

**AVVOCATURA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**Osservatorio sulle sentenze della  
Corte europea dei diritti dell'uomo**

**QUADERNI**

**n. 13**

**SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI  
DIRITTI DELL'UOMO CONCERNENTI LO  
STATO ITALIANO**

**(ANNO 2016)**



**XVII LEGISLATURA**

*Maggio 2017*



*Il presente volume dà conto delle pronunce rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) nei confronti dello Stato italiano nel corso del 2016.*

*La rassegna introduttiva illustra, nelle linee principali, i recenti sviluppi nel sistema di tutela dei diritti umani e nei rapporti tra CEDU e Unione Europea. Essa sintetizza i filoni in cui si articolano le varie pronunce nell'ambito del contenzioso di cui è parte l'Italia.*

*Delle sentenze della Corte di Strasburgo – emanate in lingua francese o inglese – vengono riportate sintesi in lingua italiana: per ciascuna di esse sono illustrati la fattispecie in fatto nonché i principi di diritto e il dispositivo.*

*In allegato al volume sono riportate alcune tabelle statistiche recanti dati relativi al contenzioso – con riferimento all'Italia e agli altri Stati contraenti – nonché il testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed altri documenti particolarmente rilevanti in materia.*

***L'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo è costituito presso l'Avvocatura della Camera dei deputati, diretta dall'avv. Maria Teresa Losasso.***

***Le attività dell'Osservatorio sono curate dall'avv. Marco Cerase con la collaborazione dell'avv. Francesca Romana Girardi e della dott.ssa Daniela Fiore.***

***La traduzione della rassegna in inglese è stata curata dal servizio d'interpretariato della Camera dei deputati.***

\*\*\*

This volume gives an account of the decisions handed down by the European Court of Human Rights (ECtHR) in the year 2016 in cases against Italy. The *Introductory Review* gives an overview of the recent developments in the system of human rights protection in Europe and in the relationship between ECHR and European Union. It also gives a summary of the main themes of the ECtHR jurisprudence toward Italy. Of each judgement of the Strasbourg Court – originally in English or French – summaries in Italian are offered, with reference to the facts, the relevant law principles and the ruling.

Attached to the volume are some tables with statistics, the text of the ECHR and other relevant documents.

The *Quaderno* is a product of the Observatory on ECtHR decisions, established within the Office of the Counsel of the Italian Parliament House, lead by Ms. Maria Teresa Losasso. The activities of the Observatory are taken care by Mr. Marco Cerase, with the contribution of Ms. Francesca Romana Girardi and Ms. Daniela Fiore.



# INDICE

<b><i>I. INTRODUCTORY REVIEW</i></b>	<b>3</b>
<b><i>II. RASSEGNA INTRODUTTIVA</i></b>	<b>31</b>
<b><i>III. TABELLE DELLE SENTENZE</i></b>	<b>57</b>
<b><i>1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico</i></b>	<b>59</b>
<b><i>2. Ripartizione delle sentenze per materia</i></b>	<b>72</b>
<b><i>IV. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE</i></b>	<b>73</b>
<b><i>1. Divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti</i></b>	<b>75</b>
<b><i>2. Diritto alla libertà e alla sicurezza</i></b>	<b>80</b>
<b><i>3. Diritto a un processo equo</i></b>	<b>89</b>
<b><i>4. Libertà di espressione</i></b>	<b>93</b>
<b><i>V. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO E PROCEDURA CIVILE</i></b>	<b>97</b>
<b><i>1. Diritto a un processo equo</i></b>	<b>99</b>
<b><i>1.1 Sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale</i></b>	<b>99</b>
<b><i>1.2. Sotto il profilo del diritto all'esecuzione delle decisioni giudiziarie</i></b>	<b>101</b>
<b><i>2. Diritto al rispetto della vita privata e familiare</i></b>	<b>106</b>
<b><i>3. Diritto a un ricorso effettivo</i></b>	<b>121</b>

<i>4. Cancellazioni dal ruolo</i>	124
<b>VI. DOCUMENTI</b>	127
<i>1. Scheda illustrativa della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	129
<i>2. Tabelle statistiche</i>	139
<i>3. Testi normativi</i>	149
<i>3.1. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali</i>	151
<i>3.2. Protocollo addizionale n. 1</i>	167
<i>3.3. Protocollo addizionale n. 4</i>	171
<i>3.4. Protocollo addizionale n. 7</i>	175
<i>3.5. Protocollo addizionale n. 13</i>	181
<i>3.6. Legge 24 marzo 2001, n. 89</i>	185
<i>3.7. Legge 9 gennaio 2006, n. 12</i>	197
<i>3.8. Legge 24 dicembre 2012, n. 234</i>	201
<b>VII. ULTERIORI DOCUMENTI</b>	207
<i>1. Sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2016</i>	209
<i>2. Sentenza della Corte Costituzionale n. 219 del 2016</i>	239
<i>3. Interrogazione a risposta immediata in Commissione sul fallito golpe in Turchia</i>	255
<b>INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE</b>	261

## ***I. INTRODUCTORY REVIEW***





## INTRODUCTORY REVIEW<sup>1</sup>

### 1. 2016: A TROUBLED YEAR FOR THE ECHR FRAMEWORK.

On 21 July 2016, the Turkish government notified the Council of Europe's Secretary General that it had provisionally derogated from the European Convention on Human Rights, pursuant to its Article 15. The derogation was then extended by way of a Notice dated 17 October 2016<sup>2</sup>.

This action was the result of a complex series of events. The Turkish Parliament had already approved a change to the rules on parliamentary immunity by way of a decision taken on 20 May 2016. The amendment was an addition to the Constitution by which the first sentence in the second paragraph of Article 83 of the Constitution (which provides for the lifting of immunity to bring criminal charges against members of the Turkish Grand National Assembly) shall not be applicable to MPs who were in office at the moment of its entry into force, in relation to whom requests of immunity lifting were already pending (by virtue of this

---

<sup>1</sup> The Office of the Counsel, established within the House of the Italian Parliament, has many different tasks: it gives advice to the Speaker, to the Clerk, to various bodies of the House and to the departments of the Parliamentary apparatus. It also litigates on behalf of the House and of some of its various bodies. As it is similar to a law firm, the Office of the House Counsel is committed to research, legal analysis, training and exchange. It therefore has numerous interests in the field of international and comparative law, it keeps track of the legal and constitutional developments throughout Europe, the US and Canada. It has established a unit that examines the decisions of the European Court of Human Rights (ECtHR) and publishes a yearly report. The report (called *Quaderno*) exemplifies the commitment Italian institutions have made to European integration and the spreading of respect for human rights and awareness of an area of legal proximity.

