il principio della dignità umana tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, nella parte in cui restringe alla sola ipotesi di collaborazione con la giustizia la possibilità per il ricorrente di accedere alla liberazione condizionale, senza operare per il reinserimento del condannato e senza fornirgli una possibilità di recuperare un giorno tale libertà, sono state sollevate specifiche questioni di costituzionalità degli articoli 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge n. 354 del 1975 e dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991.

A fondamento delle questioni viene richiamata la sentenza n. 253 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha introdotto la possibilità di concedere permessi premio ai condannati per reati ostativi anche quando non abbiano collaborato con la giustizia, nella considerazione che la scelta di non collaborare può esser determinata da ragioni che nulla hanno a che vedere con il mantenimento di legami con associazioni criminali.

Le questioni esaminate attenevano all'impossibilità, in assenza di collaborazione con la giustizia, di accedere ai benefici penitenziari per coloro che hanno subito condanna - a pena perpetua oppure a pena temporanea - per reati ostativi, con esclusivo riferimento ai permessi premio.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che, ai detenuti per i delitti ivi contemplati e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter della medesima legge, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di

collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Al fine di evitare una paradossale disparità di trattamento, la Corte ha esteso l'intervento parzialmente ablatorio sui reati di criminalità organizzata di matrice mafiosa - oggetto specifico delle ordinanze di rimessione - all'identica disciplina dettata dallo stesso articolo 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 per i detenuti per gli altri delitti in esso contemplati.

In conseguenza della citata sentenza la presunzione di pericolosità sociale del detenuto non collaborante sarebbe divenuta relativa, superabile quindi dal magistrato di sorveglianza.

Con l'ordinanza n. 97 del 2021, la Corte costituzionale è intervenuta di nuovo sul carattere assoluto della presunzione di non collaborazione con la giustizia con riferimento al c.d. ergastolo ostativo, sulla questione di costituzionalità degli articoli 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge n. 354 del 1975 e dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991, riguardante l'esclusione per il condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416-bis c.p. (associazioni di tipo mafioso anche straniere), ovvero al fine di agevolare l'attività di associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, della possibilità di essere ammesso alla liberazione condizionale, che consiste in un periodo di libertà vigilata, a conclusione del quale, solo in caso di comportamento corretto, consegue l'estinzione della pena e la definitiva restituzione alla libertà<sup>34</sup>.

Preliminarmente, la Corte ha affermato che la collaborazione con la giustizia "*certamente mantiene il proprio positivo valore, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente*" e non è irragionevole presumere che l'ergastolano non collaborante mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di appartenenza. Tuttavia, ha ribadito che l'incompatibilità con la Costituzione si manifesta nel carattere assoluto di questa presunzione poiché, allo stato, la collaborazione con la giustizia è l'unica strada a disposizione dell'ergastolano ostativo per accedere al procedimento che potrebbe portarlo alla liberazione condizionale.

Nonostante il giudice rimettente abbia chiesto che l'illegittimità costituzionale delle norme censurate sia dichiarata con stretta aderenza al caso di specie, e quindi con riferimento ai soli delitti di contesto mafioso (oltre che, naturalmente, per i soli ergastolani e con riguardo al solo beneficio della liberazione condizionale), la Corte costituzionale ha evidenziato l'incerta coerenza della disciplina risultante da un'eventuale pronuncia demolitoria, senza modificare la condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata, pur compresi nel catalogo della prima fascia di reati di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975.

---

<sup>34</sup> Questione sollevata dalla Corte di cassazione con ordinanza n. 18518 del 2020.

In particolare, “All’esito di una pronuncia di accoglimento delle odierne questioni – alla fine della pena e perciò del loro percorso penitenziario – i condannati (non collaboranti) potrebbero accedere (anche) al procedimento di ammissione alla liberazione condizionale: ma resterebbe loro inibito l’accesso alle altre misure alternative – lavoro all’esterno e semilibertà – cioè proprio alle misure che invece normalmente segnano, in progressione dopo i permessi premio, l’avvio verso il recupero della libertà.”.

Nel ribadire che spetta in primo luogo al legislatore ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente evidenziate dalla normativa censurata, la Corte ha concluso che “esigenze di collaborazione istituzionale” impongono di disporre il rinvio del giudizio in corso e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale alla data del 10 maggio 2022, dando così al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia.

In relazione alle misure individuali riguardanti *M. Viola*, il ricorrente ha presentato richiesta di permesso premio ai sensi dell’articolo 30-ter dell’ordinamento penitenziario, che però è stata respinta sia dal Magistrato di sorveglianza de L’Aquila, che dal tribunale di sorveglianza, in quanto non sarebbero emersi elementi indicativi di un’effettiva recisione dei collegamenti con la criminalità organizzata. Avverso il diniego della concessione del beneficio pende ricorso per cassazione avverso, con udienza fissata per il 14 gennaio 2022.

### **1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio**

#### **1.2.6 *Olivieri e altri c. Italia (gruppo) 17708/12 – Sentenza del 22 febbraio 2016; Arnoldi c. Italia 3563/04 – Sentenza del 7 dicembre 2017; Ledonne c. Italia (ricorso n. 35742/97) – Sentenza del 12 maggio 1999 in materia di ineffettività del rimedio Pinto e eccessiva durata dei procedimenti penali.***

Con la sentenza del 22 febbraio 2016, resa sul caso *Olivieri c. Italia*, la Corte europea ha condannato l’Italia per la violazione dell’articolo 6, paragrafo 1, oltre che dell’articolo 13, della Convenzione, nell’ambito di un gruppo di ricorsi riguardanti “l’ineffettività del rimedio Pinto” nei processi innanzi al giudice amministrativo.

La Corte ha rilevato che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio amministrativo, quale risultante dall’articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001 (legge “Pinto”), che condiziona il diritto all’equa riparazione alla previa presentazione dell’istanza di prelievo, non può essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell’articolo 13 della Convenzione.

Nel caso *Arnoldi c. Italia*, la ricorrente aveva invece denunciato i vicini per falso in atto pubblico. In base alla denuncia fu avviato un procedimento penale, archiviato il 22 gennaio 2003 per prescrizione. La ricorrente adì la Corte d’appello di Venezia ai sensi della legge “Pinto”, lamentando

l'eccessiva durata del procedimento penale e chiedendo il risarcimento dei danni materiali e morali subiti. La Corte dichiarò il ricorso inammissibile, argomentando che, sebbene la fase delle indagini preliminari sia una fase del procedimento penale e, pertanto, la sua eccessiva durata possa effettivamente comportare una violazione del diritto ad un termine ragionevole, tuttavia, nel caso di specie, il periodo da prendere in considerazione ai fini del calcolo della durata del procedimento, nei confronti della ricorrente – parte lesa – avrebbe potuto cominciare a decorrere solo dalla data della costituzione di parte civile, con la conseguenza che la ricorrente, non ancora formalmente costituita parte civile, non poteva essere considerata come una vera “parte” nel procedimento in causa e, pertanto, non poteva lamentarne la durata eccessiva. Peraltro, osservò la Corte, la ricorrente, per tutelare i suoi diritti, avrebbe potuto avviare un'azione civile autonoma, senza necessariamente attendere la fine della fase delle indagini preliminari nell'ambito del procedimento penale.

La ricorrente si rivolse, quindi, alla Corte europea, lamentando la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, Cedu, per l'eccessiva durata del procedimento penale che la vedeva parte lesa e per il mancato riconoscimento del suo conseguente diritto ad ottenere l'equo indennizzo previsto dalla legge Pinto.

La Corte europea, con la sentenza del 7 dicembre 2017 ha sottolineato che la questione dell'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 1, non può dipendere dal riconoscimento dello *status* formale di “parte” ad opera del diritto nazionale (*Stiftung Giessbach dem Schweizervolk e Parkhotel Giessbach AG c. Svizzera* dec., n. 2688/03, del 10 aprile 2007) e ha dichiarato che il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del “*termine ragionevole*” dell'articolo 6, deve iniziare, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile.

Come rievocato dalla Corte stessa, già nella decisione *Sottani c. Italia* del 24 febbraio 2005, era stato puntualizzato che durante il corso delle indagini preliminari la parte offesa può esercitare i diritti e le facoltà attribuitegli dalla legge (articolo 90 c.p.p.): fra questi, la possibilità di presentare memorie, elementi di prova, nonché di nominare un difensore (articolo 101 c.p.p.) o di chiedere al pubblico ministero di promuovere un incidente probatorio (articolo 394 c.p.p.).

Per la Corte europea, si tratta di diritti di carattere civile poiché il loro esercizio può rivelarsi essenziale per una efficace costituzione di parte civile. Di conseguenza, essi risultano protetti dall'articolo 6, paragrafo 1, che esige appunto, tra gli altri, il rispetto del principio della “ragionevole durata”.

Il caso *Ledonne c. Italia* riguardava l'eccessiva lunghezza del procedimento penale a carico del ricorrente, durato più di cinque anni e cinque mesi per un unico livello di giudizio.

La Corte ha rilevato che la causa non era complessa e che nonostante il ricorrente con il proprio il comportamento avesse contribuito, in certa misura, a rallentare il procedimento ha ricordato, per un verso, che l'articolo 6 della Convenzione non impone all'imputato di cooperare attivamente con le autorità giudiziarie e ha evidenziato che nel corso del procedimento vi erano stati due periodi di inattività superiori a due anni e dieci mesi, attribuibili all'inerzia delle autorità statali, in relazione ai quali il governo non aveva fornito alcuna spiegazione convincente, concludendo per la sussistenza della lamentata violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

### STATO DI ESECUZIONE

Nell'ambito del gruppo di ricorsi *Olivieri*, cui è stato ricondotto anche il caso *Arnoldi*, permane il monitoraggio su questioni, relative al rimedio "Pinto", rimaste ancora da chiarire.

Questo gruppo di sette casi (*ex* gruppo *Giuseppe Mostacciuolo n. 1*) riguarda carenze del rimedio compensativo disponibile dal 2001 per le vittime di procedimenti eccessivamente lunghi (violazioni dell'articolo 6 § 1 e/o dell'articolo 13 e/o dell'articolo 1 del Protocollo n. 1).

Le questioni ancora aperte riguardano:

1) le novità legislative introdotte dal decreto-legge n. 83 del 22 giugno 2012, che prevedono che l'importo del risarcimento non possa superare il valore in gioco nel procedimento principale e che le denunce relative a procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni siano irricevibili;

2) L'inefficacia del ricorso "Pinto" nell'ambito dei procedimenti giudiziari amministrativi dovuto all'obbligo di chiedere un'udienza d'urgenza.

Sul punto si è peraltro già avuto modo di ricordare, nella passata edizione della presente Relazione che la Corte costituzionale, con sentenza del 6 marzo 2019 n. 34, ha dichiarato l'articolo 54, comma 2, del decreto legislativo 25 giugno 2008, n. 112, in contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 Cedu.

Per la Corte costituzionale, l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, rappresenta una mera facoltà del ricorrente, con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.



3) La possibilità per la parte lesa di presentare un reclamo circa la durata di un'indagine preliminare. Secondo la Corte Edu, sebbene la Corte costituzionale con la sentenza n. 184 del 2015 si sia espressa sulla questione relativa alla rilevanza delle indagini preliminari ai fini dell'irragionevole durata del procedimento, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevedeva che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico, persiste la discrezionalità dei giudici nazionali nel verificare se l'eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

Con la sentenza n. 169 del 2019, inoltre, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'articolo 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, che, per il processo penale, prevedeva che la mancata presentazione della istanza di prelievo costituisse motivo di improponibilità della domanda di indennizzo *ex lege* Pinto.

Ciò precisato, con riferimento alle specifiche questioni sotto esame, va rilevato che, nel complesso, le misure adottate dalle autorità italiane nel corso degli anni hanno consentito al Comitato di chiudere la propria supervisione su diversi aspetti (risarcimento insufficiente concesso dai tribunali nazionali; ritardi nel pagamento del risarcimento e durata eccessiva dei procedimenti "Pinto" - si vedano Risoluzioni finali *CM/ResDH (2015) 155* e *CM/ResDH (2017) 289*).

Con la risoluzione *CM/Res DH(2019)238* del 25 settembre 2019 il Comitato dei ministri ha chiuso il monitoraggio anche sui casi *Quattrone Francesco e altri c. Italia* (ricorsi nn. 1343/07; 14055/04, 17760/03, 19875/03, 21925/15, 23704/03, 29430/03, 32143/10, 7603/03), avendo preso atto che l'equa soddisfazione, ove concessa, è stata pagata.

Nell'ultima riunione nella quale il Comitato dei ministri ha verificato lo stato di esecuzione delle sentenze di condanna relative al gruppo di casi in oggetto, la n. 1390 del 1° dicembre 2020, il Comitato ha stabilito di chiudere il monitoraggio di altri tre casi (ricorso n. 30403/03 *GE.PA. F s.r.l. e altri*, ricorso n. 39432/03 *Selvaggio e altri*, ricorso n. 8456/09 *Ambrosini e altri 17*), preso atto che le misure individuali sono state eseguite.

In tale occasione il Comitato ha valutato le ultime informazioni presentate dalle autorità italiane, sul caso *Arnoldi*, il 16 novembre 2020 e, sul caso *Olivieri*, il 23 novembre 2020.

Il Ministero della giustizia, al quale è stato richiesto un contributo specifico al fine di dare riscontro ai quesiti del Comitato dei ministri, ha rappresentato<sup>35</sup> l'impegno del Governo volto a

---

<sup>35</sup> Nota del 29 ottobre 2020.

rendere più celere il procedimento penale, sin dalla fase delle indagini preliminari, segnalando, in particolare, che, con legge 9 gennaio 2019, n. 3<sup>36</sup>, sono stati modificati gli articoli 158, 159 e 160 del codice penale, prevedendo che il corso della prescrizione rimanga altresì *“sospeso dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna”*<sup>37</sup>.

Tale modifica interviene in modo incisivo in materia penale, sostanziale e processuale, con effetti deflattivi e acceleratori dell'intero procedimento sin dalla fase preliminare, a beneficio anche della persona danneggiata dal reato che intenda far valere i propri diritti nell'ambito del processo penale.

Il Segretariato generale della giustizia amministrativa, a sua volta, ha segnalato<sup>38</sup>, la piena e completa informatizzazione del processo amministrativo, partita dal 2017 e ora totalmente digitalizzato, dalla fase di presentazione dei ricorsi, alla produzione e scambio dei documenti da parte degli avvocati, alla redazione, firma e pubblicazione delle sentenze e degli altri provvedimenti dei giudici. Ciò ha consentito una più efficiente e razionale organizzazione del lavoro delle segreterie e dei giudici, oltre che degli avvocati, con positivi riflessi sulla rapidità della definizione dei ricorsi.

Inoltre, il Segretariato generale della giustizia amministrativa ha rimarcato l'impegno nella lotta alla diminuzione dell'arretrato, condotta attraverso un insieme sinergico di interventi, quali la fissazione di una serie di udienze straordinarie, con lo scopo di accelerare la definizione delle controversie più risalenti nel tempo; l'istituzione dell'ufficio del processo *ex* articolo 8 del decreto-legge n. 168 del 2016, presso tutti gli uffici della Giustizia amministrativa, con compiti di *“analisi delle pendenze”*, del carico aggiuntivo, nonché di *“organizzazione delle udienze (...) per cause seriali”*; l'attribuzione alla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, a partire dal 1° gennaio 2019, di competenze giurisdizionali per la definizione di tutti i giudizi più risalenti, cioè di quelli pendenti avanti le altre sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, sino alla data del 31 dicembre 2013.

Al termine dell'esame il Comitato ha deciso, quanto alle misure individuali che nessuna ulteriore misura è richiesta, poiché l'equa soddisfazione è stata pagata.

Quanto alle misure generali con riferimento al caso *Arnoldi*, il Comitato ha constatato gli sforzi delle autorità italiane per ridurre la durata della fase pre-processuale dei procedimenti penali, rimarcando tuttavia che le informazioni fornite non affrontano la questione principale sollevata

---

<sup>36</sup> La legge 9 gennaio 2019, n. 3 reca *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”*.

<sup>37</sup> Il Ministero della giustizia ha, inoltre, ricordato di aver presentato, il 13 marzo 2020, un disegno di legge recante *“Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello”* (AC 2435), approvato definitivamente con modifiche dalla legge 27 settembre 2021, n. 134, entrata in vigore il 19 ottobre 2021.

<sup>38</sup> Nota del 16 novembre 2020.



dalla presente sentenza, vale a dire il riconoscimento alle parti lese nei procedimenti penali che hanno esercitato almeno uno dei loro diritti previsti dal codice di procedura penale della possibilità di ottenere un risarcimento per i ritardi nelle indagini preliminari.

Si segnala sul tema che, con la sentenza *Petrella c. Italia* del 18 marzo 2021, la Corte Edu ha rilevato, all'unanimità, la violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione per la durata eccessiva del procedimento penale instaurato dal ricorrente quale persona offesa del reato di diffamazione, che si concludeva con la declaratoria di prescrizione pronunciata dal giudice per le indagini preliminari.

La Corte ha rilevato, inoltre, col dissenso di due componenti del collegio giudicante, l'ulteriore violazione dell'articolo 6, con riguardo al pregiudizio subito per il mancato accesso a un'autorità giudiziaria, collegato all'esito del procedimento penale che lo riguardava.

Per vagliare la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, sotto il profilo della ragionevole durata del procedimento, la Corte europea si è avvalsa di un principio di diritto formulato nella sentenza *Arnoldi c. Italia* del 7 dicembre 2017: il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale, dal punto di vista del termine ragionevole, inizia, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse che la stessa attribuisce alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile.

In particolare, la Corte ha censurato il comportamento dell'autorità giudiziaria, la quale era rimasta sostanzialmente inerte per più di cinque anni, a far data dalla presentazione della querela. Ciò aveva privato il ricorrente della possibilità di tutelare le sue pretese risarcitorie, che non potevano essere altrimenti garantite in sede penale (a nulla rilevando la possibilità della persona offesa di adire il giudice civile, opzione non imponibile in aggiunta alla previa scelta penale).

La carenza di adeguati strumenti di tutela è acuita dall'impossibilità per il ricorrente di avvalersi del rimedio previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, la cui applicazione postula che il danneggiato si sia costituito parte civile nel processo penale.

Con riferimento alle misure generali riguardanti il caso *Olivieri* il Comitato ha preso atto degli sforzi compiuti dalle autorità italiane per garantire una ragionevole durata dei procedimenti amministrativi, rimarcando l'urgenza di un aggiornamento completo sulle questioni ancora aperte evidenziate in apertura.

Infine, per quanto concerne l'esame sullo stato di esecuzione della sentenza *Ledonne* nella sua riunione sui diritti umani di settembre 2018, il Comitato dei ministri ha chiuso la supervisione di 162 casi riguardanti la stessa materia oggetto del caso in esame, nei quali è stata risolta la questione delle

singole misure, decidendo che le restanti questioni relative alle misure generali continueranno ad essere seguite nel caso Ledonne.

In tale occasione il Comitato ha preso atto delle tendenze complessivamente promettenti degli ultimi anni in termini di durata media dei procedimenti penali e di smaltimento dell'arretrato delle cause penali pendenti dinanzi ai tribunali di primo grado, ai tribunali minorili e alla Corte di cassazione. Ha accolto con favore la riforma della giustizia penale adottata nel 2017, volta a ridurre la durata dei procedimenti e, in particolare, le misure adottate per razionalizzare i procedimenti dinanzi alle corti d'appello, laddove la situazione rimane problematica. Ha fortemente incoraggiato le autorità a compiere ogni sforzo per garantire che la riforma produca i risultati attesi e le ha invitate a monitorarla da vicino e a fornire, in tempo utile, dati precisi e completi e una valutazione dettagliata dell'impatto della riforma.

Nel novembre 2020, le Autorità, nell'ambito dell'esame da parte del Comitato del gruppo di cause riguardanti il funzionamento del rimedio compensativo esistente in Italia per l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (gruppo *Olivieri* e altri), hanno presentato informazioni su ulteriori interventi legislativi volti ad affrontare il problema in questione, seguite da dati statistici aggiornati sui procedimenti penali riguardanti il periodo successivo alla riforma della giustizia penale del 2017 (2018-2019) e quelli disponibili nel pubblico dominio.

In base a tali dati, la durata media dei procedimenti dinanzi ai tribunali di primo grado, sebbene in leggera tendenza ascendente rispetto al precedente periodo di riferimento, è rimasta intorno ai due anni. Le corti d'appello hanno registrato una diminuzione al di sotto della soglia di 900 giorni (da 900 giorni in media per il 2011-2017 - a 869 giorni nel 2018 e 843 giorni nel 2019).

Altri dati disponibili mostrano che la durata media dinanzi alla Corte di cassazione è ulteriormente diminuita nel 2017-2018 e rimane costantemente inferiore a un anno (156 giorni nel 2018 e 166 giorni nel 2019, rispetto a un minimo di 207 giorni registrati nel precedente periodo di riferimento (2011)).

I dati recentemente pubblicati dal Ministero della giustizia mostrano una tendenza al rialzo del numero di cause penali pendenti a livello nazionale nel periodo di riferimento con un aumento del 3,1% a fronte del 1,2% nel 2019 e del 1,7% nel 2018. In particolare, rispetto all'anno precedente, il numero di cause pendenti è aumentato di 33.000 presso i tribunali di primo grado; di 8.000 presso le corti d'appello; e da quasi 1.000 presso la Corte di cassazione.

In occasione dell'ultimo esame il Comitato, confermando in generale la situazione positiva precedentemente osservata e auspicando il consolidamento del miglioramento degli indicatori di riferimento ha invitato le autorità a fornire una valutazione dettagliata dell'impatto della riforma approvata nel 2017, unitamente alla trasmissione costante di dati statistici aggiornati, ritenuti ancora

più indispensabili alla luce degli ultimi dati disponibili per il 2020, che indicano una battuta d'arresto dei risultati degli sforzi per ridurre l'arretrato dei casi penali, probabilmente dovuta alla pandemia di COVID-19.

**1.3.1. *Trapani c. Italia* (ricorso n. 45104/98) - Sentenza del 12 ottobre 2000; *Muso c. Italia* (ricorso n. 40969/98) - Sentenza del 14 dicembre 1999 in materia di eccessiva durata dei procedimenti civili.**

I ricorsi *Trapani* e *Muso*, già parte del gruppo *Ceteroni*, riguardano l'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi ai tribunali civili e la conseguente violazione dell'articolo 6 § 1.

I casi saranno esaminati nella riunione n. 1419 del Comitato dei ministri del 30 novembre/2 dicembre 2021.

### STATO DI ESECUZIONE

Il Comitato dei ministri, nell'ambito dell'esame del gruppo *Ceteroni*, al termine della riunione n. 1302 del 5-7 dicembre 2017, ha chiuso il monitoraggio su 1.723 casi, essendo stata risolta la questione delle misure individuali con il riconoscimento, da parte del Governo, dell'equa soddisfazione agli aventi diritto.

Tuttavia, nella riunione di dicembre 2017, il Comitato dei ministri aveva contestualmente deciso di proseguire l'esame delle misure generali richieste dai casi del gruppo *Ceteroni*, nell'ambito dei ricorsi *Trapani* e *Muso*, che saranno discussi nel mese di dicembre 2021.

Infatti, il Comitato dei ministri, pur avendo notato con soddisfazione che il trend positivo nella liquidazione dell'arretrato partito nel 2011 è stato consolidato negli anni successivi, ha sottolineato alcune criticità con riferimento ai tempi di durata dei processi dinanzi alla Corte di cassazione ed il numero delle relative pendenze e ha pertanto invitato le Autorità italiane a fornire la loro analisi, basata su statistiche aggiornate in particolare sull'attività delle Corti d'appello e sulla Corte di cassazione, in modo da poter verificare lo stato di esecuzione delle misure generali richieste dalle sentenze in esame.

Il Ministero della giustizia, al fine di dare riscontro alla richiesta del Comitato dei ministri, ha indicato il disegno di legge di riforma del processo civile (ddl n. 3289) recante "*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della regolamentazione degli strumenti per la risoluzione alternativa delle controversie e delle misure urgenti per razionalizzare le procedure in materia di diritti delle persone e delle famiglie, nonché in materia di esecuzione forzata*", che è stato approvato definitivamente dalla Camera dei deputati in data 22 novembre 2021 ( legge 26 novembre 2021, n. 206).

Entro un anno dall'entrata in vigore della legge di delega n. 206 del 2021, il Governo deve adottare uno o più decreti legislativi concernenti la riorganizzazione formale e sostanziale del processo civile, attraverso modifiche al codice di procedura civile.

Questa riforma mira a semplificare i procedimenti civili per fornire risposte più rapide alle esigenze quotidiane dei cittadini e delle imprese, al fine di salvaguardare il diritto fondamentale a un processo equo.

Uno dei punti principali della riforma è il rafforzamento degli strumenti giudiziari di risoluzione alternativa delle controversie. In quest'ottica è stato valorizzato lo strumento della mediazione, ampliando il catalogo dei settori in cui la mediazione è obbligatoria a pena di irricevibilità della domanda.

In particolare, la mediazione obbligatoria è estesa anche all'area dei contratti con effetti duraturi tra le parti (come contratti di lavoro, *franchising*, *partnership* commerciali, ecc.), dove questo strumento di risoluzione alternativa ha maggiori possibilità di successo a causa della circostanza che le parti possono essere indotte a raggiungere un accordo transattivo al fine di mantenere (ed eventualmente attuare) il rapporto contrattuale. Inoltre, sono previsti incentivi fiscali sotto forma di crediti d'imposta in relazione alle spese legali per la mediazione.

Anche la mediazione demandata dal giudice viene rafforzata e incoraggiata, avendo dimostrato, nella pratica, di essere uno strumento giudiziario di successo. A tal fine, la riforma prevede corsi di formazione in mediazione per i giudici e che il numero di procedimenti conclusi mediante accordi transattivi potrebbe essere considerato positivamente nella carriera del magistrato interessato,

Obiettivo principale della riforma è certamente quello di razionalizzare il processo di cognizione di primo grado, attraverso una maggiore concentrazione delle attività già nella prima udienza destinata alla partecipazione delle parti e alla discussione del caso, assicurando, con la rimodulazione della disciplina dei termini per il deposito degli atti introduttivi, delle precisazioni e delle repliche che il *thema decidendum* e il *thema probandum* siano già chiari al giudice e alle parti.

In questo modo, il giudice potrà procedere a formulare una proposta conciliativa ai sensi dell'articolo 185 c.p.c. disponendo di tutti gli elementi necessari.

La riforma interviene anche su altre fasi in grado di appesantire la procedura, ad esempio eliminando le audizioni dedicate ad attività puramente formali. Pertanto, l'udienza destinata al giuramento del perito giudiziario potrebbe essere sostituita da una dichiarazione scritta che consenta un avvio più rapido delle attività di consulenza.

Inoltre, la riforma, stabilizzando le innovazioni digitali introdotte durante l'emergenza COVID, prevede che il giudice possa ordinare che le udienze che non richiedono la presenza di

soggetti diversi dai difensori, dalle parti, dal pubblico ministero siano sostituite dal deposito elettronico di note scritte entro termini perentori, a meno che le parti non chiedano che l'udienza si svolga in presenza.

Anche la fase finale del procedimento è semplificata, sopprimendo l'udienza prevista per le conclusioni e prevedendo uno scambio di memorie conclusive prima della fase decisionale.

La riforma interviene inoltre sui giudizi di appello e di cassazione. In particolare, per quanto concerne l'appello vengono resi più specifici i motivi del ricorso. L'esecutività provvisoria della decisione di primo grado è sospesa solo sulla base di una sentenza prognostica di manifesta validità del ricorso o, in alternativa, della possibilità di un pregiudizio grave e irreparabile per una delle parti, anche in termini di eventuale insolvenza.

Con riferimento al procedimento dinanzi alla Corte di cassazione, la riforma prevede l'introduzione dell'istituto, completamente nuovo per l'ordinamento giuridico italiano, denominato "*Rinvio alla Corte di cassazione per una pronuncia pregiudiziale*".

Nell'assetto attuale, la Corte di cassazione, in qualità di giudice di legittimità, interviene al termine del procedimento, spesso anche numerosi anni dopo l'avvio delle controversie in materia. Nelle intenzioni del legislatore pertanto, questo nuovo strumento offrirà la possibilità di un'indicazione "*nomofilattica*" da parte della Corte di cassazione, in tempi brevi con effetti deflattivi, prevenendo l'eventuale giurisprudenza contrastante e, di conseguenza, la moltiplicazione delle controversie. In tal modo la Corte suprema, adita dai giudici del merito, potrebbe pronunciarsi in una fase iniziale della causa e con effetti vincolanti per quanto riguarda l'interpretazione del diritto.

Un'altra significativa innovazione della riforma è rappresentata dall'istituzione dell'Ufficio del Processo, struttura organizzativa che sarà operativa presso tribunali, Corti d'appello e Corte suprema, con la funzione di supporto ai magistrati nello svolgimento dei loro compiti, anche dal punto di vista informatico, e con un regime diversificato, al fine di riflettere le differenze esistenti nell'organizzazione dei diversi organi giudiziari e dei procedimenti dinanzi ad essi sottoposti.

In particolare l'Ufficio per il processo dei tribunali e delle Corti d'appello, previa formazione del personale della struttura, avrà compiti di supporto ai giudici anche attraverso, tra l'altro, attività propedeutiche all'esercizio della funzione giudiziaria quali lo studio dei fascicoli, un approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la selezione delle condizioni per la mediazione del contenzioso, la predisposizione di bozze di ordinanze, la redazione di verbali, l'attuazione di progetti organizzativi volti a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, per ridurre l'arretrato e prevenirne la formazione; compiti di coordinamento tra il giudice e la cancelleria; compiti di catalogazione, deposito e messa a disposizione di precedenti giurisprudenziali; compiti di analisi e preparazione dei dati del flusso di lavoro.

Per quanto riguarda la Corte Suprema, la riforma prevede l'istituzione di una o più strutture organizzative con il compito di sostenere i giudici attraverso la preparazione della scheda del ricorso e delle note di sintesi, l'assistenza nell'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche attraverso l'individuazione di tematiche seriali, lo svolgimento di attività preparatorie ai provvedimenti giurisdizionali, come la ricerca sulla giurisprudenza, la legislazione, la dottrina.

### 1.3 Elenco casi chiusi – risoluzioni finali

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel corso del 2020 sono state adottate **undici risoluzioni finali** nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio dei seguenti casi:

*Mele c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn.11646/18; 20948/06;22529/03; 24815/03; 4820/03 53787/11; 59268/10; 71820/10 ) - CM/ResDH(2020)9 22/01/2020*

*S.V. c. Italia (ricorso n. 55216/08) - CM/ResDH(2020)131 01/07/2020*

*Alonzi e altri c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn. 24322/16;41107/18;28840/03; 36101/18;24850/09;20227/08;5740/19;43420/06;56052/07;24069/12)-CM/ResDH(2020)130 01/07/2020*

*Masciovecchio c. Italia e altri sette ricorsi (ricorsi nn. 16806/07; 17154/08; 34279/09; 40556/09; 44484/10; 48365/11; 58047/08; 69795/14 ) - CM/ResDH(2020)188 01/10/2020*

*Sharifi e altri c. Italia e la Grecia e altri tre ricorsi (ricorsi nn. 16643/09;39034/12; 19951/16; 14165/16 ) - CM/ResDH(2020)201 01/10/2020*

*Savino e altri c. Italia (ricorsi nn. 17214/05; 42113/04; 20329/05 )- CM/ResDH(2020)229 21/10/2020*

*GE.PA.F. S.r.l. r altri c. Italia e altri due ricorsi (ricorsi nn. 30403/03 32231/03 32232/03 32259/03 39432/03 8456/09) - CM/ResDH(2020)365 03/01/2020*

*Elia S.r.l. c. Italia e altri due ricorsi ( ricorsi nn. 37710/97 7977/03 18290/02 ) - CM/ResDH(2020)264 03/12/2020*

*Alberti c. Italia e un altro ricorso (ricorsi nn. 15397/11; 21759/15)- CM/ResDH(2020)263 03/12/2020*

*Nicolao e Lazzerotti c. Italia e altri tre ricorsi ( ricorsi nn. 19366/14 26709/15 26719/07 30742/07 ) - CM/ResDH(2020)265 03/12/2020*

*Varanini e Salvatore c. Italia e un altro ricorso ( ricorsi nn.2555/08 42852/09 )- CM/ResDH(2020)320 08/12/2020*

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna.

- 1) **La risoluzione di chiusura sul caso *Mele c. Italia e altri sette ricorsi* (ricorsi nn.11646/18; 20948/06;22529/03; 24815/03; 4820/03 53787/11; 59268/10; 71820/10) - CM/ResDH(2020)9 del 22 gennaio 2020 in materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica.**



I casi decisi con la risoluzione in oggetto rientrano nel filone seriale dei c.d. “*pensionati svizzeri*”, avviato sulla scia delle sentenze *Maggio e altri c. Italia* e *Stefanetti e altri c. Italia*, in materia di applicazione retroattiva dell’articolo 5, comma 6, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

I ricorrenti dei suddetti casi erano cittadini italiani che, rientrati in Italia dopo aver vissuto e lavorato in Svizzera per diversi anni, al fine di ottenere la commisurazione del trattamento pensionistico alla retribuzione effettivamente percepita, anche per gli anni di lavoro prestati in Svizzera, come previsto dalla Convenzione Italo-Svizzera del 1962.

Nella materia oggetto di contenzioso è successivamente intervenuto il legislatore, con una norma di interpretazione autentica (legge n. 296 del 2006 – Finanziaria 2007) con cui è stato recepito retroattivamente il criterio di calcolo riduttivo adottato INPS, influenzando l’esito dei giudizi, ancora pendenti, in senso sfavorevole ai ricorrenti.

La Corte Edu, nelle citate pronunce, pur riconoscendo come non sia precluso al legislatore disciplinare mediante nuove disposizioni diritti derivanti da leggi già in vigore, ha tuttavia constatato la violazione del diritto dei ricorrenti ad un processo equo in quanto l’adozione della legge di interpretazione autentica in questione, privando in via definitiva della possibilità di ottenere il riconoscimento dell’intera anzianità di servizio pregressa, ha costituito un attentato sproporzionato ai loro beni, spezzando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo.

Nella riunione n. 1365 del gennaio 2020, il Comitato dei ministri, in virtù dell'articolo 39, comma 4, della Cedu, preso atto dei regolamenti amichevoli raggiunti con i ricorrenti e accertato il rispetto, da parte degli accordi intervenuti, dei diritti umani come tutelati dalla Convenzione o dai suoi Protocolli, ha deciso di chiudere il monitoraggio su questi casi.

- 2) La risoluzione di chiusura sul caso *Alonzi e altri c. Italia* e altri sette ricorsi (ricorsi nn.24322/16;41107/18;28840/03;36101/18;24850/09;20227/08;5740/19;43420/06;56052/07;24069/12) - CM/ResDH(2020)130 del 1° luglio 2020, in materia di riconoscimento del diritto all’indennizzo *ex lege* Pinto - computabilità nel ritardo indennizzabile della fase di esecuzione del giudicato da parte della P.A.**

La definizione in sede di regolamentazione amichevole del gruppo di ricorsi in oggetto rientrava nei piani di smaltimento concordati con la Corte europea al fine di chiudere in via amministrativa i casi riconducibili al filone ripetitivo avente come *leading case* *Bozza c. Italia* deciso con la sentenza del 14 settembre 2017.

Si rammenta che nel caso *Bozza* veniva in contestazione la questione della computabilità o meno, all’interno di un unico procedimento, della fase esecutiva esperita in via coattiva per ottenere



la realizzazione di quanto stabilito dalla sentenza di merito passata in giudicato. Ciò ai fini del tempestivo accesso al rimedio interno per l'eccessiva durata del procedimento.