<sup>2</sup> See. A. NEGRI, *Turchia senza freni: sospesa la Convenzione sui diritti umani*, in *Sole 24 ore*, 22 July 2016, p. 7 and G. STABILE, *Erdogan, schiaffo all'Europa. Congelati i diritti umani (la Turchia sospende la Convenzione europea, nuovi arresti e censure)*, in *La Stampa*, 22 July 2016, p. 12. See, also, the commentary by V. ZAGREBELSKY, *Violati i diritti ma l'Europa inerte non interviene più*, in *la Stampa*, 19 July 2016, p. 29.

amendment to the Constitution, numerous MPs in office have, accordingly, been arrested in the last few months)<sup>3</sup>. Then, in mid-July 2016, a group of Turkish Army officials in command of a few battalions and supported by sections of the Air Force, attempted a coup d'état, which failed<sup>4</sup>.

Pursuant to Article 15 of the ECHR, in time of war or other public emergency threatening the life of the nation, any High Contracting Party may adopt measures derogating from its obligations under the same Convention, provided that the measures are strictly necessary in that situation and that they do not conflict with its other obligations under international law. In no circumstances is it permissible to derogate from Article 2 (the right to life, except for lawful acts of war), Article 3 (the prohibition of torture and degrading treatment), Article 4(1) (the

---

<sup>3</sup> See V. DA ROLD, *Erdogan arrestra i leader curdi*, in *Sole 24 ore*, 5 November 2016, p. 9, and C. CRUCIATI, *I leader dell'HDP nelle carceri di massima sicurezza*, in *Manifesto*, 6 November 2016, p. 5. See, also, the report by HUMAN RIGHTS WATCH, *A Blank Check (Turkey's Post-Coup Suspension of Safeguards against torture)*, October 2016, as well as the feature by A. COPPOLA, *Nelle carceri di Erdogan*, in *Corriere della sera*, 15 January 2017, p. 15.

<sup>4</sup> The insurgents momentarily took control of Istanbul airport and the Turkish national radio while President Erdogan was at Marmaris, on the country's western coast. A helicopter also attacked the premises of the Turkish Grand National Assembly. The Navy did not take part in the operations, nor did the highest ranks of the Armed Forces. The police remained loyal to Erdogan. The military coup failed during the night of 16 July 2016. The topic was discussed by the Italian Parliament. During the sitting of the Foreign Affairs Committee of Chamber of Deputies on 21 July 2016, the government answered a question (no. 5-09203) presented by MP Di Stefano and others (see *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* of the same date, pp. 231-232). Subsequently, during the sitting held on 26 July, the (then) Minister for Foreign Affairs, Paolo Gentiloni, and the Defence Minister, Roberta Pinotti, were heard by the Foreign Affairs and Defence Committees of the Chamber and the Senate – sitting in joint session - on various matters of foreign affairs and, therefore, the Turkish events as well (see, again, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* of the same date, pp. 3-4). On that occasion and in the context of a wide-ranging geopolitical analysis both of Turkey's role on the Mediterranean chessboard and of relations between the European Union and Turkey, Minister Gentiloni described the reaction to the attempted coup as “disproportionate and dangerous”. The European Parliament, in its turn, adopted an analogously worded resolution on 24 November 2016 (P8\_TA(2016)0450). See, also, the Statement issued by the United Nations High Commissioner for Human Rights on 19 July 2016: “Turkey's response to attempted coup must be grounded in human rights and rule of law”.

prohibition of slavery), or Article 7 on ‘No punishment without law’ (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Equally non-derogable are the obligations stemming from Articles 1 of Additional Protocol No. 6 (abolition of the death penalty in peace time), Article 4 of Additional Protocol No. 7 (*ne bis in idem*, i.e. the right not to be tried or punished twice in criminal proceedings) and Article 1 of Additional Protocol No. 13 (abolition of the death penalty in all circumstances).

Turkey is not the first Signatory State to avail itself of the derogation right. Besides the Convention’s early cases, it is worth remembering that, precisely in 2015, France herself gave notice of a derogation following the repeated acts of terrorism occurring in her territory, beginning with the attack on the *Bataclan* in November 2015.

Since Article 15 of the ECHR does not create an express right to denounce or suspend the treaty, the Court’s case law has established that it is for the Court itself to determine whether the circumstances referred to by the Signatory State giving notice of the provisional derogation are, in actual fact, so serious and exceptional as to justify adoption of that measure.

Furthermore, Article 15 ought to force States availing themselves of such right to indicate precisely what security and preventive measures are required to bring the emergency cited to an end. This for the purposes of making the adopted measures subject to a time-limit and allowing the Court to carry out an effective review of the derogation from the Convention, should an application be made to it<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> It should be remembered that France formulated a reservation regarding Article 15 when she ratified the Convention in 1974. According to this reservation, the measures provided for under the [French] law governing states of emergency are to be deemed to “correspond to the purpose of Article 15 of the Convention”. One can glean from the Court’s scanty case law on Article 15 that the Strasbourg judges have generally come into line with decisions taken by derogating states, deeming them to fall within such states’ margin of appreciation. The Court has acted in this way ever since the first case involving Article 15’s application (*Lawless v. United*

---

Kingdom, judgment dated 19 December 1959), when it held – in line with what the British domestic judges had established – that certain detention measures considered by the applicant to be excessive and vitiated by the abuse of rights prohibited under Article 17 of the Convention, were in fact “strictly necessary” in the context of the fight against IRA terrorists (see *infra*, on this point). See, also, the *Lawless v. Ireland* judgment (no. 3 of 1961), at paragraphs nos. 23-47. In the recent case of *A. et al. v. United Kingdom*, too (another case involving the fight against international terrorism), the Court held that measures adopted by the United Kingdom after 11 September 2001 were not proportionate and, therefore, not strictly necessary (see its Judgment dated 19 February 2009). In so ruling, it followed the line of a House of Lords decision that had already found the derogation under Article 15 to be unlawful. The case in point concerned the indefinite detention without trial of alleged foreign terrorists who could not be extradited without the risk of torture in their destination countries.