Con la sentenza del 14 settembre 2017, la Corte, dopo aver ricordato che “*il diritto ad un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno consentisse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inoperante a danno di una parte*” (*Hornsby c. Grecia* dell'1 aprile 1998, *Bourdov c. Russia* (n. 2) n. 33509/04), ha ribadito che anche l'esecuzione fa parte del “*processo*” ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, con il conseguente obbligo, per lo Stato, di assicurare la realizzazione effettiva del diritto. Nel caso di debitore pubblico, la Corte ha affermato che l'esecuzione dovrebbe essere spontanea e contenuta in un lasso di tempo adeguato alle esigenze dell'Amministrazione e ragionevole. Trattandosi, nel caso di specie, di pubblica amministrazione debitrice, la Corte ha, quindi, rilevato che la fase dell'esecuzione, resasi necessaria a causa del mancato adempimento spontaneo dell'amministrazione convenuta, fosse conclusiva del procedimento giudiziario e, pertanto, che la preclusione al rimedio indennitario della fase della realizzazione del diritto fosse in violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

Nella riunione n. 1380 del luglio 2020, il Comitato dei ministri, in virtù dell'articolo 39, comma 4, della Cedu, avendo preso atto dei regolamenti amichevoli raggiunti con i ricorrenti, e accertatone il rispetto dei diritti umani come tutelati dalla Convenzione o dai suoi Protocolli, ha deciso di chiudere il monitoraggio su questi casi.

- 3) Le risoluzioni di chiusura sui casi *Masciovecchio c. l'Italia* e altri sette ricorsi (ricorsi nn. 16806/07; 17154/08; 34279/09; 40556/09; 44484/10; 48365/11; 58047/08; 69795/14) - CM/ResDH(2020)188 del 1° ottobre 2020; *Elia S.r.l. c. Italia* e altri due ricorsi (ricorsi nn. 37710/97 7977/03 18290/02) - CM/ResDH(2020)264 del 3 dicembre 2020; *Varanini e Salvatore c. Italia* e un altro ricorso (ricorsi nn.2555/08 42852/09) -CM/ResDH(2020)320 dell'8 dicembre 2020 in materia di espropriazione “indiretta” - Diritto al rispetto della proprietà - Adeguatezza dell'indennità.**

I casi in oggetto afferivano alla materia dell'espropriazione indiretta per la realizzazione di opere di pubblico interesse, in cui i ricorrenti avevano lamentato la privazione della proprietà con modalità incompatibili con l'articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu.

In particolare, con riferimento alla risoluzione sui casi *Masciovecchio c. Italia* e *Varanini e De Salvatore c. Italia*, i ricorrenti avevano eccepito l'inadeguatezza degli indennizzi riconosciuti a livello nazionale, calcolati in ragione dei criteri riduttivi di cui all'articolo 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge n. 332 del 1992, peraltro dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 349 del 2007, non operando un ristoro serio ed effettivo rispetto alla perdita subita.

Il Governo, considerato il probabile esito di condanna alla luce dei principi e dei criteri indicati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera *Guiso Gallisay c. Italia*<sup>39</sup> del 22 dicembre 2009, ha ritenuto opportuno favorirne la definizione mediante proposte di regolamento amichevole.

In applicazione dei criteri indicati nella citata sentenza, sono state, pertanto, formulate proposte basate sul valore di mercato dei terreni al momento dello spossessamento, così come determinato dai giudici nazionali, sulla scorta delle perizie disposte nel corso dei giudizi.

Il Comitato dei ministri, preso atto dei regolamenti amichevoli intervenuti tra le parti ha deciso di concludere il monitoraggio sugli stessi.

Con riferimento alla risoluzione sui casi Elia e altri due ricorsi, il Comitato dei ministri ha esaminato il bilancio d'azione fornito dal Governo con l'indicazione delle misure adottate per l'esecuzione delle sentenze.

Sotto il profilo delle misure generali, è stato rilevato che i casi in oggetto erano tutti riconducibili a procedure espropriative regolate dalla disciplina in vigore prima che la Corte costituzionale e il legislatore, con l'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, introdotto dal decreto-legge n. 98 del 2011, delineassero una disciplina della materia conforme ai principi stabiliti dalla Corte europea.

Alla luce di queste considerazioni ivi comprese le informazioni fornite in merito al pagamento dell'equa soddisfazione concessa dalla Corte Edu, il Comitato ha deciso di concludere l'esame anche di questi casi.

**4) La risoluzione di chiusura sul caso *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* e altri tre ricorsi (ricorsi nn. 16643/09;39034/12; 19951/16; 14165/16) - CM/ResDH(2020)201 del 1° ottobre 2020, in materia di espulsione collettiva di migranti clandestini.**

Dei casi chiusi con la risoluzione in oggetto solo il ricorso n. 16643/09 riguardava l'Italia.

Il caso *Sharifi* concerneva l'espulsione collettiva dall'Italia di un gruppo di trentadue migranti clandestini, in fuga dai rispettivi paesi di origine, alla ricerca di protezione internazionale, intercettati a bordo di imbarcazioni giunte nei porti di Bari, Ancona e Venezia, tra gennaio 2008 e febbraio 2009, e reimbarcati dalle autorità italiane su traghetti diretti in Grecia, primo Paese di ingresso, in applicazione del Regolamento di Dublino.

---

<sup>39</sup> La sentenza *Guiso-Gallisay* ha posto criteri precisi per determinare il risarcimento nei casi di espropriazioni illegittime. In particolare, la Corte ha stabilito che la data e il valore da prendere in considerazione per la liquidazione del danno subito dai ricorrenti non devono essere quelli della pronuncia della sentenza da parte dell'autorità giurisdizionale (che potrebbe lasciare spazio ad un margine di incertezza), ma, rispettivamente, quelli relativi al momento dello spossessamento del bene e al valore di mercato in quell'epoca.

Nella pronuncia del 21 ottobre 2014, i giudici di Strasburgo avevano rimarcato che le difficoltà che gli Stati possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo, non giustificano in alcun modo il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli e, richiamando le argomentazioni sviluppate in due *leading cases* (v. sentenze Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012), avevano censurato l'applicazione automatica da parte degli Stati membri del meccanismo del respingimento, previsto dal Regolamento di Dublino, qualora non accompagnato da previo esame dei casi individuali o dalla possibilità di ricorso avverso la decisione adottata.

La Corte Edu non aveva stabilito alcuna forma di equa soddisfazione in favore dei ricorrenti a carico dell'Italia contestando esclusivamente l'effettiva accessibilità al sistema di accoglienza del Paese da parte dei richiedenti.

Le violazioni riscontrate negli altri tre casi concernevano le condizioni dei richiedenti migranti nei vari luoghi di detenzione (violazioni dell'articolo 3), le condizioni di vita dei ricorrenti in Grecia (violazioni dell'articolo 3), l'illegittima privazione della libertà dei ricorrenti (violazioni dell'articolo 5, comma 1) e il mancato controllo giurisdizionale della legittimità della detenzione (violazioni dell'articolo 5, comma 4).

Il Comitato dei ministri, esaminate le informazioni e i dati statistici forniti dal Governo, ha preso atto della significativa evoluzione che ha interessato il sistema di accoglienza, sotto il profilo delle garanzie per i migranti e dell'applicazione di buone prassi.

Tanto premesso, nella riunione n. 1383 del 1° ottobre 2020, il Comitato ha deciso di concludere il monitoraggio sui casi.

**5) La risoluzione di chiusura sul caso *Nicolao e Lazzerotti c. Italia* e altri tre ricorsi (ricorsi nn. 19366/14 26709/15 26719/07 30742/07) - CM/ResDH(2020)265 del 3 dicembre 2020 in materia di mancato riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso.**

Nella riunione n. 1390 del 3 dicembre 2020, il Comitato dei ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sul caso *Nicolao e Lazzerotti*, in materia di violazione dell'articolo 8 Cedu (diritto al rispetto della vita privata e familiare) sotto il profilo concernente l'impossibilità per i ricorrenti di ottenere il riconoscimento legale della loro unione civile.

I fatti oggetto del ricorso risalivano ad un periodo precedente all'approvazione della legge del 20 maggio 2016, n. 76, recante "*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*", entrata in vigore il 6 giugno 2016.

Le ricorrenti, cittadine italiane che avevano contratto regolare matrimonio all'estero avevano lamentato dinanzi alla Corte di Strasburgo la violazione dei diritti tutelati dagli articoli 8 (diritto al

rispetto della vita privata e familiare), 12 (diritto al matrimonio) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, in relazione al rifiuto delle autorità italiane di trascrivere i loro matrimoni e, più in generale, all'impossibilità di ottenere il riconoscimento giuridico della loro relazione, derivante dal fatto che l'ordinamento italiano non prevedeva il matrimonio tra persone dello stesso sesso, né prevedeva, all'epoca, alcun altro istituto che potesse conferire un adeguato riconoscimento giuridico alle coppie formate da persone del medesimo sesso.

Sul tema, quanto alle misure di carattere generale, con l'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016 e dei relativi decreti attuativi, l'ordinamento italiano ha provveduto a colmare una lacuna del sistema, offrendo riconoscimento e protezione al diritto alla vita familiare delle coppie dello stesso sesso, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, in sintonia con i principi enunciati dalla Corte Edu nel *leading case Schalk e Kopf c. Austria* del 24 giugno 2010.

Tanto premesso, nei casi di specie, il Comitato dei ministri, preso atto dell'intervenuto regolamento amichevole tra il Governo e le ricorrenti, e tenuto conto della legislazione italiana attualmente in vigore in materia, che impedirà il ripetersi in futuro di casi analoghi, ha deciso di chiudere il monitoraggio sui casi in esame.

## **2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI**

### **2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.**

Anche nel 2020, l'Amministrazione della giustizia ha dato priorità all'abbattimento del contenzioso domestico *ex lege* Pinto, proseguendo l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli *standard* qualitativi attesi anche in ambito internazionale.

#### **2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.<sup>40</sup>**

Nelle precedenti relazioni<sup>41</sup> si è dato conto dell'accordo di collaborazione, stipulato il 18 maggio 2015 e prorogato fino al 31 dicembre 2018, tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia, con il quale è stato varato un piano di progressivo rientro dal debito Pinto, nonché dell'avvio dei contatti per la stipula di un nuovo accordo di collaborazione con la Banca d'Italia. Tale nuovo

---

<sup>40</sup> Le informazioni ed i dati riportati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - Anno 2018, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>41</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 185 e seguenti; Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 178 e seguenti; Relazione per l'anno 2018, pag. 168 e seguenti.

accordo è stato stipulato in data 18 febbraio 2020 in funzione delle operazioni preliminari al pagamento delle somme riconosciute agli aventi diritto dalle competenti corti d'appello a titolo di indennizzo previsto dalla legge n. 89 del 2001 e delle relative spese processuali.

### **2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentale deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.**

La relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020<sup>42</sup> mostra, anche per l'anno in rassegna, che la priorità dell'obiettivo di ridurre la durata del processo civile e penale attraverso la riforma del processo.

Nell'anno 2020 è iniziato l'esame al Senato del disegno di legge *"Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata"* (A.S. n. 1662), mentre nel corso dell'anno 2021 è stato definitivamente approvato il disegno di legge *"Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello"* (legge 27 settembre 2021, n. 134). In materia, si ritiene opportuno anticipare all'attenzione il Piano nazionale di ripresa e resilienza, presentato dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021, che contiene alcune specifiche misure che intervengono sul sistema giudiziario volte ad accelerare lo svolgimento dei processi, nonché specifici stanziamenti per la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari, per la gestione del carico pregresso di cause civili e penali e per l'efficientamento degli edifici giudiziari.

Per quanto attiene ai dati statistici, il Ministero evidenzia il costante calo del numero dei procedimenti civili pendenti nonostante il rallentamento delle attività determinato dalle misure adottate dal Governo per il contenimento della diffusione del COVID-19: al 31.12.2020 il numero totale di fascicoli civili pendenti era pari a 3.292.218 a fronte dei 3.329.436 registrati a settembre del 2019, con una variazione positiva dello 0,4%. Il rapporto tra i procedimenti definiti e quelli iscritti (clearance rate) è stato pari a 1,01, un valore di sostanziale stabilità che, tuttavia, è da correlare alla riduzione sia dei procedimenti sopravvenuti (-18%) che di quelli definiti (-20%) rispetto al dato del 2019.

Il rallentamento delle attività giudiziarie dovuto all'emergenza epidemiologica, ha determinato una sostanziale stabilità dei procedimenti pendenti presso gli Uffici giudiziari pari a 2.676.750 alla data del 30 settembre 2020, in linea con il numero di quelli pendenti alla stessa data del 2019 (2.690.880). Tuttavia, i dati statistici evidenziano che nei primi nove mesi dell'anno 2020 il

---

<sup>42</sup> Ministero della giustizia - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

totale dei procedimenti penali pendenti presso gli uffici giudicanti è cresciuto del 4,3%, mentre è diminuito il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli uffici requirenti (-2,7%).

### **2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario<sup>43</sup>**

#### **2.1.3.1. Misure organizzative – amministrative**

Come evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020<sup>44</sup>, alla data del 31 dicembre 2020, la popolazione carceraria ammonta a 54.364 detenuti, di cui 52.109 uomini e 2.255 donne, con una flessione delle presenze pari a complessivi 7.405 soggetti rispetto ai 60.769 del 2019.

Al fine di evitare situazioni di criticità legate all'emergenza l'emergenza epidemiologica scaturita dalla diffusione del COVID-19, l'Amministrazione penitenziaria ha adottato numerose misure per fronteggiare l'emergenza nelle carceri e tutelare la salute dei detenuti e del personale penitenziario. Nello specifico, l'assistenza sanitaria per la cura dei detenuti affetti da COVID-19 è stata garantita in ogni sede penitenziaria, in attuazione delle linee operative e i protocolli adottati in collaborazione con le ASL e le Autorità locali della Protezione civile.

---

<sup>43</sup> I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti dalla Relazione sulla Giustizia nell'anno 2020 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>44</sup> Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

***PARTE SECONDA***

---



*I. ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA  
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA*

## 1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

### 1.1. Cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali: ruolo della Corte costituzionale

Il Presidente della Corte costituzionale, nella relazione sull'attività giurisdizionale nel 2020<sup>45</sup>, ha evidenziato la necessità di rafforzare il dialogo con il legislatore nell'attuazione dei principi costituzionali attinenti ai diritti fondamentali, nella convinzione che le pronunce della Corte costituzionale sono, molto spesso, più che il punto conclusivo di una certa vicenda, il punto intermedio di uno sviluppo normativo che trova compimento solo quando il legislatore lo conclude. Nel rapporto tra le fonti, la Costituzione impone, infatti, che una piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali tragga alimento anche dalle norme del diritto dell'Unione, della Cedu e dall'attività interpretativa delle relative Corti.

Nelle ipotesi di concorrenza di tutele, a livello nazionale e convenzionale, la sentenza n. 278 ha ribadito che se i due sistemi non sono perfettamente sovrapponibili, specie quando la giurisprudenza della Corte Edu riconosca una tutela più ampia, è onere del rimettente indicare in che termini il parametro convenzionale offrirebbe una garanzia maggiore di quella accordata dall'analoga previsione costituzionale.

Rispetto al conflitto non sanabile tra norme interne e norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è comunque necessario che la valutazione della Corte costituzionale sia non parcellizzata, ma sistematica e che sia resa armonica con i valori e i principi costituzionali (sentenze n. 12 e n. 121).

Si tratta, infatti, di norme della Cedu costituiscono parametri interposti ai sensi dell'articolo 117, primo comma Cost., motivo per cui in mancanza di richiamo a tale norma, i motivi di censura riferiti alle norme convenzionali svolgono solo un ruolo rafforzativo delle censure (sentenza n. 116).

Anche nell'ambito riservato alla discrezionalità del legislatore, a fronte di un vizio di illegittimità costituzionale, la Corte non si è astenuta dal decidere nel merito per mancanza di "soluzioni costituzionalmente obbligate", ovvero di risposte a "rime obbligate", poggiando su previsioni normative già presenti nell'ordinamento e specificamente già rinvenibili nello specifico settore oggetto del giudizio. La "ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" (sentenza n. 252).

---

<sup>45</sup> Relazione del Presidente Coraggio del 13 maggio 2021.

Permangono casi, tuttavia, in cui la mera caducazione della disposizione impugnata non è praticabile, perché la Corte non individua nell'ordinamento rimedi che permettano di individuare una soluzione transitoria in attesa dell'intervento del legislatore, che ponga rimedio a situazioni normative problematiche, obsolete, o comunque suscettibili di evolvere in un vero e proprio attrito con i principi costituzionali.

In alcuni casi, la Corte ha privilegiato l'intervento del legislatore ricorrendo alla tecnica processuale della incostituzionalità prospettata: all'accertamento della contrarietà a Costituzione della norma censurata fa seguito non già la contestuale declaratoria di illegittimità costituzionale, ma il rinvio a una nuova udienza per l'esame del merito, dando tempo così al legislatore di disciplinare la materia. Come con la precedente ordinanza n. 207 del 2018 (sulla punibilità dell'aiuto al suicidio in alternativa alle condotte dell'istigazione di cui all'articolo 580 c.p.), con l'ordinanza **n. 132**, accertata l'incostituzionalità del trattamento sanzionatorio del reato di diffamazione a mezzo stampa con attribuzione di un fatto determinato (pena detentiva congiunta o alternativa a pena pecuniaria), la Corte ha differito gli effetti della pronuncia al fine di consentire al legislatore di approvare una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali illustrati, rinviando l'esame della questione al 22 giugno 2021<sup>46</sup>. In particolare, la Corte ha osservato che il bilanciamento effettuato dalle norme del codice penale e da quelle della legge sulla stampa è divenuto inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte Edu e che questo impone una rimodulazione *“in modo da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica [...] con le altrettante pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi di quella libertà da parte dei giornalisti”*.

Fra le cause del cambiamento, nella tecnica di intervento, oltre alla constatazione degli scarsi risultati dei moniti, è stato individuato il ruolo delle Corti supreme, nazionali e sovranazionali, nel riconoscimento e nella tutela dei diritti fondamentali. In mancanza dell'intervento del legislatore, è compito della Corte costituzionale procedere al riconoscimento e alla ponderazione delle nuove situazioni giuridiche in comparazione, al fine di assicurare effettiva tutela dei diritti fondamentali.

---

<sup>46</sup> La sentenza n. 150 del 2021 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 10 Cedu, dell'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), *lex specialis* rispetto alle due aggravanti previste dall'articolo 595 cod. pen., secondo e terzo comma e dell'articolo 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato).

*“La dichiarazione di illegittimità costituzionale non crea alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso articolo 595 cod. pen., il cui alveo applicativo si riespanderà in seguito alla presente pronuncia. Né la decisione implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione, anche se resta attuale la necessità di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime.”*

## 2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

### 2.1 Tipologia di decisioni

Anche nel 2020 sono state molte le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e la giurisprudenza della Corte Edu rese nel giudizio sulle leggi (sentenze nn. 7, 12, 32, 61, 68, 96, 102, 115, 116, 121, 123, 145, 146, 67, 171, 173, 186, 193, 212, 223, 230, 234, 249, 252, 260, 268, 270, 276, 278 e ordinanze nn. 8, 49, 114, 132, 183, 184, 203 e 261).

Segue la disamina delle pronunce di maggior rilievo ai presenti fini.

#### 2.1.1. Il diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu)

##### 2.1.1.1. Contraddittorio procedimentale.

L'ordinanza n. 8 ha dichiarato manifestamente inammissibili, per erronea o comunque non sufficiente argomentazione in ordine alla individuazione delle disposizioni censurate, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli articoli 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 Cedu e all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, degli articoli 32, 39 e 42 del d.P.R. n. 600 del 1973, nonché dell'articolo 12, comma 7, dello statuto del contribuente, in materia di accertamento di tributi "*non armonizzati*".

Il giudizio principale aveva ad oggetto l'impugnazione di un avviso di accertamento per recupero delle maggiori imposte dovute per IRPEF, addizionale regionale IRPEF, IRAP, IVA e correlate sanzioni, in conseguenza di ricavi non dichiarati nell'anno 2004. Il ricorrente aveva contestato l'illegittimità dell'accertamento, effettuato senza accedere presso i locali del contribuente, ai sensi dal combinato disposto degli articoli 32, 39, comma 1, lettera d), e 42 del d.P.R. n. 600 del 1973, per la mancata instaurazione del contraddittorio preventivo.

Il rimettente aveva prospettato, tra l'altro, il contrasto delle menzionate disposizioni con l'articolo 6 della Cedu e con l'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, per l'efficacia sostanzialmente penale delle sanzioni e perché, a fronte di un provvedimento dotato di immediata esecutività, assunto dall'amministrazione senza garantire il preventivo contraddittorio con il contribuente, non rispettavano il principio del giusto processo e il canone della proporzionalità.

##### 2.1.1.2. Doppio grado di giurisdizione di merito e ipotesi di rimessione della causa al primo giudice.

La sentenza n. 58 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 Cedu, dell'articolo 354 c.p.c., per la mancata previsione, per il giudice d'appello, della

possibilità di rimettere la causa al primo giudice, che non ha potuto valutare la richiesta di chiamata in giudizio del terzo garante, a causa della erronea dichiarazione di improcedibilità.

La questione era scaturita nel corso del giudizio di appello avverso la sentenza con cui il giudice ordinario aveva dichiarato l'improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, per mancato esperimento della procedura di mediazione obbligatoria (articolo 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010), senza aver esaminato la richiesta di chiamare in causa un garante.

Il rimettente aveva evidenziato la preclusione derivante dall'articolo 354 c.p.c., che nega al giudice d'appello la rimessione della causa al giudice di primo grado se non nei casi tassativi ivi indicati. La disposizione censurata si assumeva, pertanto, lesiva del diritto di difesa, in quanto, a causa dell'erroneità di una questione pregiudiziale, sarebbe stata impedita al giudice di appello la rimessione al primo giudice per l'integrazione del contraddittorio.

La Corte costituzionale ha affermato che la scelta del legislatore, seppure non consenta di recuperare il processo simultaneo tra la domanda principale e la domanda di garanzia, non impedisce che quest'ultima sia fatta valere nella competente sede giudiziaria.

Acquisito che il doppio grado di giurisdizione di merito non è, di per sé, assistito da copertura costituzionale né convenzionale, il diritto di difesa deve ritenersi rispettato quando la causa venga effettivamente sottoposta alla cognizione dei giudici di primo e di secondo grado, restando irrilevante che l'esame del fondamento della domanda non sia compiuto dall'uno, alla stregua di situazioni processuali preclusive, ma soltanto dall'altro.

## **2.1.2. Il diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu) e diritto a un ricorso effettivo (articolo 13 CEDU)**

### **2.1.2.1. Condanna alle spese del processo e capacità finanziaria dell'individuo.**

La sentenza n. 268 ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 91, primo comma, secondo periodo, c.p.c., anche in combinato disposto con l'articolo 420, primo comma, c.p.c., sollevata per contrasto con gli articoli 3, 4, 24, 35 e 117, comma 1 Cost., in relazione agli articoli 6, 13 e 14 della Cedu, nella parte in cui prevedono che il giudice, quando accoglie la domanda in misura non superiore a quella formulata nell'eventuale proposta conciliativa, condanni al pagamento delle spese del processo la parte che, senza giustificato motivo, abbia rifiutato tale proposta, salvo quanto previsto dall'articolo 92 Cost.<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Articolo 92 c.p.c. Condanna alle spese per singoli atti. Compensazione delle spese.

Il giudice, nel pronunciare la condanna di cui all'articolo precedente, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice, se le ritiene eccessive o superflue; e può, indipendentemente dalla soccombenza, condannare una parte al rimborso delle spese, anche non ripetibili, che, per trasgressione al dovere di cui all'articolo 88, essa ha causato all'altra parte. Se vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, il giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero

L'articolo 420 c.p.c., che regola l'udienza di discussione della causa nel rito del lavoro prevede che nell'udienza fissata per la discussione della causa il giudice interroghi liberamente le parti presenti, tenti la conciliazione della lite e formuli una proposta transattiva o conciliativa. La mancata comparizione personale delle parti, o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscono comportamento valutabile dal giudice ai fini del giudizio. Le parti possono, se ricorrono gravi motivi, modificare le domande, eccezioni e conclusioni già formulate, previa autorizzazione del giudice.

La questione è nata nel corso di un giudizio promosso da un lavoratore subordinato al fine di vedere condannato il proprio *ex* datore di lavoro al pagamento di somme a titolo di differenze retributive.

Il ricorrente non aveva accettato né la somma offerta immediatamente dalla controparte convenuta, né quella superiore avanzata quale ipotesi transattiva dal Giudice, che, all'esito delle prove orali, accoglieva solo la domanda di pagamento del TFR, liquidandolo (per un importo inferiore a quello prospettato in via transattiva), e respingeva per il resto il ricorso. Il ricorrente pertanto, pur essendo parzialmente vittorioso, otteneva una soluzione di maggior sfavore rispetto all'ipotesi transattiva e veniva condannato alla rifusione delle spese processuali in ragione del rifiuto dell'offerta conciliativa.

A giudizio del rimettente, le disposizioni censurate avrebbero introdotto un automatismo nella regolamentazione delle spese processuali per effetto del quale la parte che abbia infine ottenuto un riconoscimento parziale del diritto rivendicato, per il solo fatto di aver rifiutato la proposta conciliativa, si troverebbe a subire una penalizzazione sproporzionata oltre che irragionevole, con particolare riguardo alle controversie in materia di lavoro, ove viene in considerazione una diversità oggettiva di capacità reddituale dei contendenti.

Ulteriore conseguenza delle previsioni in esame sarebbe stata l'introduzione di un ostacolo alla effettività della tutela giurisdizionale e l'inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla Cedu in relazione al diritto ad un equo processo, al divieto di non discriminazione, al diritto ad un ricorso effettivo (Corte Edu, sentenza 6 settembre 2007, *Kijewska c/Polonia*).

Anche con riferimento ai parametri convenzionali evocati, la Corte costituzionale ha stabilito che la disposizione censurata non pone un ostacolo al lavoratore, pur parte debole del rapporto,

---

[c.c. 2877; c.p.c. 216, 449]. Se le parti si sono conciliate, le spese si intendono compensate, salvo che le parti stesse abbiano diversamente convenuto nel processo verbale di conciliazione.

Articolo 88 c.p.c. Doveri di lealtà e di probità.

Le parti e i loro difensori hanno il dovere di comportarsi in giudizio con lealtà e probità [c.p.c. 116, 175, 404].

In caso di mancanza dei difensori a tale dovere, il giudice deve riferirne alle autorità che esercitano il potere disciplinare su di essi

all'accesso e all'effettiva tutela giurisdizionale, limitandosi ad ampliare il novero delle ipotesi nelle quali il giudice, motivatamente, può compensare, a fronte di una condotta comunque ingiustificata della parte, le spese di lite. Inoltre, la possibilità del giudice di vagliare in modo simmetrico la condotta di entrambe le parti in causa, e non del solo lavoratore, per la statuizione sulle spese di lite, al fine di un'eventuale compensazione e non della condanna della parte vittoriosa al pagamento delle stesse, rispetto all'ingiustificato rifiuto di una proposta conciliativa, esclude ogni forma di potenziale discriminazione in danno del lavoratore.

### **2.1.2.2. Equa riparazione per violazione della ragionevole durata delle procedure di liquidazione coatta amministrativa e diritto alla tutela giudiziaria.**

Con la sentenza n. 12 la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte d'appello di Bologna in riferimento agli articoli 3, 24 e 117, primo comma, Cost., degli articoli 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, riconoscono il diritto ad equo indennizzo per l'eccessiva durata di procedure concorsuali (oltre i sei anni) con riferimento alle sole procedure fallimentari e non anche a quelle di liquidazione coatta amministrativa (Corte di cassazione, n. 12739 del 2011).

Il rimettente ha eccepito la violazione degli articoli 3 e 24 Cost., a causa della disparità di trattamento tra il creditore nell'ambito di una procedura di liquidazione coatta amministrativa e il creditore di un fallimento, poiché la legge n. 89 del 2001 attribuisce solo al primo (e non al secondo) la possibilità di ottenere tutela (a causa del ritardo nella chiusura della procedura concorsuale) nelle forme previste dalla legge stessa.

A sostegno del rilevato contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 13 Cedu, il rimettente aveva richiamato la sentenza della Corte Edu 11 gennaio 2018, *Cipolletta c. Italia*, che ha equiparato le procedure di liquidazione coatta amministrativa alle procedure fallimentari, ai fini del riconoscimento del pari diritto del creditore ad un equo indennizzo per l'eccessiva correlativa durata. In tale sentenza, la Corte europea ha osservato che le procedure di fallimento e di liquidazione coatta amministrativa hanno in comune il fatto che il creditore non può presentare dinanzi ai giudici una domanda di esecuzione volta ad intaccare direttamente il patrimonio della società debitrice. In effetti, il principio di fondo volto ad assicurare la par condicio creditorum resta lo stesso. La legge fallimentare intende garantire la soddisfazione proporzionale e a parità di condizioni dei diritti dei creditori. Conseguentemente, il commissario, benché nominato da un'autorità amministrativa, agisce non allo scopo di far prevalere gli interessi dell'attore pubblico coinvolto nella procedura e ancora meno per privilegiare un creditore a scapito degli altri, ma deve agire in maniera neutrale e imparziale allo scopo di tutelare gli interessi di tutti i creditori. Pertanto,



indipendentemente dalla qualificazione data a livello interno alla procedura controversa, quel che importa, secondo la Corte europea, è determinare se, nell'ambito dell'attività condotta dal commissario, vi sia una "contestazione" su un "diritto" che si possa affermare essere, almeno in maniera difendibile, riconosciuto nel diritto interno.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che, al di là della diversa natura attribuita al livello interno alla procedura fallimentare e a quella di liquidazione coatta amministrativa, in entrambi i casi il creditore basa la prospettiva di realizzazione del proprio credito sull'attività di un soggetto terzo che verifica l'esistenza dei crediti per poi procedere alla liquidazione degli stessi.

Ritenuto applicabile l'articolo 6, paragrafo 1, Cedu alla liquidazione coatta amministrativa, la Corte Edu ha constatato che la procedura era durata più di venticinque anni in violazione del termine ragionevole e che a causa dell'inapplicabilità della «legge Pinto» alla liquidazione coatta amministrativa vi è stata anche violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

Tutto ciò considerato, la Corte costituzionale ha ritenuto, tuttavia, non sussistere il dedotto contrasto della normativa in esame, con l'evocata sentenza della Corte Edu, poiché, da un lato, essa non tiene compiutamente conto dei rimedi riparatori apprestati dall'ordinamento italiano e, dall'altro, risponde ad una finalità di tutela dell'interesse del ricorrente, che si ravvisa lesa in correlazione alla peculiarità del caso concreto: tutela, questa, "parcellizzata", per sua natura complementare alla tutela "sistemica" apprestata in sede nazionale.

In particolare, ha rilevato che l'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo alla liquidazione coatta amministrativa non comporta che, in caso di non giustificabile eccessiva durata della procedura, il creditore resti privo di alcun rimedio riparatorio, secondo le regole previste dall'articolo 2-bis, comma 1, della legge n. 242 del 1990, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento.

Rispetto alla dedotta omogeneità con il fallimento, la Corte ha affermato che: *“La peculiarità della liquidazione coatta amministrativa, rispetto al fallimento – come da questa Corte già da tempo sottolineato – rinvia la sua giustificazione nelle finalità pubblicistiche di tale procedura (sentenze n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969), che infatti riguarda imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, involgono tuttavia molteplici interessi o perché attengono a particolari settori dell'economia nazionale, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o perché si trovano in rapporto di complementarità, dal punto di vista teleologico e organizzativo, con la pubblica amministrazione. Segnatamente l'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa dipende dalla natura del soggetto debitore (banche, assicurazioni, società cooperative, enti sottoposti a vigilanza e simili)”*.

### 2.1.2.3. Condizione di proponibilità della domanda di indennizzo per equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo.

La sentenza n. 121 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6 e 13 Cedu - degli articoli 1-*bis*, comma 2, 1-*ter*, comma 1, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui subordinano l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo alla proposizione di possibili, e concreti, "modelli procedurali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato.

Nel caso di specie, il rimettente aveva censurato il rimedio preventivo consistente nel proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale, a norma dell'articolo 281-*sexies* c.p.c., almeno sei mesi prima che siano decorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001 (tre anni in primo grado, due anni in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità).

Il richiamato articolo 281-*sexies* c.p.c. prevede che: *“Se non dispone a norma dell'articolo 281-quinquies [[Decisione a seguito di trattazione scritta o mista], il giudice, fatte precisare le conclusioni, può ordinare la discussione orale della causa nella stessa udienza o, su istanza di parte, in un'udienza successiva e pronunciare sentenza al termine della discussione, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione.”*.

Secondo la prospettazione della Corte rimettente, l'effetto ostativo alla concessione dell'indennizzo ai sensi della legge n. 89 del 2001 attribuito all'omessa presentazione della “istanza di decisione”, di per sé inidonea ad assicurare una sollecita definizione del processo, comporterebbe che all'interessato non sia consentito né di impedire che si verifichi o protragga la violazione del termine di ragionevole durata del processo né di ottenere riparazione per la subita violazione di quel termine. Il rimedio in questione sarebbe non un adempimento necessario, ma una mera facoltà del giudice e si risolverebbe in una mera prenotazione degli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo.

La disposizione censurata sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte Edu (*Daddi c. Italia* del 2 giugno 2009; *Olivieri c. Italia* del 22 febbraio 2016), la quale, nel ribadire che l'articolo 13 della Convenzione impone che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta, ha escluso che il diritto all'equa riparazione, nell'ipotesi in cui non sia stata presentata istanza di prelievo nel giudizio amministrativo, possa essere negato, non ritenendo che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale.

A fondamento delle dedotte censure la Corte rimettente richiama la recente sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2019<sup>48</sup> che, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nella parte in cui condizionava l'ammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di processi amministrativi alla intervenuta proposizione del «rimedio preventivo» dell'istanza di prelievo «almeno sei mesi prima» della scadenza del termine di ragionevole durata del processo.

Nella evocata sentenza la Corte costituzionale aveva, a sua volta, richiamato la sentenza della Corte Edu del 22 febbraio 2016, *Olivieri e altri c. Italia*, che ha affrontato il problema dell'effettività del rimedio nazionale *ex lege* n. 89 del 2001, soggetto alla condizione di proponibilità dell'articolo 54, comma 2, (Accelerazione del processo amministrativo) del decreto-legge n. 112 del 2008, fino al testo scaturito dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104 del 2010, ed ha ritenuto che la procedura nazionale per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dal combinato disposto della “*legge Pinto*” con la disposizione stessa, non poteva essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Cedu. Ciò soprattutto sul rilievo che il sistema giuridico nazionale non prevede alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza di prelievo.

Questo orientamento è stato ribadito dalla Corte costituzionale nella successiva sentenza n. 169 del 10 luglio 2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6 e 13 Cedu, dell'articolo 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, introdotto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, nel testo vigente *ratione temporis* e applicabile nei giudizi *a quibus*, nella parte in cui stabiliva che: “*non è riconosciuto alcun indennizzo: [...] e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini [di sua ragionevole durata] di cui all'articolo. 2, comma 2-bis*”.

Per l'istanza di accelerazione del processo penale, la Corte costituzionale ha ritenuto valide le stesse considerazioni svolte dalla sentenza n. 34 del 2019 sull'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo: In quel caso si è osservato che, per “*costante giurisprudenza della Corte EDU*” (il riferimento va alle ricordate sentenze *Daddi e Olivieri*, ma anche alla sentenza della Grande Camera 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*), i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento

---

<sup>48</sup> A seguito dell'entrata in vigore, dal 16 settembre 2010, dell'articolo 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, la disposizione di cui all'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 è così formulata: “*la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 1, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione*”.

diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma solo se "effettivi" e, cioè, solo se e nella misura in cui velocizzino la decisione da parte del giudice competente. Alternativamente alla durata ragionevole del processo, il rimedio interno deve comunque allora garantire l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale.

E, in applicazione di tali principi, questa Corte ha conseguentemente affermato che *“l'istanza di prelievo [...] non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente [...], con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.”*.

Secondo la Corte costituzionale, l'istanza di accelerazione del processo penale, non diversamente dall'istanza di prelievo nel processo amministrativo, non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà dell'imputato e non ha efficacia effettivamente acceleratoria del processo. La mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo presupposto può eventualmente assumere rilievo (come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente) ai fini della determinazione del quantum dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non può condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, e con il diritto ad un ricorso effettivo, garantiti dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'articolo 117, primo comma, Cost..