Nor has the Court produced any great quantity of case law concerning the non-derogable nature of Articles 2, 3 and 4 and the rules of international law. The most recent finding of inhuman and degrading treatment in the context of Article 15 dates back to the Judgment dated 12 January 1978 in the case of *Ireland v. United Kingdom*, which condemned violence during interrogations and the infamous “five techniques” deployed between one interrogation and the next. The suffering inflicted was so intense that nowadays, on the basis of subsequent developments in its case law, the Court would consider the treatment to constitute a series of acts of torture. Neither the right to life nor the prohibition of slavery has ever been the object of an ECtHR decision.

Turning to the concept of public emergency, “when the State is engaged in a life and death struggle, no one can demand that it refrain from taking special emergency measures: *salus rei publicae suprema lex est*”. So stated Judge Maridakis in the case of *Lawless v. Ireland*, in which the European Court provided its first interpretation of the derogation clause. In the *Lawless* judgment, the Court established that the concept of public emergency must refer to “an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed” (see paragraph no. 28). A few years later, analysing an application made by Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands against Greece during the Regime of the Colonels, it was the European Commission of Human Rights that returned to the definition. It identified the individual characteristics indicative of the “public emergency” requirement: it must be actual or imminent; its effects must involve the whole nation; the continuance of the organized life of the community must be threatened; and the danger must be exceptional, in that the normal measures or restrictions, permitted by the Convention for the maintenance of public safety, health and order are plainly inadequate (Commission Report, paragraph no. 113). It would thus appear that the conditions needed in order to be able to have recourse to derogation are fairly stringent, since the public emergency must be exceptional in nature, involve the state’s entire community and threaten its regular functioning.

In truth, the Commission and the European Court of Human Rights have hardly ever found fault with a derogating State’s decision to define a given situation an exceptional public emergency (the only exception being the Commission’s opinion in the above-cited Greek case, at paragraph nos. 124-125). Situations of general disorder that is nevertheless geographically circumscribed (such as the violent demonstrations that inflamed the Armenian capital, Yerevan, after the presidential elections in 2008) have also given rise to derogations the lawfulness of which has not been contested by the Judges in Strasbourg. The latter have

---

maintained an indulgent approach out of deference in the face of serious decisions taken on the basis of information that was limited and, for the most part, not publicly accessible. Not by chance, states have always been granted a wide margin of appreciation, both as regards the decision to call a state of emergency and as regards the choice of the exceptional measures needed to face it (*Ireland v. United Kingdom*, paragraph no. 207). In its most recent judgment on this subject (*A et al. v. United Kingdom*), which concerned the measures restricting personal freedom introduced by the United Kingdom following the attacks on 11 September 2001, the Court held that the Defendant State's derogation was lawful. Note that, in the case in point, at the moment the decision to derogate was officially communicated (18 December 2001), the Defendant State still had not suffered any direct attack; a circumstance that did later occur in July 2005. The Court nevertheless maintained that the British authorities could not be criticised for having established – on the basis of the information available – that there was the real possibility of an imminent terrorist attack against the United Kingdom.

With particular reference to the requirement that the danger be imminent, the judgment clearly establishes that the authorities cannot be expected to wait until the disaster occurs before taking the appropriate measures. It likewise emphasises that the main purpose of the derogation clause is to permit the adoption of measures capable of protecting the population from future risks (paragraph 177). Commenting on a prior judgment of the House of Lords concerning the same facts (*A and others v. Secretary of State for the Home Department*, para. 97), the Court emphasised that its own practice was to adopt a broad reading of the provision, also classifying as public emergencies situations in which the functioning of institutions was not gravely endangered (*A et al. v. United Kingdom*, paragraph no. 179).

Concerns were also expressed about the timespan that the state of emergency – and with it, the Executive's exceptional powers – could have, considering that temporariness ought to be understood as an implied characteristic of every emergency. The same Commission of Human Rights has reaffirmed that “[m]easures derogating from the provisions of the Covenant must be of an exceptional and temporary nature” (General Comment No. 29, paragraph 2). When, however, the danger is linked to terrorism, it is almost impossible to foresee how long the emergency measures will be needed to cope with it. Again, ECHR practice can provide examples of derogations remaining in force almost uninterruptedly for very long periods. For example, the United Kingdom officially communicated derogations covering the periods 1957-1984 and 1988-2001, justifying them in the light of the IRA's terrorist activities in Northern Ireland.

In France, a state of emergency was declared on 14 November 2015 and - by way of a Parliamentary vote with a very large majority - extended by three months on 20 November. As matters currently stand, the measure (already extended several times) ought to expire on 15 July 2017 (save in the case of further extensions). It will be recalled that, on the one hand, application of the measures is left to the Minister of the Interior and the Prefects, who can choose whether or not to have recourse to them, and on the other, the use of some measures can be calibrated in such a way that it is not incompatible with the provisions of the Convention. As regards identification of the Convention-sanctioned rights that could be suspended in France, some indications may be found in the notice communicated for the purposes of derogating from the International Covenant on Civil and Political Rights. The French authorities stated that the measures that might be adopted could lead to derogations from the Covenant's Articles 9 (Right to Personal liberty), 12 (Right to liberty of movement) and 17 (right to respect of privacy, family, home and correspondence). In this respect, it should be said that, amongst the

In this respect, derogation notices usually refer to the provisions of domestic law (Acts of Parliament, decrees, declarations of a state of emergency etc.) that potentially conflict with the rights sanctioned by the Convention. These provisions are to be attached to the declaration notified to the Council of Europe's Secretariat. In the case of Turkey last summer, however, reference appears to have been made to domestic legislation that had, in its turn, been substantively based on emergency decrees.

## **2. LITIGATION INVOLVING ITALY**

The year 2016 saw the European Court of Human Rights find against Italy in 9 out of 15 rulings. The main areas affected by such judgements were essentially those involving the usual fair-trial issues and certain issues linked to private and family life and detention in identification and expulsion centres. There were other cases of interest, however, regarding which the reader is referred to the summaries set out below.

### **2.1 The Right to Freedom and Security (and State-secret Protection): *Nasr and Ghali***

Because he was accused of terrorist activities linked to Al Qaeda, Osama Mustafa Nasr (better known as Abu Omar) was forcibly abducted in Milan (by way of an operation known as “extraordinary rendition”) on 17 February 2003. He was subsequently transferred first to Aviano, from there to Germany (to the American base of Ramstein) and finally to Egypt, where he was allegedly imprisoned and tortured. Freed in April

---

measures that could be adopted, there are several that are capable of profoundly impacting on the enjoyment of various fundamental freedoms: house arrest, travel bans, the prohibition of public meetings and the possibility of ordering the closure of public venues, the imposition of a curfew, the shutdown of internet sites and the seizure of weapons (even when the possession is lawful). What makes these powers even more far-reaching is the fact that many of them may be exercised without any prior evaluation by the judicial authorities. For that matter, the same Council of Europe's Venice Commission has adopted a decision dated 10 December 2016 (*Opinion on Emergency Decree Laws nos. 667-676 Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016*), which describes the measures under consideration as genuine “*ad hominem* emergency legislation” (p. 21).

2004, Abu Omar was arrested again, in Egypt, in May 2004 and held there without charge until February 2007. On the strength of these facts, the Italian judicial authorities began criminal proceedings against 22 US agents for aggravated joint participation in abduction. The charges were soon extended to include the offence of aiding and abetting the evasion of detection, by virtue of the fact that (six) Italian intelligence agents had aided CIA operations officers not only in carrying out Abu Omar's abduction but also in concealing evidence of the operation itself.

During the investigations, one of the agents from the Carabinieri's Special Operations Unit (ROS) admitted to having taken part in the events, whereas agents from the Italian military intelligence service invoked State-secret protection on several occasions and the Prime Minister confirmed it in accordance with Law no. 124 of 2007<sup>6</sup>. The judicial authorities raised a conflict of competence issue thereagainst in 2007 but they obtained an unfavourable judgement from the Constitutional Court (Judgement no. 106 of 2009<sup>7</sup>). Conflict-related cross applications were also made by the Prime Minister.

---

<sup>6</sup> For ease of reference, it will be recalled that, in the Italian legal order, State-secret status is deemed to be founded on Articles 1, 5 and 52 of the Constitution and is defined by Section 39(1) of Law No. 124 as follows: "*The records, documents, information, activities and every other thing the disclosure of which may be used to damage the integrity of the Republic (including in relation to international agreements, the defence of its underlying institutions as established by the Constitution, the State's independence vis-à-vis other states and its relations with them, as well as its military preparation and defence), shall have State-secret status*".

State-secret status may never be invoked in relation to acts subverting the constitutional order, nor in relation to a series of serious criminal offences listed in Section 39(11): armed insurrection, participation in Mafia-related organizations, mafia-related vote-buying and massacre. State-secret status may originally be applied by the Prime Minister to records or documents that require it *ab initio* or it may be invoked against other public authorities on separate individual occasions, according to the circumstances. When the Intelligence Services' agents invoke State-secret protection, the latter must be confirmed by the Prime Minister, after a request for confirmation that the invocation reflects an actual decision taken by the political authority (see Section 40 – which amends Article 202 of the Criminal Code of Procedure – and Section 41 of Law no. 124).

<sup>7</sup> Judgment no. 106 is published (amongst other places) in *Cass. Pen.* 2009, p. 3703, with a commentary by G. SALVI, entitled *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*. More than a commentary, it is a grand-scale and richly detailed exploration of the problems posed not only by

Availing themselves of the documents and facts deemed not covered by State-secret protection, the judicial authorities persevered with the criminal proceedings. After various vicissitudes, these ended with the conviction both of some Italian agents and of three of the US agents, after a quashing and referral to the Court of Appeal in Milan that had been ordered by the Supreme Court (see Judgement no. 46340 of 19 September 2012, issued by the fifth section of the Court of Cassation's criminal division). Once again, it was the Prime Minister who raised a conflict-of-powers issue. This was decided in favour of the government in Judgement no. 24 of 2014<sup>8</sup>. In short, a broad interpretation of State-secret protection

---

the Abu Omar case but also by the whole State-secret framework and the rulings that the Constitutional Court has made in its respect. More specifically, since those under investigation in the proceedings that were the object of the European Court of Human Rights' judgment did not invoke State-secret protection in relation to certain investigatory steps promptly but, rather, "belatedly" (*i.e.* not immediately during the fact-finding action - a search, in this case - but by way of notifications sent subsequently to the judicial authority), Salvi strongly emphasises the (to say the least) novelty (if not downright oddness) of the concept of belatedly invoking state-secret protection (which, by definition, supervenes when the secret has potentially already been revealed). Salvi notes (see p. 3734 *et seq.*) that the Constitutional Court could not deny the existence of a sort of paradox: and yet it ruled that the criminal judge could not *sic et simpliciter* ignore the belated state-secret invocation and deem it immaterial. Salvi observes that the "non-immateriality" calls into question the sequentiality of judicial evaluation of evidence to be admitted at trial and is thus, objectively, a concept that risks undermining the system governing the relationship between State secrecy and jurisdiction. As regards the history of Abu Omar's abduction up until 2010 and the positions adopted in Parliament, see also, in detail, A. SPATARO, *Ne valeva la pena (storie di terrorismo e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa)*, Laterza, Bari 2010, p. 51 *et passim*).

<sup>8</sup> The judgment is published in *Giur. cost.* 2014, p. 368, with a critical commentary by A. PACE. See also E. RINALDI, *Arcana Imperii (Il segreto di Stato nella forma di governo italiana)*, Jovene, Naples 2016, for greater detail on this matter and on State secrecy in general. This essay is particularly interesting, both for the depth of its historical detail and for its update on issues regarding application. It begins with the concept of *arcana imperii*, the term historically used to refer to the legal mechanisms that, during the first century B.C., permitted Octavian to become *princeps* (*i.e.* Caesar Augustus) by uniting the powers pertaining to the various offices of the (old) republic in his own figure. The expression later came to indicate the institutional mechanisms used by sovereigns to guarantee functionality and continuity to *the power of the state*. In Machiavelli's writings, however, this meaning assumed a less noble nuance; one relating to ways of preserving *power within the state*. From the sixteenth century onwards, throughout Europe, those (particularly the leading figures of the Protestant movement) who championed the idea that the responsibility of governing was not an original function, but one deriving from the popular sovereignty of the faithful, rebelled against the concept of *arcana imperii*. Thus the concept of power as public government - necessarily visible and transparent because a manifestation of the general will -



was confirmed. The Constitutional Court left standing only a minimal part of the effects of the criminal findings against the three CIA agents (which the Court of Cassation had to take into account in its Judgment no. 20447 of 24 February 2014). The three agents were then pardoned by the President of the Republic.