In considerazione della citata giurisprudenza, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 121, ora in rassegna, ha affermato che la disposizione censurata differisce da quelle oggetto delle sentenze n. 34 e n. 169 del 2019, poiché subordina l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo, non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” – che si riduce ad un adempimento puramente formale – bensì alla proposizione di possibili, e concreti, “modelli procedurali alternativi”, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato.

Il rimedio preventivo prefigurato nel caso di specie, è costituito dalla proposizione di un'istanza di adesione al tipo decisionale della trattazione orale, come regolato dall'articolo 281-*sexies* c.p.c., il quale prevede che il giudice possa fissare, all'esito della precisazione delle conclusioni, la discussione orale nella stessa udienza di precisazione delle conclusioni o, su istanza di parte, in

un'udienza successiva e possa, all'esito, decidere la causa al termine della discussione, mediante lettura a verbale che riporti la sintetica motivazione delle ragioni della decisione.

A giudizio della Corte, la richiesta di adozione di un tale modello è, evidentemente, ben più di un atto formale, essendo piuttosto volta ad attivare un rimedio in forma specifica.

Ne consegue che la sanzione non risulta irragionevole o non proporzionata, valendo a richiamare la parte del processo all'osservanza dell'onere di diligenza di cui all'articolo 1-ter della legge n. 89 del 2001, ovvero alla proposizione dei suddetti modelli, ritenuti preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, anche dalla giurisprudenza europea.

#### **2.1.2.4. Criteri di computo della ragionevole durata del processo.**

La sentenza n. **249** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 6 Cedu - dell'articolo 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, inserito dall'articolo 55, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, in base al quale il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato ai fini del computo della durata ragionevole, non prendendo in considerazione la persona offesa, che sia anche danneggiata dal reato.

La questione era sorta nel corso del procedimento per l'equa riparazione, a causa della irragionevole durata del processo, promosso su querela dalla persona offesa per i reati di ingiuria (articolo 594 c.p.) e di lesione personale (articolo 582 c.p.), conclusosi con dichiarazione di non luogo a provvedere perché i reati ipotizzati si erano estinti per prescrizione.

Il rimettente aveva evidenziato che la querela della persona offesa era stata sporta il 10 novembre 2010, che il decreto di citazione a giudizio era stato emesso il 9 gennaio 2015 e che soltanto all'udienza del 2 luglio 2019 era potuta avvenire la costituzione di parte civile della persona offesa.

Con riferimento ai principi del giusto processo, il remittente aveva eccepito che la nozione di processo considerata dalla Corte Edu (da ultimo, con la sentenza 7 dicembre 2017, *Arnoldi c. Italia*) si identifica con qualsiasi procedimento si svolga dinanzi all'autorità giudiziaria per l'affermazione o la negazione di una posizione giuridica di diritto o di soggezione, riconducibile al soggetto che il processo promuova o subisca. In tal senso, "processo" sarebbe anche la fase delle indagini preliminari che precede l'esercizio dell'azione penale, indagini che, se protratte irragionevolmente, dovrebbero assumere rilievo ai fini dell'equa riparazione.

A giudizio della Corte costituzionale, la soluzione adottata dal legislatore si rivela coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso

sostanziale, il diritto di carattere civile al risarcimento. Quanto ai profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti, essi esulano dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del termine ragionevole del processo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, Cedu, trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi.

Il sistema italiano è, infatti ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, poiché l'azione per il risarcimento può essere esercitata dalla persona offesa dal reato nel processo civile del tutto indipendentemente dal giudizio penale, senza i condizionamenti che, viceversa, la legge impone nel caso in cui si sia preferito esercitare l'azione civile nell'ambito del procedimento penale, e che sono giustificati dal fatto che oggetto dell'azione penale è l'accertamento della responsabilità dell'imputato. *“Esulano, peraltro, dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi, i profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti.”*

Nella parte motivata della sentenza, la Corte ha analizzato l'evocata sentenza *Arnoldi c. Italia*, nella quale la Corte Edu ha comunque riaffermato che *“la Convenzione non sancisce né il diritto (...) alla “vendetta privata”, né l'actio popularis [e che] perciò, il diritto di far perseguire o condannare penalmente terze persone non può essere ammesso di per sé”*, con la conseguenza che nell'ipotesi in cui la persona presenti denuncia con finalità puramente repressive, l'articolo 6 Cedu non trova applicazione.

Ciò considerato, la Corte costituzionale ha ritenuto che i diritti e le facoltà riconosciuti dal codice di procedura penale alla persona offesa nel corso delle indagini preliminari, allo scopo di far perseguire o condannare l'indagato, e consistenti, indicativamente, nel presentare memorie, nell'indicare elementi di prova, nel nominare un difensore, nel proporre querela, nell'interloquire sulla proroga delle indagini o sulla richiesta di archiviazione, risultano estranei, di norma, all'ambito del “diritto di carattere civile in causa” di cui all'articolo 6 della Convenzione.

#### **2.1.2.5. Equa riparazione per violazione della ragionevole durata dei procedimenti regolati dalla legge n. 89 del 2001.**

L'ordinanza n. 203 ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 89 del 2001, come aggiunti dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2, del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, censurati nella parte in cui si applicano anche ai



procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, stabilendo, rispettivamente, che il termine è considerato ragionevole: a) se il processo non ecceda la durata di tre anni in primo grado, anche con riguardo alla durata del processo previsto dalla citata legge per assicurare un'equa riparazione a chi abbia subito un danno conseguente all'irragionevole durata di un (altro, precedente) processo; b) se la durata complessiva del giudizio non superi la soglia dei sei anni.

La questione era stata sollevata in riferimento agli articoli 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6 e 13 della Cedu.

La Corte costituzionale ha richiamato la propria sentenza n. 36 del 2016 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato articolo 2, comma 2-*bis*, nella parte in cui si applicava alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001. Con la stessa sentenza, la questione di legittimità costituzionale del successivo comma 2-*ter* dell'articolo 2 della predetta legge è stata dichiarata inammissibile per irrilevanza, poiché la disposizione non potrà in concreto trovare applicazione nel procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, che non è strutturato in tre gradi di giudizio.

### **2.1.3. Principio di legalità (articolo 7 Cedu)**

#### **2.1.3.1. Norme transitorie sul divieto di concessione dei benefici penitenziari per i condannati per taluni reati contro la pubblica amministrazione, in assenza della collaborazione con la giustizia.**

La sentenza n. 32 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'articolo 25, comma secondo, Cost., l'articolo 1, comma 6, lett. b), della legge n. 3 del 2019, in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale prevista dagli articoli 176 e 177 c.p. e del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione previsto dall'articolo 656, comma 9, lett. a), c.p.p.

L'articolo 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019 è stato dichiarato illegittimo anche nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati che, prima dell'entrata in vigore della medesima legge, abbiano già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio stesso.



Restano assorbiti i profili di ammissibilità e di merito di tutte le ulteriori censure prospettate in riferimento agli articoli 24, secondo comma, 27, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 7 della Cedu.

La questione era stata sollevata da numerosi giudici chiamati a pronunciarsi sulle istanze di concessione di benefici penitenziari e di sospensione dell'esecuzione della pena avanzate da condannati con sentenza definitiva per fatti di corruzione e induzione indebita a dare o promettere utilità, commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 e qualificati ai sensi degli articoli 318, 319, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis* c.p..

In applicazione del novellato articolo 4-*bis* della legge n. 3 del 2019, la concessione dei benefici richiesti sarebbe preclusa, in mancanza di collaborazione con la giustizia. L'inserimento dei delitti contro la pubblica amministrazione indicati dalla disposizione censurata nell'elenco di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, comporta un identico regime preclusivo rispetto alla liberazione condizionale. Infine, le ordinanze di rimessione sollevate dai giudici dell'esecuzione concernono l'ulteriore effetto riflesso dell'inserimento dei delitti contro la pubblica amministrazione nell'elenco dell'articolo 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., stabilito dall'articolo 656, comma 9, lettera a), c.p.p. e consistente nel divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

Ne consegue il necessario ingresso in carcere, nelle more del procedimento di sorveglianza, di chi sia condannato a pena detentiva non sospesa per la maggior parte dei delitti contro la pubblica amministrazione, nonostante l'entità della pena da scontare possa consentire al condannato di essere ammesso a una misura alternativa alla detenzione sin dall'inizio dell'esecuzione.

Relativamente alla fase dell'esecuzione della pena, era stata eccepita la violazione del principio del legittimo affidamento di cui all'articolo 7 della Cedu, secondo il quale al condannato non può essere applicata una pena più grave di quella che si sarebbe dovuta applicare nel momento in cui il reato è stato commesso (Corte Edu 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada c. Spagna*).

Come evidenziato dai rimettenti, la disposizione censurata nulla prevede in merito alla sua efficacia nel tempo.

In forza delle indicazioni provenienti dal diritto vivente (Corte di cassazione n. 24561 del 2006), le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa sono considerate norme penali processuali e non sostanziali e, pertanto, ritenute soggette, in assenza di una specifica disciplina transitoria, al principio *tempus regit actum*.

La Corte costituzionale ha ritenuto non più compatibile tale diritto vivente con i principi costituzionali nelle ipotesi in cui la legge in vigore al momento dell'esecuzione della pena comporti,

rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto, una trasformazione della natura della pena e della sua incidenza sulla libertà personale. In questa ipotesi, l'applicazione retroattiva di una tale legge è incompatibile con l'articolo 25, secondo comma, Cost.

La disposizione censurata comporta, per una serie di reati contro la pubblica amministrazione, una trasformazione della natura delle pene previste al momento del reato e della loro incidenza sulla libertà personale del condannato, quanto agli effetti spiegati dalla stessa disposizione in relazione alle misure alternative alla detenzione, alla liberazione condizionale e al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

In considerazione della sentenza n. **32**, con le ordinanze n. **49** e n. **184** sono state rimesse ai giudici rimettenti per un rinnovato esame della rilevanza le analoghe questioni di costituzionalità dell'articolo 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019, sollevate nell'ambito di incidenti di esecuzione promossi da condannati per delitti contro la pubblica amministrazione, commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019.

Analogamente, alla luce del mutato contesto normativo, l'ordinanza n. **183** ha restituito gli atti al giudice rimettente per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge n. 374 del 1975, sollevate in riferimento agli articoli 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 Cedu, nella parte in cui esclude che il condannato per il delitto di cui all'articolo 12, commi 1 e 3 (favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) del decreto legislativo n. 286 del 1998 (testo unico immigrazione) commesso e giudicato prima dell'entrata in vigore della legge n. 43 del 2015, possa fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia, nonché in riferimento agli articoli. 3, primo comma, e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui impone ai condannati per il medesimo delitto il divieto di fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia.

La sentenza n. **32** è stata richiamata nella sentenza n. **193**, che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli articoli 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 Cedu, dell'articolo 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 7 del 2015 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2015, censurato nella parte in cui include il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'articolo 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nel catalogo di

reati di cui all'articolo 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, determinando, ai sensi dell'articolo 656, comma 9, lett. a), c.p.p., l'impossibilità di sospendere l'ordine di esecuzione della pena inflitta a chi abbia commesso il reato prima dell'entrata in vigore del citato decreto-legge.

La Corte costituzionale ha premesso che, se prima della sentenza n. 32 del 2020 l'orientamento della giurisprudenza di legittimità era costante nel senso della non riconducibilità all'alveo dell'articolo 25, secondo comma, Cost. delle norme sull'esecuzione della pena e, conseguentemente, nel senso della pacifica applicabilità di modifiche normative di segno peggiorativo anche ai condannati che avessero commesso il reato prima dell'entrata in vigore delle modifiche stesse, in seguito alla suddetta pronuncia il principio *tempus regit actum*, in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena, soffre un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta comporti una trasformazione della natura della pena e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato.

In questa ipotesi, a seguito dell'indicata pronuncia, l'applicazione retroattiva di una tale legge è incompatibile con l'articolo 25, secondo comma, Cost.

Nel caso di specie, poiché *“il censurato art. 3-bis, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015 [...] nulla dispone circa la sua applicabilità alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge stesso [pertanto] nessun ostacolo si oppone più a che il giudice a quo adotti, rispetto a tali reati, l'unica interpretazione della disposizione censurata compatibile con il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.”*.

#### **2.1.3.2. Depenalizzazione e sostituzione della sanzione penale con quella amministrativa.**

La sentenza n. 96 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'articolo 76 Cost., degli articoli 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1, del decreto legislativo n. 8 del 2016 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nella parte in cui, nelle ipotesi di depenalizzazione e conseguente sostituzione delle sanzioni penali con sanzioni amministrative, prevedono che la sanzione amministrativa pecuniaria si applichi ai fatti di guida senza patente anche se commessi anteriormente al decreto legislativo che li ha depenalizzati - per un importo non superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'articolo 135 c.p. e che l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del medesimo decreto, dispone la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato, alla medesima data, risulti prescritto o estinto per altra causa.

La questione era insorta nell'ambito del processo in cui l'imputato era stato chiamato a rispondere del reato di guida senza aver conseguito la patente, di cui all'articolo 116 del Codice della strada (decreto legislativo 285 del 1992), punito con l'ammenda da 2.257 euro a 9.033 euro.

A seguito della depenalizzazione operata dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 8 del 2016, l'importo della sanzione è stato rideterminato da euro 5.000 a euro 30.000, anche per le violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Il rimettente aveva evidenziato la natura penale della citata sanzione amministrativa, stabilita sulla base di criteri di tipo sostanziale e non meramente formale (cosiddetti "criteri Engel") e il conseguente contrasto con l'articolo 7 Cedu, che sancisce il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole.

La Corte costituzionale ha preliminarmente accertato che, pur nel silenzio del legislatore delegante su una norma transitoria, l'applicabilità retroattiva delle sanzioni amministrative introdotte per gli illeciti depenalizzati non contrasta con gli indirizzi generali della legge delega, ma ne costituisce, all'opposto, un coerente sviluppo e completamento.

Quanto alla dedotta violazione del principio di irretroattività delle sanzioni qualificabili come pena ai sensi della Cedu, la questione è stata dichiarata inammissibile nella considerazione che: *"La presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo, sottesa alla disciplina transitoria in questione, deve intendersi, tuttavia, come meramente relativa, rimanendo aperta la possibilità di dimostrare che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione – considerato nel suo complesso (sentenza n. 68 del 2017) – risulta in concreto più gravoso di quello previgente: ipotesi nella quale la disposizione transitoria che ne preveda l'ineffettibile applicazione ai fatti pregressi verrebbe a porsi in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 223 del 2018)"*.

#### **2.1.4. Diritto al giusto processo (articolo 6 Cedu) e (divieto di applicazione retroattiva della legge penale (articolo 7 Cedu).**

##### **2.1.4.1. Divieto di applicazione retroattiva della legge penale.**

La sentenza n. 260 ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni di costituzionalità dell'articolo 438, comma 1-bis, c.p.p., inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo) e dell'articolo 5 della stessa legge n. 33 del 2019, censurati in riferimento agli articoli 3, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della Cedu (divieto di applicazione retroattiva della legge penale), nella parte in cui prevedono che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo, divieto applicabile anche agli

imputati di tali delitti che abbiano tenuto la condotta prima dell'entrata in vigore della novella, con verifica dell'evento successivamente.

L'articolo 1 della legge n. 33 del 2019 ha modificato l'articolo 438 c.p.p. sui presupposti del giudizio abbreviato ed ha introdotto il divieto del rito alternativo per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo. Le nuove disposizioni si applicano ai fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge (20 aprile 2019).

A giudizio della Corte costituzionale la preclusione al giudizio abbreviato nei confronti di tutti indistintamente gli imputati dei reati puniti con l'ergastolo non è irragionevole poiché tale pena segnala un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore ha formulato. Né può essere qualificata come arbitraria la scelta di prevedere comunque la celebrazione di un pubblico dibattimento, nel quale trova piena garanzia il “*diritto di difendersi provando*”, per accertare il fatto e ascrivere le relative responsabilità, nell'interesse dell'intera collettività e delle stesse vittime del reato.

A garanzia dell'imputato, l'articolo 438 c.p.p., come modificato dalla legge n. 33 del 2019, prevede la possibilità di reiterare la richiesta di accesso in conseguenza di cambiamenti dell'imputazione (comma 6) e, qualora la richiesta di giudizio abbreviato sia stata dichiarata inammissibile ai sensi del comma 1-bis, il giudice del dibattimento, se valuterà che per il fatto accertato sarebbe stato ammissibile l'accesso al rito, potrà diminuire la pena temporanea di un terzo (comma 6-ter).

L'accesso ai riti alternativi costituisce parte integrante del diritto di difesa di cui all'articolo 24 Cost. soltanto in quanto il legislatore abbia previsto la loro esperibilità in presenza di certe condizioni poiché dalla Costituzione non può dedursi un diritto di qualunque imputato ad accedere a tutti i riti alternativi previsti dall'ordinamento processuale penale, come invece parrebbe, erroneamente, aver presupposto il giudice a quo.

Inconferente, al riguardo, la sentenza della Corte Edu richiamata (8 dicembre 2015, *Mihail-Alin Podoleanu c. Italia*) dove si afferma che “*gli Stati contraenti non sono costretti dalla Convenzione a prevedere [...] delle procedure semplificate*” senza pronunciarsi sulla “*questione se, quando essi esistano, i principi dell'equo processo impongano di non privare arbitrariamente un imputato della possibilità di chiederne l'adozione*”, questione risolta positivamente dalla Corte costituzionale in base all'articolo 24 Cost..

Quanto poi alla lamentata violazione del diritto di difesa in relazione al diritto alla dignità e alla riservatezza dell'imputato, la Corte ha considerato anche che la pubblicità delle udienze è concepita dall'articolo 6, comma 1, Cedu e dall'articolo 47, comma 2, CDFUE come una garanzia soggettiva dell'imputato.

Tuttavia, la dimensione di diritto fondamentale riconosciuta alla pubblicità dei processi dalle carte internazionali dei diritti assume particolare significato nell'ordinamento in chiave di «*garanzia di imparzialità ed obiettività*» di un processo che «*si svolge sotto il controllo dell'opinione pubblica*», quale corollario della garanzia di un giusto processo, specialmente nei processi relativi ai reati più gravi, che maggiormente colpiscono l'ordinata convivenza civile e addirittura ledono il nucleo dei diritti fondamentali delle vittime, a cominciare dalla loro stessa vita. Conseguentemente il mero consenso dell'imputato non basta a fondare un suo diritto costituzionale - speculare al suo diritto alla pubblicità delle udienze - alla celebrazione di un processo a porte chiuse, al riparo del controllo dell'opinione pubblica.