Abu Omar and his wife, Nabila Ghali, had nevertheless already applied to the European Court in Strasbourg, following the Constitutional Court's Judgment no. 106 of 2009. They made their application on 18 August of the same year and saw the Court find against Italy according to a whole series of parameters<sup>9</sup>.

Abu Omar had complained there had been a substantive violation of Article 3 of the Convention since the Italian authorities, by collaborating with US agents in the extraordinary rendition operations, had allegedly

---

gradually became established. In short, according to Rinaldi, today's practical problems regarding State secrecy would have their origin in the historical dialectic between *arcantum* and *publicum*.

It should be said, however, that the modern codes - and contemporary legislation, even more so - define State secrecy with commendable precision from a substantive point of view (see footnote 6 above), whereas the problems addressed by the Constitutional Court in its Judgments no. 106 of 2009 and no. 24 of 2014 concern the strictly procedural and organizational side. Rinaldi therefore clarifies that the conflict between the requirements of rapid and effective government (which may sometimes need to be less than visible) and the need for a public and authentic representative exercise of the people's sovereignty shifts to the level of the relations between the different branches and powers of the State. Here, the Italian law and the constitutional case law (starting with Judgment no. 86 of 1977 and very explicitly in Judgment no. 106 of 2009, point 3 of the *Legal Reasoning* section) tend to favour consideration of the relationship between the Executive (and, more precisely, its head and the Legislature (see p. 146). In practice, Parliament ought to have almost sole power to oversee the use the Prime Minister makes of his power to apply or invoke state-secrecy protection (this was also the conclusion the Constitutional Court reached at point 5 of the *Legal Reasoning* section of its Judgment no. 40 of 2012, also published in *Cass. pen.* 2012, p. 3261, with a perplexed commentary by M. PANZAVOLTA). By and large, judicial power remains excluded from the dialogue regarding the application of this legal institution. The authoress notes, however, that it is regarding precisely these aspects that the ECtHR is most critical (pp. 262-265). Given that the courts are the privileged place for safeguarding human rights, excluding judges from the actual scrutiny of State-secrecy status becomes unacceptable and ends up violating the Convention (see, also, further below in the text).

<sup>9</sup> The Judgment was delivered by the Court's Fourth Section on 23 February 2016 and became definitive on 23 May 2016. The Judgement is the object of commentary in the Italian legal literature (see for example P. BONETTI, *Il caso Abu Omar a Strasburgo: l'obbligo di punire le* extraordinary renditions, in *Quaderni costituzionali* 2016, at 390 and following).

participated in subjecting him to inhuman and degrading treatment. He further complained there had been a substantive violation of Article 5, in that his detention had been wholly unlawful and arbitrary; and a violation of Article 8, in that the integrity and serenity of his private and family life had been injured, given his abrupt and arbitrary separation from his family.

Ms Ghali, in her turn, had complained of a substantive violation of Article 3 of the Convention, since the Italian authorities, by collaborating with US agents in the extraordinary rendition of her husband, had purportedly caused her an unjustified trauma. She further complained there had been a violation of Article 8, in that the integrity and serenity of her private life had been injured, given the abrupt and arbitrary separation of her husband from the family.

Both husband and wife further complained there had been a procedural violation of Article 3 of the Convention since overall, although the Italian authorities had conducted prompt and clarifying investigations, they had totally thwarted the natural outcome of such investigations, by virtue of the effects of State-secret protection (this had made the evidence collected against those responsible for the extraordinary rendition inadmissible in court). They further alleged that these aspects had, moreover, resulted in a violation of Article 13, regarding the right to an effective remedy.

The Italian Representation objected, first of all, that there had been a failure to exhaust the existing domestic remedies; an objection that it repeated at a later stage of the trial, in the light of subsequent developments during the proceedings. The Court nevertheless rejected the argument, since the nature of events and of the violations of the applicants' rights was already clear in 2009 and – after a procedure that unfolded extremely tortuously over a good six years – the applicants could not be saddled with the criticism that they had failed to burden

themselves with further legal initiatives (see paragraph nos. 198-201 of the Judgement).

The Court then had to deal with the delicate matter – raised by the Italian Representation – of whether State secret protection can be invoked against it in the same way as it is against domestic courts. In this regard, the Court clarified that the only principle by which it is bound is that of ascertaining the facts of a case “beyond all reasonable doubt”. It is worth setting out the Fourth Section’s reasoning on this point verbatim:

“[the Court] however, has never had the aim of borrowing methods from the national legal systems that apply this criterion. It is not the Court’s business to establish criminal guilt or civil liability but, rather, the Signatory States’ responsibility in relation to the Convention. The specificity of this task, assigned to it by Article 19 of the Convention, [...] conditions the way in which it tackles the problems of proof. In this procedural framework, there is no obstacle to the admissibility of elements of evidence, nor any pre-defined formula to be applied in their evaluation. The Court comes to the conclusions that, in its opinion, are supported by an evaluation of the evidence taken in its entirety, including the inferences that can be drawn from the facts and the parties’ observations. In line with its own constant case law, proof must derive from a collection of sufficiently weighty, precise and concordant indications or undisproved presumptions. [...] On the other hand, the Court recalls that the procedure provided for by the Convention does not always impose a rigorous burden of proof on applicants. It refers to its own case law relating to Articles 2 and 3 of the Convention, according to which – when the facts of a case are, by definition, known only to the public authorities by virtue of the authoritative control they exercise over people – every death or form of physical harm occurring during a period of detention gives rise to strong presumptions. The burden of proof, in these cases, shifts and it falls to the authorities to provide a satisfactory and convincing explanation, in the absence of which the Court can rightly draw conclusions that are unfavourable to the Respondent government” (see paragraph nos. 219-220, *author’s translation*).

In making these observations, the European Court in Strasbourg therefore did not dwell immediately on the legal theory regarding State-secret protection but went straight into the practical evidentiary implications (thus leaving the questions of principle for a later stage). It held that the material facts had been amply proven, both by virtue of the judicial documentation produced by the various Italian judicial offices and by the huge notoriety (including in the mass media) of the facts adduced in evidence.

On the merits, the Strasbourg Court declared that there had been a violation of Article 3 under the substantive profile, in relation to Abu Omar. This insofar as the Italian authorities, by allowing the US agents to abduct the applicant on Italian soil in the context of the “extraordinary renditions” programme<sup>10</sup>, had knowingly exposed the affected party to a real risk of treatment violating Article 3 of the Convention in the destination country. There had also been a violation of Article 5, given the arbitrary nature of the detention, and a violation of Article 8, by virtue of his unlawful separation from his family. With reference to Ms Ghali, the Court likewise declared that there had been a substantive violation of Article 3 of the Convention, insofar as the doubts and apprehension regarding her husband’s fate that the applicant suffered uninterruptedly for a prolonged period, constituted degrading treatment. There had also been a violation of Article 8 ECHR since, at a family level, too, she had suffered the disappearance of her spouse in unlawful circumstances.

Finally, the Court recognised there had been a procedural violation of Article 3 in relation to both applicants. Although the Italian criminal

---

<sup>10</sup> Note, incidentally, that the lawfulness of the extraordinary renditions was nevertheless excluded by the Constitutional Court in, precisely, its Judgment no. 106 (see point 8.5 of the *Legal Reasoning* section). The European Parliament conducted an inquiry into extraordinary renditions and approved the final report during its sitting on 20 February 2007. The rapporteur was the then EMP (currently a member of the Italian House and deputy chair of the Investigation Committee into the Mafia), Claudio Fava, who subsequently described the course of the inquiry in the book *Quei bravi ragazzi*, Sperling & Kupfer, Milan 2007. The Abu Omar case is treated extensively in it and the text of the final report is set out in an annex.

investigations had been prompt and effective as far as the objective ascertainment of the facts was concerned (see paragraph no. 265), the defensive application of State-secret protection to facts and aspects of the trial (together with the pardon granted to some of the US defendants) had had the effect of preventing both a subjective attribution of responsibility and the conviction of those guilty of Abu Omar's unlawful abduction, thereby depriving the national provisions intended to safeguard the applicants' physical and moral freedom of their deterrent effect. In relation to this aspect, therefore, the European Court returned to the issue of State secrets and gave it a rather strict treatment. Indeed, it stated:

“The lawful institution of State-secret protection has, quite evidently, been used to prevent those responsible from being called to answer for their actions. As a consequence, the investigation (although genuine and thorough) and the trial (which led to the identification of the culprits and the conviction of some of them) did not have their natural outcome, which would have been the punishment of those responsible. At the end of the day, impunity prevailed. This situation is all the more deplorable in the case in point, which concerns two countries – Italy and the United States – that have an extradition agreement in force, on the basis of which the responsible parties could have been extradited. Having therefore ascertained the relevance of a criminal conviction in the context of procedural compliance with Article 3, the Court considers that – in short - the national investigation did not achieve the aims of the Convention” (see paragraph no. 272, *author's translation*).

Thus, taking stock now, one can see how the European Court is in express disagreement with the Italian Constitutional Court. The latter had already established, in its judgment of 2009, that the President of the Council of Minister's political discretion regarding both the application of State-secret status and the confirmation of its invocation by others could

only be reviewed in Parliament through the reports made by COPASIR (the Parliamentary Committee for the Security of the Republic) and, as a last resort, a no-confidence vote. The European Court, on the other hand, caught sight of a clear injury of rights linked to effective protection in the courts.

### 3. ITALIAN JUDGMENTS THAT CONSIDER THE CONVENTION FRAMEWORK DIRECTLY<sup>11</sup>

#### 3.1 The Constitutional Court's Judgment No. 200 of 2016, regarding Double Indictment

The “*ne bis in idem*” rule (referred to in Anglo-American law as the “double jeopardy” clause) is a principle of civility: the same person cannot be indicted and tried for the same act more than once (save where cases are duly reopened). The principle is codified in the Italian legal order under Article 649 of the Code of Criminal Procedure and finds a confirmation in Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention on Human Rights (as well as in Article 50 of the Nice Charter).

Of itself, the *ne bis in idem* rule posed the problem of whether, in order to establish the “*idem*”, the act should be considered solely in its naturalistic

---

<sup>11</sup> In 2016, the Constitutional Court issued various prominent rulings that made direct reference to Convention law. The most important appear to be Judgment nos. 193, 200 and 204, Order no. 208 and Judgment nos. 219 and 286. For the sake of brevity, this *Review* focusses on the content of Judgment nos. 200 and 219 (the texts of which are also set out in their entirety in the documents attached to this *Quaderno*). It is worth pointing out here that Judgment no. 193 concerns the alleged unconstitutionality of accumulating administrative and criminal sanctions, regarding which the European Court of Human Rights had ruled in the *Grande Stevens* case (see *Quaderno* no. 11, p. 145). The Constitutional Court concluded that the legal point was unfounded. The interpretational Judgment no. 204 concerns the Prison Administration Regulations; Order no. 208 tackles the subject of reforming the “Pinto Law” (no 89 of 2001) and declares the issues raised to be inadmissible because the new paragraphs 2-*bis* and 2-*ter* in section 2 of the legislation do not apply to proceedings seeking damages for the unreasonable duration of a trial; and Judgment no. 286 declares the unconstitutionality of the law governing the attribution of children’s surnames (whether the children are legitimate, natural or adopted) in cases where – the parents being in agreement – the mother’s surname may also be given (thereby returning to the theme treated in the *Cusan and Fazzo* judgment in 2014, see *Quaderno* no. 11, p. 156).

and empirical dimension or also in terms of its legal qualification. Article 649 of the Code of Criminal Procedure solves the problem, providing that the prohibition against trying the same person twice in relation to the same act also applies in cases where “the act may be considered differently in terms of its classification, degree or circumstances” (for example, a person who has been acquitted of massacre cannot be freshly tried for multiple murder of the same victims; or, again, a person who has been acquitted of murder, cannot then be freshly tried for aggravated murder). From this point of view, identity of act is to be understood in the material sense and not the legal one.