Sulla disposizione transitoria di cui all'articolo 5 della legge n. 33 del 2019, la Corte ha chiarito che la novella, applicandosi ai procedimenti concernenti i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della medesima, va riferita al momento di commissione della condotta criminosa nel quale la norma svolge la propria funzione di orientamento della condotta dei consociati.

La legge n. 33 del 2019 ha inteso derogare al principio generale *tempus regit actum*, dettando una disciplina transitoria speciale derogatoria, che, pur incidendo su disposizioni concernenti il rito, ha un'immediata ricaduta sulla tipologia e sulla durata delle pene applicabili in caso di condanna, e non può pertanto che soggiacere ai principi di garanzia che vigono in materia di diritto penale sostanziale, tra cui segnatamente il divieto di applicare una pena più grave di quella prevista al momento del fatto, come affermato anche dalla giurisprudenza della Corte Edu.

Così interpretata, la disposizione si pone in conformità, anziché in contrasto, con il divieto di applicazione retroattiva della legge penale, sancito - oltre che dallo stesso articolo 25, secondo comma, Cost. - dall'articolo 7 Cedu, escludendo che una disciplina di natura processuale ma avente effetti peggiorativi sulla pena applicabile in caso di condanna, possa applicarsi a condotte commesse prima della sua entrata in vigore, ancorché l'evento costitutivo del reato si sia verificato successivamente.

## **2.1.5. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)**

### **2.1.5.1. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare e superiore interesse del minore e diritto a mantenere un rapporto con entrambi i genitori.**

Con la sentenza n. 102, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 2, 3, 30 e 31 Cost., interpretati anche alla luce degli obblighi internazionali e del diritto dell'Unione europea in materia di tutela di minori, l'articolo 574-*bis*, terzo comma, c.p., nella parte in cui prevede che alla condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero consegua automaticamente e per un periodo predeterminato



dalla legge la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporre la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale.

La questione era stata sollevata dalla Corte di cassazione a seguito della condanna dell'imputata alla pena di due anni e un mese di reclusione, unitamente alla pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, per avere eluso, in più occasioni, il provvedimento del Tribunale per i minorenni di Firenze in ordine all'affidamento condiviso dei due figli minorenni e per avere sottratto i medesimi al padre, portandoli in Austria contro la volontà di quest'ultimo.

La Corte di cassazione dubitava della legittimità della disciplina censurata poiché imporrebbe al giudice penale di irrogare la sanzione accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale anche allorché ciò sia contrario all'interesse preminente del minore, violerebbe il diritto del minore di mantenere relazioni con entrambi i genitori e introdurrebbe un automatismo incompatibile con la necessità di una valutazione caso per caso dell'adozione di un provvedimento che riguarda direttamente il minore.

La Corte costituzionale ha esaminato congiuntamente le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 574-bis, terzo comma, c.p. in riferimento agli articoli 2, 3, 30 e 31 Cost.

Considerato che la norma censurata colpisce direttamente e in modo automatico, accanto al condannato, anche il minore, comportando per il genitore sospeso dall'esercizio della sua responsabilità la privazione di ogni potere decisionale nell'interesse del figlio, la Corte ha ritenuto irragionevole ritenere che essa costituisca sempre e necessariamente la soluzione ottimale per il minore, considerate la varietà dei fatti sussumibili nell'articolo 574-bis c.p. e l'evoluzione, successiva al reato, delle relazioni tra il figlio e il genitore, che potrebbero corrispondere a un preciso interesse del primo, da salvaguardare in via preminente rispetto alle esigenze punitive nei confronti di chi abbia violato la legge penale. L'irragionevole automatismo è stato sostituito dal dovere per il giudice penale di valutare caso per caso se la pena accessoria risponda in concreto all'interesse del minore, da apprezzarsi in relazione alla situazione esistente al momento della pronuncia della sentenza di condanna.

Spetta invece al legislatore riconsiderare se il giudice penale sia il più idoneo a compiere tale valutazione, ferma restando la necessità di assicurare un coordinamento con le altre autorità giurisdizionali (tribunale per i minorenni o tribunale ordinario civile) già investite della situazione del minore, anche al fine di garantire che egli sia sentito e venga tenuta in debito conto la sua opinione.

Sul principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia



dei “migliori interessi” (*best interests*) o dell’ “interesse superiore” (*intérêt supérieur*) del minore, la Corte costituzionale ha ricordato che lo stesso nasce nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, per essere assunto altresì quale contenuto implicito del diritto alla vita familiare di cui all’articolo 8 della Cedu e dalla giurisprudenza della Corte Edu (cfr. Grande Camera, sentenza 26 novembre 2013, *X c. Lettonia*).

Anche il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, riconosciuto dall’articolo 315-*bis*, primo e secondo comma, c.c. (diritto del minore a essere «educato, istruito e assistito moralmente» dai genitori) e dall’articolo 337-*ter*, primo comma, c.c. (diritto di «mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori» e «di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi») è riconosciuto da una pluralità di strumenti internazionali e dell’Unione europea, al cui rispetto il nostro Paese si è vincolato.

La Corte Edu, in sede di interpretazione dell’articolo 8 Cedu, riconosce parimenti il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione (Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, sentenza 10 settembre 2019, *Strand Lobben e altri c. Norvegia*).

#### **2.1.5.2. Diritto alla genitorialità delle coppie omosessuali e rispetto alla vita familiare.**

La sentenza n. 230 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 24, paragrafo 3, CDFUE, agli articoli 8 e 14 Cedu e alla Convenzione sui diritti del fanciullo, degli articoli 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 e 29, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui limitano la tutela delle coppie di donne omosessuali unite civilmente, ai soli diritti e obblighi derivanti dall'unione civile e precludono loro di essere indicate, entrambe, quali genitori nell'atto di nascita formato in Italia, quantunque abbiano fatto ricorso all'estero alla procreazione medicalmente assistita.

La vicenda trae origine dal ricorso proposto da due donne unite civilmente volto ad ottenere il riconoscimento della genitorialità di entrambe nell’atto di nascita del minore, nato in Italia e concepito all’estero con ricorso alla PMA, ritenendo illegittimo il rifiuto dell’ufficiale dello stato civile che aveva indicato la sola madre gestazionale, nonostante la richiesta congiunta di essere indicate entrambe quali genitori.

Secondo le ricorrenti, l’ufficiale dello stato civile avrebbe dovuto formare l’atto di nascita come richiesto, essendo unite civilmente dal 2017 e avendo prestato il proprio consenso alla fecondazione eterologa, avvenuta in Danimarca.

Premesso che la giurisprudenza nazionale ha escluso che contrasti con l'ordine pubblico internazionale l'atto di nascita straniero che indichi due genitori dello stesso sesso, ordinandone la trascrizione in Italia (cfr. Corte di cassazione n. 19599 del 2016 e n. 14878 del 2017), il giudice rimettente aveva evidenziato la singolarità del caso al suo esame, riguardante la possibilità di formare in Italia un atto di nascita nel quale siano indicati come genitori due persone dello stesso sesso.

Il giudice rimettente aveva richiamato gli articoli 5 e 8 della legge n. 40 del 2004 - nella parte in cui attribuiscono al minore nato da procreazione medicalmente assistita lo status di figlio riconosciuto del coniuge o del convivente che vi abbia consentito - e la sentenza n. 162 del 2014 - con la quale la Corte costituzionale ha rimosso il divieto del ricorso alla fecondazione eterologa in caso di patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute - per eccepire l'irragionevolezza del sistema normativo interno laddove presuppone che i genitori abbiano sesso diverso (articoli 250 e 449 del codice civile e articolo 29 del d.P.R. n. 396 del 2000). Il sistema introdotto dalla legge 20 maggio 2016, n. 76, sulle unioni civili - oltre ad escludere per le coppie omosessuali la procreazione medicalmente assistita e l'adozione legittimante<sup>49</sup> - a suo avviso non consentiva l'applicabilità alle unioni civili dello stesso sesso delle norme del codice civile sulla filiazione.

Da ciò, esclusa la possibilità dell'interpretazione conforme a Costituzione e della disapplicazione per contrasto con la CEDU, la lesione dei diritti inviolabili della persona, quali il diritto alla genitorialità e il diritto alla procreazione, nell'ambito di un'unione civile legalmente riconosciuta dall'ordinamento italiano.

La Corte costituzionale ha richiamato le proprie sentenze n. 121 e n. 237 del 2019.

La prima sentenza ha ritenuto non fondata la questione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 40 del 2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), limitative dell'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) alle coppie di sesso diverso e sanzionanti l'applicazione di tali tecniche a coppie composte da soggetti dello stesso sesso.

La seconda sentenza ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del complesso normativo che non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso,

---

<sup>49</sup> Articolo 1, comma 20. "Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti".

quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge straniera applicabile in base all'articolo 33 legge n. 218 del 1995. Al riguardo, la Corte ha ribadito che: *“l'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è [...] fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale”*. Ha, inoltre, ricordato come in questo senso si sia espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale una legge nazionale che riservi il ricorso all'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli articoli 8 e 14 CEDU: *“ciò proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia)”*.

Ad opposte conclusioni neppure può condurre la successiva legge n. 76 del 2016 sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso, che, pur riconoscendo la dignità sociale e giuridica delle coppie formate da persone dello stesso sesso, non consente, comunque, la filiazione, sia adottiva che per fecondazione assistita, in loro favore, in quanto *“dal rinvio che il comma 20 dell'articolo 1 di detta legge opera alle disposizioni sul matrimonio (cosiddetta clausola di salvaguardia) restano, infatti, escluse, perché non richiamate, quelle, appunto, che regolano la paternità, la maternità e l'adozione legittimante”*.

Nella sentenza n. 230 la Corte ha ribadito che non rilevano gli evocati parametri internazionali, poiché sia la Carta di Nizza sia la Cedu, in materia di famiglia, rinviano in modo esplicito alle singole legislazioni nazionali e al rispetto dei principi ivi affermati. In particolare, la giurisprudenza della Corte Edu ha affermato in più occasioni che, nelle materie che sottendono delicate questioni di ordine etico e morale, gli Stati conservano un ampio margine di apprezzamento (cfr. sentenze 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*; grande camera, 3 novembre 2011, *S.H. e altri c. Austria*). La Corte Edu ha chiarito che gli Stati non sono tenuti a registrare i dettagli del certificato di nascita di un bambino nato attraverso la maternità surrogata all'estero per stabilire la relazione legale genitore-figlio con la madre designata e l'adozione può anche servire come mezzo per riconoscere tale relazione, purché la procedura stabilita dalla legislazione nazionale ne garantisca l'attuazione tempestiva ed efficace, nel rispetto dell'interesse superiore del minore (Grande camera, parere 10 aprile 2019). A medesime conclusioni deve pervenirsi con riguardo al diritto alla genitorialità di cui alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, diritto che è riconosciuto non già in termini assoluti, ma solo ove corrisponda al migliore interesse per il minore (*best interest of the child*).

La Corte ha concluso: *“Se, dunque, il riconoscimento della omogenitorialità, all'interno di un rapporto tra due donne unite civilmente, non è imposto dagli evocati precetti costituzionali, vero è anche che tali parametri neppure sono chiusi a soluzioni di segno diverso, in base alle valutazioni che il legislatore potrà dare alla fenomenologia considerata, non potendosi escludere la «capacità della donna sola, della coppia*

*omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali» (sentenza n. 221 del 2019)."*

Non privo di rilievo, in questa prospettiva, è poi il fatto che, ai fini della ammessa trascrivibilità in Italia di certificati di nascita formati all'estero, l'annotazione sugli stessi di una duplice genitorialità femminile è stata riconosciuta dalla giurisprudenza come non contraria a principi di ordine pubblico, secondo le disposizioni di diritto internazionale privato (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 8 maggio 2019, n. 12193; oltre alle già citate sentenze n. 14878 del 2017 e n. 19599 del 2016).

L'obiettivo auspicato dal rimettente, quanto al riconoscimento del diritto ad essere genitori di entrambe le donne unite civilmente, *ex lege* n. 76 del 2016, non è, pertanto, raggiungibile attraverso il sindacato di costituzionalità della disposizione di segno opposto, recata dalla legge stessa e da quella del collegato d.P.R. n. 396 del 2000, ma è perseguibile per via normativa.

Da qui l'inammissibilità, per tal profilo, della questione in esame.

Sotto il profilo del *vulnus* che si assumeva arrecato all'interesse del minore, nel caso concreto in cui una delle due donne civilmente unite abbia, sia pur in violazione del divieto sub articolo 5 della legge n. 40 del 2004, con il consenso dell'altra, portato a termine, all'estero, un percorso di fecondazione eterologa, da cui sia poi nato, in Italia, quel minore, la Consulta, pur evidenziando la giurisprudenza che ha ammesso l'adozione cosiddetta non legittimante in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983, ha affermato che: *"Una diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la madre intenzionale, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, è ben possibile, ma le forme per attuarla attendono, ancora una volta, al piano delle opzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore."*

Sul tema dell'attribuzione dello *status* di figlio riconosciuto di entrambi i componenti di una coppia formata da due donne a seguito di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo praticata all'estero e sul riconoscimento del legame di filiazione tra il genitore intenzionale e il minore nato all'estero con maternità surrogata, si richiamano le questioni di costituzionalità, sollevate dal Tribunale di Padova (ord. n. 79 del 2020) e dalla Corte di cassazione (ord. n. 99 del 2020), decise dalla Corte costituzionale nel senso dell'inammissibilità con le sentenze n. 32 e n. 33 del 2021.

In entrambe le sentenze, la Corte ha ribadito la necessità che il legislatore colmi il grave vuoto di tutela dell'interesse del minore nato da fecondazione eterologa praticata all'estero, mediante una disciplina che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami

affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale.

## 2.1.6. Libertà di espressione (articolo 10 Cedu)

### 2.1.6.1. Reato di diffamazione a mezzo stampa e libertà di pensiero.

Con ordinanza n. 132 del 2020 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale di Salerno e dal Tribunale di Bari, dell'articolo 595, comma terzo, c.p. (diffamazione a mezzo stampa) e dell'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), per violazione degli articoli 3, 21, 25, 27 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'articolo 10 della Cedu, nella parte in cui puniscono il reato di diffamazione a mezzo stampa con la pena detentiva (da uno a sei anni) sola o congiunta alla pena pecuniaria.

Riuniti i giudizi, ritenendo necessaria e urgente, alla luce della giurisprudenza della Corte Edu e della stessa giurisprudenza costituzionale in tema di libertà di espressione, *“una complessiva rimediazione del bilanciamento, attualmente cristallizzato nella normativa oggetto delle odierne censure, tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica”*, ha rinviato la decisione delle questioni all'udienza del 22 giugno 2021, in modo da consentire al legislatore di approvare una nuova disciplina.

I giudici rimettenti avevano evidenziato come la questione di costituzionalità dedotta attenesse alla necessità dell'adeguamento del diritto interno, in particolare del diritto penale in materia di diffamazione a mezzo stampa, al principio di cui all'articolo 10 della Cedu, come costantemente interpretato dalla Corte europea, anche nelle sentenze contro l'Italia (cfr. *Sallusti* del 7 marzo 2019, *Belpietro* del 24 settembre 2013 e *Ricci* dell'8 ottobre 2013) con le quali la Corte ha affermato che la pena detentiva inflitta ad un giornalista responsabile di diffamazione è sproporzionata in relazione allo scopo perseguito di proteggere la altrui reputazione e comporta una violazione della libertà di espressione garantita dall'articolo 10 della Cedu.

Più precisamente, nella sentenza *“Sallusti”* del 7 marzo 2019, la Corte ha ritenuto che *“l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso ai mezzi di comunicazione, possa essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'articolo 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente qualora siano stati lesi gravemente altri diritti fondamentali, come, per esempio, in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza e precisa che la violazione sussiste anche se la pena detentiva è stata sospesa”* (il Presidente della Repubblica aveva commutato in una ammenda la pena detentiva inflitta al giornalista).

La Corte costituzionale ha accertato l'incostituzionalità del trattamento sanzionatorio del reato di diffamazione a mezzo stampa (pena detentiva congiunta o alternativa a pena pecuniaria) e ha differito gli effetti della pronuncia al fine di consentire al legislatore di approvare una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali illustrati.

L'ordinanza è stata adottata con la stessa tecnica utilizzata nell'ordinanza n. 207 del 2018 (caso Cappato su aiuto al suicidio).

Anche nel presente caso, la Corte costituzionale ha accertato l'incostituzionalità delle disposizioni censurate; ha escluso la possibilità di una sentenza di mero accoglimento visto *“il rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco, seppur essi stessi di centrale rilievo nell'ottica costituzionale”*; ha escluso una sentenza manipolativa considerato *“che – rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore – la Corte «sconta necessariamente la limitatezza degli orizzonti del devolutum e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei suoi poteri decisori”*; ha escluso l'adozione di una decisione di inammissibilità per rispetto della sfera di discrezionalità politica che è riservata al legislatore, dal momento che *“anche in questa occasione”, come nel caso deciso con l'ordinanza n. 207 del 2018, “questa Corte non può e non intende sottrarsi” al suo “compito naturale” che consiste nel “verificare ex post, su sollecitazione dei giudici comuni, la compatibilità delle scelte compiute dal legislatore con la Costituzione”*.

La Corte ha ritenuto, quindi, opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni a una successiva udienza, contestualmente fissata per il 22 giugno 2021, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina», non senza aver prima indicato i principi costituzionali e convenzionali cui lo stesso dovrà attenersi nell'approntare la nuova normativa.

Le citate disposizioni erano state censurate anche nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 258 euro, invece che in via alternativa.

Entrambi i giudici rimettenti avevano lamentato la previsione della pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, ritenendo che tale previsione si ponga in contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 10 Cedu, così come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Invero, come sopra ricordato, la Corte Edu è intervenuta più volte in tema di libertà di espressione, tutelata dall'articolo 10 Cedu, producendo una giurisprudenza oramai costante che ritiene violata tale libertà laddove vengano applicate pene detentive a giornalisti condannati per



diffamazione, circoscrivendo la compatibilità delle misure detentive, in caso di reati a mezzo stampa, con l'articolo 10 Cedu soltanto in casi eccezionali: ossia, quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come in caso di incitamento all'odio o di istigazione alla violenza.