However, whilst easily understood in connection with straightforward facts, the rule is more complicated when it is being applied to complex acts in relation to which the problem of concurrent offences (also known as joinder of counts) presents itself<sup>12</sup>. Living Italian law (that is to say, the consolidated case law) used to hold that – where a concurrence of offences could formally be made out pursuant to Article 81 of the Criminal Code – a new trial was possible in relation to one of the concurrent offences, even if the acquittal in connection with another had become *res judicata* (the sole exceptions here being an acquittal because no offence had been committed or because the defendant was not the person who had committed it).

In various proceedings covered generically by the press such as the Eternit trials, parties accused of building collapse and other intentionally caused disasters (Article 434 of the Criminal Code) or of wilfully removing or failing to provide safety measures at work (Article 437) and

---

<sup>12</sup> The legal institution of concurrent offences emanates from the (for criminal lawyers, classic) subject of the unity and plurality of crimes, which ought to guide the judge when responding to the question of whether a specific episode constitutes one or more crimes. The answer is easier when the episode comprises several clearly distinct actions or omissions (the criminal code labels this category “materially concurrent offences”). Less simple is the situation when the action is a single one or there is, in any event, a very tight temporal concomitance in the various actions (in which case there could be a formal concurrence). There is a vast quantity of literature on the subject (even Aldo Moro dedicated a monograph to it in 1951).

definitively acquitted of those charges had then been tried for multiple murder (Article 575) in relation to the same victims. The charges were not formulated in the alternative but, rather, cumulatively (i.e. they followed the legal schema of concurrent offences).

The Constitutional Court reasoned that this jurisprudential principle ends up letting in through the window what had been kicked out through the door, namely, the possibility of legally defining the same act in a new manner and prosecuting it in a second trial (see points 10 and 11 in the *Legal Reasoning* section of its judgment). All that was in violation of Article 4 of Protocol No. 7 (as understood, in its turn, from the Grand Chamber's consolidated line of decisions). Hence the Court's declaration that Article 649 of the Code of Criminal Procedure is unconstitutional in the part cited by the Italian courts in order to institute new criminal proceedings on the basis of a formal concurrence of offences.

### **3.2. Continued: Judgment No. 219 of 2016, regarding Recoupment**

Section 43 of Law no. 234 of 2012 subsumes the contents of section 16 of Law no. 11 of 2005. Section 43(10) reproduces the content of section 16-*bis* of Law no. 11 of 2005 regarding the State's recoupment from other public bodies responsible for violations of the ECHR that have been identified by way of a Strasbourg Court judgment and formally communicated to Italy (see, below, the documentation annexed to this *Quaderno*).

In truth, the provision is fairly clear both in its wording and in its reasoning. On the one hand - applying the more general principle of joint and several liability for unlawful acts - the law establishes a right to recoupment for the party who has paid on behalf of the other jointly liable parties to whom an unlawful act is attributable (see Article 2055 of the Civil Code). On the other, the reasoning is to make the decentralized levels of government (both those operating at a territorial level and those



enjoying guaranteed administrative independence) responsible for honouring the Convention and, above all, the combined provisions of Articles 41 and 46, which expressly require all the Signatory States both to ensure that the Convention is respected and to take all necessary action to eliminate the effects of its violations.

A question was raised by the Civil Court of Bari, regarding the lawfulness of section 16-*bis*. The Bari judge doubted the provision's constitutionality, both in the light of section 3, with regard to reasonableness, and in the light of section 24, with regard to the right to appear before the court in order to effectively argue one's case. Indeed, in the originating trial, a Municipality in Puglia had complained that the provision was unreasonable and that it had been unable to intervene in the trial before the European Court of Human Rights.

In its Judgment No. 219 of 2016, the Constitutional Court dismissed the first issue, since the municipalities called upon to recoup the State can always formally object that they did not cause the violation. Just as recoupment is based on the general principles governing tort damage, the same goes for the question of causation. In this respect, the Respondent State has the right to recoupment insofar as the act constituting the violation formally identified by the European Court of Human Rights is aetiologically attributable to the local body called to refund the State through the recoupment procedure. So the legislation is not in any way unreasonable. Nor is anything in this reasoning altered by the possibility that the material events deemed by the ECtHR to have injured rights established under the Convention actually took place before Law no. 11 of 2005 came into force. The premise justifying the recoupment is not the violation in itself but the fact that it has been formally identified by the European Court of Human Rights.

At point 6 of the *Legal Reasoning* section, the Court states that the impossibility of the municipality defending itself directly in Strasbourg

and the Italian Government's possible failure to defend a case are, respectively, a matter that is relevant not to section 16-*bis* but, rather, to the ECtHR's procedural framework and a purely factual inconvenience without relevance to the issue raised.

In reality, however, the public bodies whose conduct is challenged before the ECtHR have the possibility of contributing to the preparation of Italy's defence before the Court in Strasbourg. Generally, the litigation offices at the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice gather exhaustive material for the Permanent Representation of Italy to the Council of Europe, with a view to the most effective technical defence possible. Thus, if the body can show that it had useful material and valuable arguments available that the Government's Representation did not ask for or accept or that it neglected to use in its defence to the point that it did not avoid the formal finding of a violation that could in fact have been averted, then during the recoupment procedure the public body will be able to argue that the State cannot make it responsible for the formal finding of a violation that could have been avoided (as distinct from the actual original act). In short, section 16-*bis* (nowadays, section 43) is not unconstitutional because local bodies are not barred from the defence process: a municipality (or region or other body) will be able to be involved in it either by participating indirectly in the trial in Strasbourg or during the recoupment proceedings.

## 4. LITIGATION INVOLVING OTHER COUNTRIES

### 4.1 Policing Parliamentary Sitings: *Karacsony*

The Grand Chamber's judgment dated 17 May 2016 settled a dispute of great interest as far as the achievements of European parliamentary tradition are concerned. The case had been referred to it at the request of the Hungarian Government, following a ruling by the Court's Second Section that had found a violation of Article 10 of the Convention, regarding the right to freedom of expression.