Oltre a questo dato, la Corte costituzionale ha sottolineato come anche gli organi politici del Consiglio d'Europa abbiano raccomandato agli Stati membri, in più occasioni, di superare le pene detentive per il delitto di diffamazione, al fine di tutelare più efficacemente la libertà di informazione – pietra angolare della democrazia – e, di conseguenza, il diritto dei cittadini a essere informati.

In particolare, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha condannato l'uso distorto dei procedimenti penali per fatti di diffamazione e, in occasione della vicenda che ha poi originato la sentenza della Corte Edu nel caso *Sallusti c. Italia*, ha richiesto alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (cd. Commissione di Venezia) di predisporre un parere sulla conformità della normativa italiana all'articolo 10 Cedu. Il parere reso ha evidenziato che la vigente legislazione italiana non è pienamente in linea con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, stigmatizzando la previsione della pena detentiva in relazione alla diffamazione a mezzo stampa. Inoltre, ha affermato che per rispettare gli standard europei bisogna che anche la sanzione pecuniaria sia proporzionata al caso concreto e all'offesa arrecata perché multe elevate possono avere il medesimo *chilling effect* delle pene detentive, come pure la previsione di un divieto temporaneo di esercizio della professione giornalistica in caso di diffamazione ripetuta, poiché potrebbe portare all'autocensura dei media e avere ancora maggiori conseguenze negative sul giornalismo investigativo.

La Corte costituzionale ha affermato che: *“La libertà di manifestazione del pensiero costituisce – prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU – un diritto fondamentale riconosciuto come «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019). Né è senza significato che, nella prima sentenza della sua storia, la Corte costituzionale – in risposta a ben trenta ordinanze sollevate da giudici comuni – abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge proprio in ragione del suo contrasto con l'art. 21 Cost. (sentenza n. 1 del 1956).*

*Nell'ambito di questo diritto, la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sentenza n. 1 del 1981), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo “diritto all'informazione” dei cittadini: un diritto quest'ultimo «qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale», e «caratterizzato dal pluralismo*



delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (sentenza n. 112 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 155 del 2002)» (sentenza n. 206 del 2019).

Non v'è dubbio pertanto che l'attività giornalistica meriti di essere «salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta» (sentenza n. 172 del 1972) che possa indebolire la sua vitale funzione nel sistema democratico, ponendo indebiti ostacoli al legittimo svolgimento del suo ruolo di informare i consociati e di contribuire alla formazione degli orientamenti della pubblica opinione, anche attraverso la critica aspra e polemica delle condotte di chi detenga posizioni di potere.

Per altro verso, il legittimo esercizio, da parte della stampa e degli altri media, della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione richiede di essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti, tanto nell'ottica costituzionale quanto in quella convenzionale.

Fra tali limiti si colloca, in posizione eminente, la reputazione della persona, che costituisce al tempo stesso un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. (sentenze n. 37 del 2019, n. 379 del 1996, n. 86 del 1974 e n. 38 del 1973) e una componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (ex multis, Corte EDU, sentenza 6 novembre 2018, *Vicent del Campo contro Spagna*), che lo Stato ha il preciso obbligo di tutelare anche nei rapporti interprivati (in questo senso la menzionata sentenza *Cumpănă* della Corte EDU, paragrafo 91), oltre che un diritto espressamente riconosciuto dall'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Un diritto, altresì, connesso a doppio filo con la stessa dignità della persona (sentenza n. 265 del 2014 e, nella giurisprudenza di legittimità, ex plurimis Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 28 ottobre 2010, n. 4938), e suscettibile di essere lesa dalla diffusione di addebiti non veritieri o di rilievo esclusivamente privato.

Il punto di equilibrio tra la libertà di “informare” e di “formare” la pubblica opinione svolto dalla stampa e dai media, da un lato, e la tutela della reputazione individuale, dall'altro, non può però essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione verificatasi negli ultimi decenni.

Il bilanciamento sotteso alle norme del codice penale e in quelle della vigente legge sulla stampa (artt. 595 c.p. e 13 della legge n. 47 del 1948) si basa sulla previsione, in via rispettivamente alternativa e cumulativa, di pene detentive e pecuniarie laddove il giornalista offenda la reputazione altrui, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica di cui all'art. 21 Cost.; limiti a loro volta ricostruiti dalla giurisprudenza civile (a partire dalla fondamentale Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 18 ottobre 1984, n. 5259) e penale (ex multis, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 settembre 2007, n. 34432) sulla base dei criteri tradizionali dell'interesse pubblico alla conoscenza della notizia, della verità di essa (ovvero, nel caso di erroneo convincimento del giornalista relativa alla verità della notizia, nell'assenza di colpa nel controllo delle fonti) e della cosiddetta continenza formale.

*Un simile bilanciamento è divenuto ormai inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte EDU poc'anzi rammentata, che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, ancorché sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui. E ciò in funzione dell'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri.*

*Ciò esige una rimodulazione del bilanciamento sotteso alla disciplina in questa sede censurata, in modo da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica, nel senso ora precisato, con le altrettanto pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi di quella libertà da parte dei giornalisti; vittime che sono oggi esposte a rischi ancora maggiori che nel passato. Basti pensare, in proposito, agli effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in internet, il cui carattere lesivo per la vittima – in termini di sofferenza psicologica e di concreti pregiudizi alla propria vita privata, familiare, sociale, professionale, politica – e per tutte le persone a essa affettivamente legate risulta grandemente potenziato rispetto a quanto accadeva anche solo in un recente passato.*

*Un simile, delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore, sul quale incombe la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività. Il legislatore, d'altronde, è meglio in grado di disegnare un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco, che contempli non solo il ricorso – nei limiti della proporzionalità rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito – a sanzioni penali non detentive nonché a rimedi civilistici e in generale riparatori adeguati (come, in primis, l'obbligo di rettifica), ma anche a efficaci misure di carattere disciplinare, rispondendo allo stesso interesse degli ordini giornalistici pretendere, da parte dei propri membri, il rigoroso rispetto degli standard etici che ne garantiscono l'autorevolezza e il prestigio, quali essenziali attori del sistema democratico. In questo quadro, il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio.*

[...]

*Considerato allora che vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano allo stato in corso di esame avanti alle Camere, questa Corte ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di*

*approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati."*

All'udienza del 22 giugno 2021, la Corte costituzionale ha accolto per violazione degli articoli 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 10 Cedu, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge n. 47 del 1948, sotto il profilo della lesione alla libera manifestazione del pensiero (sentenza n. 150 del 2021).

La Corte ha rilevato che l'indefettibilità dell'applicazione cumulativa delle sanzioni previste dall'articolo 13 della legge n. 47 del 1948, e cioè la reclusione da uno a sei anni e la multa non inferiore a euro 258, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano circostanze attenuanti, rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'articolo 21 Cost., quanto dall'articolo 10 Cedu.

Ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 87 del 1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è stata dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), il quale prevede che nel caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato, si applicano ai soggetti di cui al comma 1 le sanzioni previste dall'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47.

Tale dichiarazione non crea alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso articolo 595 c.p.

Le questioni sollevate sull'articolo 595, terzo comma, c.p. in riferimento agli articoli 3, 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 10 Cedu, sono state, invece, dichiarate non fondate. Al riguardo, la Corte ha precisato che l'articolo 595, terzo comma, c.p. configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista è quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro. La previsione in via, questa volta, soltanto alternativa della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli articoli 21 Cost. e 10 Cedu.

In particolare, la Corte ha rilevato che l'applicazione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non appare di per sé incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità (così la stessa Corte EDU, Grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, *Cumpănă e Mazăre c. Romania*, paragrafo 115; nonché sentenze 5 novembre

2020, *Balaskas c. Grecia*, paragrafo 61; 11 febbraio 2020, *Atamanchuk c. Russia*, paragrafo 67; 7 marzo 2019, *Sallusti c. Italia*, paragrafo 59; 24 settembre 2013, *Belpietro c. Italia*, paragrafo 53; 6 dicembre 2007, *Katrami c. Grecia* paragrafo 39). La Corte di Strasburgo ritiene integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma, a giudizio della Corte costituzionale, casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della - oggettiva e dimostrabile - falsità degli addebiti stessi.

Pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, la decisione della Corte non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione (cfr. sentenza n. 37 del 2019).

Resta però attuale la necessità, già sottolineata dalla Corte con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di *“individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime - e talvolta maliziose - aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività”*.

## **2.1.7. Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1 Cedu)**

### **2.1.7.1. Tutela dell'affidamento.**

Con la sentenza n. **234**, la Corte si è pronunciata sulle plurime questioni di costituzionalità dell'articolo 1, commi da 260 a 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), relative alle modalità di perequazione dei trattamenti pensionistici e sulle decurtazioni percentuali crescenti delle pensioni di importo superiore a 100.000,00 euro lordi annui lordi, per il quinquennio 2019-2023, in riferimento agli articoli 3, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 Cedu (in particolare per lesione del legittimo affidamento e perché la riduzione del credito pensionistico non sarebbe giustificata da un reale interesse pubblico a salvaguardia del sistema previdenziale (*ex multis*, Corte Edu decisione 10/19 luglio 2018, *Aielli e altri c. Italia*).

In particolare, sono state dichiarate non fondate le questioni sollevate in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 1 Protocollo n. 1 Cedu, dell'articolo 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, che stabilisce una decurtazione percentuale crescente, per la

durata di cinque anni (dal 2019 al 2023), dei trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000,00 euro lordi annui.

Ha osservato la Corte che la riduzione in questione non si pone in contrasto con l'evocato parametro sulla tutela del credito, poiché si limita ad incidere progressivamente sulla parte eccedentaria di scaglioni di elevato importo, anche in una prospettiva di riequilibrio nei confronti dei titolari di pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo. Il prelievo non ha carattere retroattivo e, pertanto, non lede l'affidamento riposto dai pensionati sulla percezione di somme già di loro pertinenza né, conseguentemente, ha un contenuto sostanzialmente espropriativo.

Peraltro, il comma in esame è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati per la durata di cinque anni, anziché per la durata di tre anni.

#### **2.1.8. Divieto di *bis in idem* (articolo 4, Protocollo n. 7 Cedu)**

##### **2.1.8.1. Divieto di doppio giudizio in conseguenza di applicazione di sanzioni amministrative.**

L'ordinanza n. 114 ha dichiarato manifestamente inammissibili, perché identiche ad altre già dichiarate inammissibili con la sentenza n. 222 del 2019, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 4 Protocollo n. 7 Cedu e all'articolo 50 CDFUE, dell'articolo 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Cedu e dei relativi Protocolli.

Le questioni erano state sollevate nel corso del giudizio a carico di imputato del reato previsto dall'articolo 10-ter del decreto legislativo n. 74 del 2000 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto) per avere omesso, in qualità di titolare dell'omonima impresa individuale, il versamento nei termini di legge dell'IVA dovuta per il periodo d'imposta 2013, per l'ammontare di 374.136 euro, in considerazione del fatto che l'imputato era stato sottoposto anche a un procedimento amministrativo, in cui la predetta omissione gli era stata contestata assieme ad altre irregolarità tributarie, e al cui esito gli era stata inflitta una sanzione pecuniaria di elevato importo.

Nella sentenza n. 222 del 2019<sup>50</sup> richiamata, la Corte ha ritenuto inammissibile la censura di illegittimità dell'articolo 649 c.p.p., per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 4 Prot. n. 7 Cedu (e implicitamente all'articolo 50 CDFUE), sul rilievo che l'ordinanza di rimessione non aveva chiarito adeguatamente le ragioni per cui non sarebbero state soddisfatte le condizioni di ammissibilità di un doppio binario procedimentale e sanzionatorio per l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), enunciate dalla recente giurisprudenza europea.

In particolare, il rimettente non aveva dimostrato la non conformità della disciplina censurata a tutti i criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande camera, sentenza 15 novembre 2016, *A e B c. Norvegia*) e della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, *Menci*), che non ritengono *ex se* contraria al divieto di *bis in idem* la sottoposizione di un imputato a processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in via amministrativa, esigendo unicamente la sussistenza di un legame materiale e temporale sufficientemente stretto tra i due procedimenti, da ravvisarsi in presenza di sanzioni che perseguano scopi complementari, della prevedibilità del "doppio binario" sanzionatorio, di forme di coordinamento tra i procedimenti e della proporzionalità del complessivo risultato sanzionatorio.

#### **2.1.8.2. Applicazione di sanzioni amministrative nei confronti del genitore che abbia posto in essere atti pregiudizievoli per il minore anche in caso di precedente condanna penale per lo stesso fatto.**

La sentenza n. 145 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 709-ter, secondo comma, numero 4), del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Cedu.

L'articolo 709-ter c.p.c., inserito nel codice di rito dall'articolo 2 della legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli), disciplina il procedimento per la corretta attuazione dei provvedimenti, adottati in caso di separazione dei genitori, in materia di esercizio della responsabilità genitoriale o di affidamento della prole minore.

In particolare, il secondo comma dell'articolo 709-ter, c.p.c. prevede che il giudice: "In caso di gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento, può modificare i provvedimenti in vigore e può, anche congiuntamente: 1) ammonire il genitore inadempiente; 2) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti del minore; 3) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei

---

<sup>50</sup> La sentenza n. 222 del 2019 è stata esaminata al punto 2.1.2.4 della precedente Relazione



*confronti dell'altro; 4) condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende."*

Nel caso all'esame del rimettente, il genitore nei confronti del quale avrebbe dovuto essere applicata la sanzione di cui all'articolo 709-ter, comma secondo, n. 4), c.p.c. per mancata corresponsione del contributo al mantenimento della figlia minore nella misura di cui alla sentenza di separazione, era già stato condannato ex articolo 570 c.p. (Violazione degli obblighi di assistenza familiare), con sentenza passata in giudicato, per i medesimi fatti.

A parere del rimettente, l'applicazione di una sanzione per il medesimo fatto, già oggetto di accertamento penale, sarebbe stata lesiva dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 della Cedu e, con esso, dell'articolo 117, primo comma, Cost., poiché la sanzione avrebbe natura penale e dovrebbe essere applicata per gli stessi fatti costituenti il reato di cui all'articolo 570 c.p.. L'eccessiva onerosità derivante dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni evidenzerebbe l'irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata, sia per l'indeterminatezza dei presupposti che danno luogo all'applicazione della sanzione, essendo l'individuazione dei fatti che arrecano pregiudizio al minore rimessa alla valutazione discrezionale del giudice, sia con riferimento all'importo massimo della sanzione irrogabile (fino a 5.000 euro), superiore a quello massimo di euro 1.032 previsto dall'articolo 570 c.p..

In relazione al parametro interposto di cui all'articolo 4 Protocollo n. 7 Cedu sul divieto di *bis in idem*, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione, in quanto è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

La Corte ha evidenziato come, in considerazione della mancanza nell'ordinamento di modalità di esecuzione coattiva dei provvedimenti di affidamento di minori (giudiziali o consensuali omologati), il procedimento disciplinato con l'articolo 709-ter c.p.c. è volto ad assicurare la corretta attuazione o esecuzione dei provvedimenti emessi in materia di esercizio della potestà dei genitori e di svolgimento delle modalità dell'affidamento dei minori, in linea con le finalità generali della legge n. 54 del 2006 sull'affidamento condiviso.

A tutela delle prescrizioni concernenti i figli minori, in presenza dell'inadempimento di un provvedimento giudiziale o consensuale omologato relativo all'affidamento dei figli, in alternativa all'esecuzione forzata, la normativa in esame prevede la modifica delle condizioni di affidamento e l'irrogazione di una o più sanzioni in danno di chi viola o pregiudica le norme poste a tutela della potestà genitoriale e dell'affidamento.

Quanto alla sanzione amministrativa pecuniaria, la stessa realizza una forma di indiretto rafforzamento dell'esecuzione delle obbligazioni di carattere infungibile (simile alle altre misure di coercizione indiretta di cui all'articolo 614-bis c.p.c. ed alle penalità di mora previste dall'articolo 114,



comma 4, lett. e), del decreto legislativo n. 104 del 2010), il cui adempimento dipende in via esclusiva dalla volontà dell'obbligato. In mancanza dell'adempimento spontaneo, previa necessaria istanza di parte, l'esecuzione indiretta si realizza con il pagamento della sanzione.

Con riferimento alla presunta violazione del divieto di doppio giudizio, la Corte costituzionale ha constatato una convergenza coerente, in una prospettiva di tutela multilivello dei diritti, della propria giurisprudenza con quella delle Corti europee.

Come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 222 del 2019 e n. 43 del 2018, il divieto di *bis in idem* convenzionale, come interpretato dalla Corte Edu dal 2016, non ha più carattere esclusivamente processuale, poiché il criterio eminente per affermare o negare il legame materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata.

Anche secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la previsione di un duplice binario sanzionatorio non confligge con il principio di *ne bis in idem* ove: la normativa di riferimento persegua un obiettivo di interesse generale, tale da giustificare il cumulo di procedimenti e di sanzioni, che devono avere uno scopo complementare; contenga norme che garantiscano un coordinamento che limiti a quanto strettamente necessario l'onere supplementare derivante per i soggetti interessati da un cumulo di procedimenti; preveda norme che consentano di garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitata a quanto strettamente necessario in relazione alla gravità del reato di cui si tratti (Grande sezione, 20 marzo 2018, in cause C-524/15, *Menci*; C-537/16, *Garlsson Real Estate e altri*; C-596/16 e C-597/16, *Di Puma e altri*).

Ciò considerato, al fine del rispetto del divieto di *bis in idem*, la Corte costituzionale ha riconosciuto natura sostanzialmente penale alla sanzione prevista dall'articolo 709-ter, secondo comma, numero 4), c.p.c., per la gravità della sanzione pecuniaria irrogabile sino ad un importo massimo di 5.000 euro, valutata nello specifico contesto di misure irrogate in ambito familiare.

Tuttavia, fornendo un'interpretazione conforme della norma censurata, ha escluso che la sanzione amministrativa pecuniaria, di natura sostanzialmente penale, ivi prevista possa applicarsi nell'ipotesi di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio, condotta punita penalmente dall'articolo 3 della legge n. 54 del 2006, mediante rinvio all'articolo 570 c.p. La sua *ratio*, infatti, è di assicurare una tutela effettiva rispetto all'adempimento di una serie di obblighi di carattere prevalentemente infungibile nei confronti della prole, ed è applicabile a condotte diverse da quelle oggetto della tutela penale indicata, che riguardano invece gli aspetti patrimoniali del rapporto tra i genitori e la prole, relativi all'assegno di mantenimento.

L'articolo 709-ter, secondo comma, c.p.c., deve quindi essere interpretato nel senso che il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento della prole, nella misura in cui è già sanzionato

penalmente, non è compreso nel novero delle condotte inadempienti per le quali può essere irrogata dall'autorità giudiziaria adita la sanzione pecuniaria amministrativa in esame.

Così interpretata, la disposizione censurata non viola pertanto il principio del *ne bis in idem* - enunciato dalla Corte Edu e recepito anche dalla giurisprudenza costituzionale, non sussistendo una duplicità di sanzione per l'*idem factum* in assenza di una "*stretta connessione in sostanza e nel tempo*".

### 3. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'

Le sentenze con le quali la Corte di cassazione, nella propria attività interpretativa, ha fatto riferimento a principi ed a norme della Convenzione sono state numerose e attinenti a svariate materie.

Se ne segnalano alcune per la delicatezza ed importanza dei profili trattati.

#### 3.1. In materia di protezione internazionale degli stranieri (articolo 8 Cedu).

In tema di protezione internazionale degli stranieri si segnala la sentenza n. 23720 del 2020, con la quale la Corte di cassazione ha affermato che, ai fini della concessione del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, nell'effettuare il giudizio di comparazione tra la situazione del richiedente in Italia e la condizione in cui questi verrebbe a trovarsi nel Paese di provenienza ove rimpatriato, il giudice, allo scopo di dare concreta attuazione al diritto alla vita privata e familiare, protetto dall'articolo 8 della Cedu, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, deve tener conto, quale fattore concorrente ma non esclusivo di un'eventuale situazione di vulnerabilità, anche dell'esistenza e della consistenza dei legami familiari del richiedente in Italia, effettuando un bilanciamento tra il pericolo di danno alla vita familiare e l'interesse statale al controllo dell'immigrazione.

Anche l'ordinanza n. 28316 del 2020 merita segnalazione, poiché ha posto alle Sezioni unite della Corte l'interrogativo se, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, assuma rilevanza l'accertato effettivo "radicamento" dello straniero del territorio italiano, fondato su precisi indici di stabilità lavorativa e relazionale, la cui modificazione - a causa del rimpatrio - possa determinare una situazione di vulnerabilità dovuta alla compromissione del diritto alla vita privata o a quella familiare ex articolo 8 della Cedu.

Con l'occasione, si rileva che la protezione umanitaria è stata oggetto di una significativa evoluzione normativa, da ultimo culminata nel decreto-legge n.130 del 2020<sup>51</sup>, convertito, con

---

<sup>51</sup> 21 ottobre 2020, n.130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli

modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, con il quale è stata ripristinata la possibilità di concedere il permessi di soggiorno per motivi umanitari – soppresso dal decreto-legge n. 113 del 2018<sup>52</sup> - attraverso la modifica dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), restringendo il potere di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno al richiedente, quando ciò sia incompatibile con gli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano [articolo 1, comma 1, lett. a)].

È stato altresì modificato l'articolo 19 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998 con la sostituzione del comma 1.1: *“1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine”*.

### 3.2. Eseguitività delle sentenze Cedu erga omnes.

Con la sentenza **n. 8544 del 2019 (depositata nel 2020)** le Sezioni Unite della Corte di cassazione sono intervenute sul tema della legittimità dell'estensione dei principi affermati in una sentenza Cedu nei confronti di un dato ricorrente, anche ad altri soggetti che si trovino in una situazione processuale simile o analoga.

Con riferimento alla richiesta di un imputato condannato per concorso esterno in associazione mafiosa, di vedere applicati in proprio favore i principi espressi dalla Corte Edu nella sentenza del 14 aprile 2015, *Contrada c. Italia*, la Corte ha dichiarato che i principi ivi affermati “non

---

esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 2020, <sup>52</sup> decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

si estendono nei confronti di coloro che, estranei a quel giudizio, si trovino nella medesima posizione quanto alla prevedibilità della condanna per il reato di concorso esterno in associazione a delinquere di tipo mafioso, in quanto la sentenza non è una sentenza pilota e non può considerarsi espressione di una giurisprudenza europea consolidata”.

Viene così confermata l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 49 del 2015, ha riconosciuto la generale portata vincolante delle “sentenze pilota” della Corte di Strasburgo e di quelle che contengono l'esplicito riconoscimento di una violazione di carattere strutturale o sistematico (ai sensi dell'articolo 61 del Regolamento) o comunque alle decisioni di portata generale o, ancora, a quelle che siano espressione di un principio consolidato. In tutti gli altri casi, invece, spetta al giudice nazionale il compito di favorire l'attività della interpretazione convenzionalmente conforme.

### **3.3. Accertamento della natura penale delle sanzioni amministrative – la confisca (articolo 7 Cedu).**

Con la sentenza n. 13539 del 2020 Corte di cassazione ha completato il lungo percorso giurisprudenziale intrapreso per dare una soluzione interpretativa sulla natura sanzionatoria della confisca, trattando il tema della compatibilità fra la confisca lottizzatoria *ex* articolo 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e la conclusione del processo con sentenza di prescrizione del reato.

La Corte ha dapprima richiamato i principi fissati dalla Corte Edu, incentrati sulla affermazione della natura sanzionatoria penale di tale misura ablativa e sulla conseguente necessità che fosse irrogata all'esito dell'accertamento di responsabilità penale (sentenza del 20 gennaio 2009, *Sud Fondi e altri c. Italia* e sentenza del 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*), nonché quelli indicati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 49 del 2015) secondo cui compete al giudice interno interpretare la giurisprudenza della Corte Edu nel senso che non è necessariamente richiesta una formale sentenza di condanna, ma anche solo, e più semplicemente, il “pieno accertamento” della responsabilità personale per il reato di lottizzazione abusiva, compatibile con una pronuncia di prescrizione che abbia i caratteri sostanziali della condanna. In linea con l'interpretazione della Corte costituzionale è la sentenza del 28 giugno 2018 della Grande Camera della Cedu resa nel caso *G.I.E.M. e altri c. Italia*.

Con la pronuncia in commento, le Sezioni Unite hanno precisato che la confisca prevista dall'articolo 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 può essere disposta anche a seguito della prescrizione del reato di lottizzazione abusiva ove, prima che sia maturata detta prescrizione, sia stata già accertata la lottizzazione stessa nelle sue componenti oggettive e soggettive. Ne deriva che, in caso di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, all'esito del giudizio di gravame, il

giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca urbanistica, in applicazione dell'articolo 578-*bis* c.p.p. Resta fermo tuttavia che, una volta intervenuta la prescrizione, in applicazione dell'articolo 129 c.p.p., primo comma, il giudizio non può proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento.

*DOCUMENTI*

---

*I. ELENCO DOCUMENTI*





1- CASE OF ALBERTI AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE



2- CASE OF ALONZI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 9 OTHER CASES



3- CASE OF ELIA SRL AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES



4- CASE OF GE.PA.F. S.R.L. AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES



5- CASE OF MASCIOVECCHIO AGAINST ITALY AND 7 OTHER CASES



6- CASE OF MELE AGAINST ITALY AND 7 OTHER CASES



7- CASE OF NICOLAO AND LAZZEROTTI AGAINST ITALY AND 3 OTHER CASES



8- CASE OF S.V. AGAINST ITALY



9- CASE OF SAVINO AND OTHERS AGAINST ITALY



10- CASE OF SHARIFI AND OTHERS AGAINST ITALY AND GREECE AND 3 OTHER CASES



11- CASE OF VARANINI AND DE SALVATORE AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE

## 1. CASE OF ALBERTI AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE

### Resolution CM/ResDH(2020)263 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Two cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 3 December 2020  
at the 1390<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
15397/11	ALBERTI	24/06/2014	24/09/2014
21759/15	TIZIANA PENNINO	12/10/2017	12/01/2018

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations of Article 3 of the Convention, under its substantive and procedural limbs, established because of the ill-treatment of the applicants by law enforcement agents in the context of their arrest and the ineffectiveness the ensuing criminal investigations;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgments including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2020\)451](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases and

DECIDES to close the examination thereof.

## 2. CASE OF ALONZI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 9 OTHER CASES

### Resolution CM/ResDH(2020)130 Execution of the decisions of the European Court of Human Rights Ten cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2020  
at the 1380<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
24322/16	Silvio Valter ALONZI AND OTHERS	11/09/2018
41107/18	Silvano CANALE AND 2 OTHER APPLICATIONS	28/11/2019
28840/03	Guido Antonio CATALDO AND OTHERS	13/12/2018
36101/18	Lino COMENSOLI	29/08/2019
24850/09	IMMOBILIARE I.C.RE. S.R.L.	14/11/2019
20227/08	Giuseppina MONTUORI	10/10/2019
5740/19	Francescantonio MURATORE	16/05/2019
43420/06	Francesco RICCI AND 13 OTHER APPLICATIONS	07/03/2019
56052/07	Pietro RUSCITTI	14/11/2019
24069/12	Filippo SERINO	14/11/2019

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

### 3. CASE OF ELIA SRL AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES

**Resolution CM/ResDH(2020)264**  
**Execution of the judgments of the European Court of Human Rights**  
**Three cases against Italy**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 3 December 2020  
at the 1390<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
37710/97	ELIA S.R.L.	02/08/2001 22/07/2004	02/11/2001 22/10/2004
7977/03	ROSSITTO	26/05/2009	10/12/2009
18290/02	MAIOLI	12/07/2011	12/10/2011

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations of Article 1 of Protocol No. 1 established on account of the authorities' refusal to allow the applicants to build on their land on the basis of expired administrative decisions taken with a view to expropriation;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgments including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2019\)223-rev](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases and

DECIDES to close the examination thereof.

## 4. CASE OF GE.PA.F. S.R.L. AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES

**Resolution CM/ResDH(2020)365**  
**Execution of the judgments of the European Court of Human Rights**  
**Three cases against Italy**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 3 December 2020  
at the 1390<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
30403/03	GE.PA.F. S.R.L. AND OTHERS	07/12/2010	07/03/2011
39432/03	SELVAGGIO AND OTHERS	18/10/2011	18/10/2011
8456/09	AMBROSINI AND 17 OTHER APPLICATIONS	08/11/2012	08/11/2012

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations established of Article 6, paragraph 1 and/or Article 1 of Protocol No. 1 due to several shortcomings of a compensatory ("Pinto") remedy available since 2001 to victims of excessively long judicial proceedings;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having considered that the question of individual measures was resolved in these cases, since the just satisfaction has been paid by the government and the domestic proceedings at stake were already concluded when the judgments of the European Court became final;

Recalling that the remaining questions with regard to the functioning of the "Pinto" remedy, namely the 2012 reform which excluded proceedings lasting six years or less from the scope of the remedy and limited the amount of compensation, the ineffectiveness of the remedy in relation to administrative proceedings and its inapplicability to delays in preliminary investigations with regards to the injured party, continue to be examined in the cases of the *Olivieri and Others* group which remain under the Committee's supervision;

Underlining that the closure of the cases listed above in no way prejudices the Committee's evaluation of the general measures in relation to the functioning of the "Pinto" remedy,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases as regards the individual measures and

DECIDES to close the examination of these cases.

## 5. CASE OF MASCIOVECCHIO AGAINST ITALY AND 7 OTHER CASES

### Resolution CM/ResDH(2020)188 Execution of the decisions of the European Court of Human Rights Eight cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 1 October 2020  
at the 1383<sup>d</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
16806/07	Maria Gina MASCIOVECCHIO	14/11/2019
17154/08	Giulia GUARDATA AND OTHERS	16/01/2020
34279/09	Faustino VIOLI	14/11/2019
40556/09	Gaetana DI PIETRO AND OTHERS	16/01/2020
44484/10	Giuseppe TEDESCHI AND Gennaro TEDESCHI	16/01/2020
48365/11	Fausto SENES AND Ida SENES	30/01/2020
58047/08	Laura MARCONI AND Elena MARCONI	16/01/2020
69795/14+	Giuseppe ABAGNALE AND Pasquale SICIGNANO	31/01/2019

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

## 6. CASE OF MELE AGAINST ITALY AND 7 OTHER CASES

### Resolution CM/ResDH(2020)9 Execution of the decisions of the European Court of Human Rights Eight cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 22 January 2020  
at the 1365<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
11646/18	Salvatore MELE	29/08/2019
20948/06	Domenico GARUFI	01/07/2014
22529/03	GURNARI AND ZUCCALA AND 12 OTHER APPLICATIONS	27/11/2012
24815/03	DE BELLIS AND 11 OTHER APPLICATIONS	27/11/2012
4820/03	Giuseppe MINUTELLA AND OTHERS	13/12/2018
53787/11+	Lina CAPUA AND OTHERS AND Giacomo BATTISTI AND OTHERS	22/01/2019
59268/10+	ROMA AND 7 OTHER APPLICATIONS	16/10/2012
71820/10	FLAMMINI AND 11 OTHER APPLICATIONS	03/04/2012

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.



## 7. CASE OF NICOLAO AND LAZZEROTTI AGAINST ITALY AND 3 OTHER CASES

### Resolution CM/ResDH(2020)265 Execution of the decisions of the European Court of Human Rights Four cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 3 December 2020  
at the 1390<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application n°	Case	Date of the decision
19366/14	Conchita NICOLAO AND Maria Emanuela LAZZEROTTI	19/03/2020
26709/15	Massimo CIOCCOLONI AND OTHERS	30/01/2020
26719/07	Anna Maria UNGARO AND OTHERS	16/01/2020
30742/07	Rosaria IMPELLIZZERI AND OTHERS	30/01/2020

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

## 8. CASE OF S.V. AGAINST ITALY

**Resolution CM/ResDH(2020)131**  
**Execution of the judgment of the European Court of Human Rights**  
**S.V. against Italy**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2020  
at the 1380<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
55216/08	S.V.	11/10/2018	11/01/2019

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation of Article 8 due to the refusal by the authorities, between 2001 and 2003, to authorise the change of the applicant's forename prior to the completion, ascertained by a final judicial decision, of the gender transition process by means of gender reassignment surgery;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the communication provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2019\)1337](#));

Having noted, as regards the individual measures, that the violation suffered by the applicant had come to an end by the time the European Court delivered its judgment, following a decision by the Rome District Court in 2003 ordering the municipal authorities to change the indication of the applicant's gender and forename in the civil-status records;

Having further noted, as regards the general measures, that legislative measures adopted in 2011 and the evolution in the relevant case-law of the Court of Cassation and the Constitutional Court have ensured that domestic courts can order a change in the forename when they authorise a gender reassignment surgery or, for individuals choosing not to undergo such surgery, once they have ascertained that the gender transition process is serious, unambiguous and definitive;

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

## 9. CASE OF SAVINO AND OTHERS AGAINST ITALY

### Resolution CM/ResDH(2020)229 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Savino and Others against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 21 October 2020  
at the 1386<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
17214/05+	SAVINO AND OTHERS	28/04/2009	28/07/2009

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2019\)717](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

## 10. CASE OF SHARIFI AND OTHERS AGAINST ITALY AND GREECE AND 3 OTHER CASES

### Resolution CM/ResDH(2020)201 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Four cases against Greece

(Adopted by the Committee of Ministers on 1 October 2020  
at the 1383<sup>d</sup> meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
16643/09	SHARIFI AND OTHERS	21/10/2014	21/01/2015
39034/12	A.E.A.	15/03/2018	15/06/2018
19951/16	H.A. AND OTHERS	28/02/2019	28/05/2019
14165/16	SH.D. AND OTHERS	13/06/2019	13/09/2019

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court");

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations established on account a) of the conditions of detention of the migrant applicants in various detention facilities (violations of Article 3), b) of the living conditions of the applicants in Greece (violations of Article 3), c) of the applicants' right to an effective remedy against expulsion, due to deficiencies in the examination of the applicants' asylum applications, notably lack of thorough and timely examination of the merits of asylum applications, and the risks incurred in case of expulsion to countries of origin (violations of Article 13 taken in conjunction with Article 3); d) of the applicants' unlawful deprivation of liberty (violations of Article 5, paragraph 1) and absence of judicial review of the lawfulness of detention (violations of Article 5, paragraph 4);

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the information provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgments, including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see documents [DH-DD\(2019\)372](#), [DH-DD\(2020\)571](#), [DH-DD\(2020\)648](#));

Recalling that the closure of these cases in no way prejudices the Committee's evaluation of the general measures required to resolve the problems related to: a) the conditions of detention of the migrant applicants in various detention facilities, b) the living conditions of the applicants in Greece; c) the applicants' right to an effective remedy against expulsion, these measures being examined in the context of the *M.S.S* and *Rahimi* group of cases; and d) the applicants' unlawful deprivation of liberty and absence of judicial review of the lawfulness of detention, these measures being examined in the context of the *S.D.* group of cases;

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases as regards the individual measures and

DECIDES to close the examination thereof.

## 11. CASE OF VARANINI AND DE SALVATORE AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE

### Resolution CM/ResDH(2020)320 Execution of the decisions of the European Court of Human Rights Two cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2020  
at the 1391<sup>st</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
2555/08	Mauro VARANINI AND Pietro Letterio DE SALVATORE	16/01/2020
42852/09	Rosa COVIELLO AND Maria Letizia CARPI	16/01/2020

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.



---

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

*Capo del Dipartimento*  
Carlo Deodato

Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

*Capo dell'Ufficio*  
Margherita Piccirilli

A cura del servizio contenzioso, per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

*Dirigente*  
Maria Pia Trapassi

Hanno collaborato alla presente relazione

Manuela Pietrolucci, Ornella Rollo, Christian Zanelli, Sonia Cipollone e Tiziana De Angelis

Elaborazione grafica

Guido Flamini

Si ringraziano l'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, i Ministeri della giustizia, dell'economia e delle finanze, dell'interno, della salute, del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione.



Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

---

*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*

*Capo del Dipartimento Carlo Deodato*

---