The episodes giving rise to the litigation in the national courts involved internal sanction procedures that the Hungarian Parliament had followed during the course of 2013.

In the first case, there had been protests about a measure concerning tobacco regulation: during a vote, some opposition MPs had brought a placard onto the floor of the House on which was written, "*FIDESZ [the party in Government], You steal, you cheat and you lie*". During the final vote, other MPs from the same parliamentary group had displayed a banner displaying the words, "*Here Operates the National Tobacco Mafia*".

In the second case, during the debate on a bill concerning the Transfer of Agricultural and Forestry Land, three members of a Parliamentary opposition group had placed a small, golden wheelbarrow filled with soil on the table in front of the Prime Minister, whilst others, on the floor of the House, had displayed a banner which read, "*Land distribution instead of land robbery!*".

At the Speaker's proposal (which the House carried without debate), and in accordance with both the provisions of the Hungarian Parliament Act and the rules contained in the Chamber's Rules of Procedure, the MPs responsible for these protests had been punished with a fine (amounting to

a sum varying from the equivalent of EUR 170 to approximately EUR 450 per person).

If there is to be a proper understanding of why the MPs concerned applied directly to the European Court of Human Rights, it is necessary, at this point, to give an account of a parallel matter that is also recounted in the judgment. An MP from the extreme Right party, *Jobbik*, had brought two sets of constitutional proceedings seeking a declaration that the Parliament Act was unconstitutional, particularly in relation to the part concerning the Speaker's disciplinary powers. This both because it essentially restricted the right to freedom of expression and because it was totally lacking in any procedures permitting appeals against sanctions before an independent authority and providing for a full adversarial presentation of the evidence.

Although the Hungarian Constitutional Court had recognised that freedom of expression is a cornerstone of democratic legal orders and, in such a context, constitutes an indefectible feature of a free exercise of the parliamentary mandate, it had ruled that the good functioning of Parliaments and the orderly and undisrupted following of their procedures are equally important for legal orders that wish to call themselves democratic (see paragraph nos. 36 *et seq.* of the [ECtHR] judgment). For these reasons and by way of two separate judgments both dated 4 November 2013, the Constitutional Court had held that the recently introduced Act was not unconstitutional because – in its opinion – it tended to guarantee the peaceful course of Parliamentary proceedings, and thus the performance of MPs' duties. This, moreover, in continuity with the traditions regarding procedural rules also to be found in other parliaments that contemplate not only internal “policing” powers for the Speaker but also pecuniary sanctions (the President of the Constitutional Court and two other judges nevertheless drew up a dissenting opinion; see paragraph no. 38 of the judgment).

It can therefore be understood why the applicant MPs could not fruitfully have pursued an effective domestic remedy, since the Constitutional Court's ruling had been so recent. And it can likewise be understood why the European Court of Human Rights rejected the Hungarian Government's related objection that the domestic remedies had not been exhausted (see paragraph nos. 80 et seq.).

Turning to the merits, the Court observed (as had the Hungarian Constitutional Court, for that matter) that the cases brought before it involved two conflicting requirements. The first was that of guaranteeing MPs the widest-ranging and freest exercise of their right to freedom of expression, especially when politically dissenting from the line followed by the majority (and, in such a sense, the Court echoed the *Castells v. Spain* judgment issued in 1992). The second was that of guaranteeing the good functioning and effectiveness of the parliamentary institution as a whole, without which representative democracy would not achieve its aims (see paragraph nos. 138-141).

In this context, the Court drew a distinction between two types of remedy for individual MPs' behaviour that is incompatible with the orderly conduct of parliamentary business and mutual respect between elected members (see paragraph nos. 155 and 156).

The first type consists of an immediate reaction such as, for example, a call to order or a denial of the right to speak for MPs who do not keep to the point or use un-parliamentary or offensive words or even pass from verbal to physical abuse. In the latter case, the rules generally provide for the responsible party's forcible removal from the House in cases where he/she does not comply with an order to withdraw.

The second type, on the other hand, consists of sanctions of an *ex post facto* nature: a ban on participating in parliamentary proceedings for a certain period of time and, possibly, a pecuniary sanction<sup>13</sup>.

The Court observed that the cases in question only concerned this second type. Thus the balance between the interests described a little earlier – the free exercise by individual MPs of their parliamentary mandate and the need for the good functioning and proper conduct of parliamentary proceedings - must shift towards the former, since the measures were

---

<sup>13</sup> It is worth recalling at this point that, in the Italian legal order, sanctions for MPs are regulated solely by the Parliamentary Rules of Procedure and not by statutes. It is believed that the power to keep order that is reserved to each House can be traced back both to constitutional tradition and to the provisions of Articles 64 and 68 of the Constitution: see the Constitutional Court's judgments no. 231 of 1975, no. 129 of 1981 and no. 379 of 1996. See, likewise, G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone (diritto politico e riserva parlamentare)*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015. The author takes the liberty of referring, also, to M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Rubettino, Soveria Manelli, 2011, p. 129. As is known, Rule 58 of the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies provides for the possibility of requesting that a Committee be appointed to assess the truth of accusations damaging a deputy's honour; Rule 59 provides that the President may call an MP to order for using unparliamentary expressions or disturbing the smooth conduct of the sitting; and Rule 60 not only provides for exclusion from the Chamber for the rest of the sitting but also, at subsection 3, for the possible application of sanctions by the Bureau, at the President's proposal. In these cases, the practice envisages that the College of Quaestors will first conduct an investigation into the facts. Sanctions are always preceded by a hearing of the MPs involved (there exist precedents in which the President has limited him/herself to sending censuring letters to MPs responsible for troublesome behaviour.) The Rules of Procedure of the Chamber of Deputies do not provide for fines but disqualification from participating in parliamentary proceedings may indirectly result in a reduction of the daily allowance. Rule 62 of the Chamber of Deputies' Rules of Procedure governs the inviolability of the Chamber's premises. Rule 66 of the Senate's Rules of Procedure provides for the calling to order of senators who disturb the orderly conduct of a sitting, whilst Rule 67 empowers the President of the Senate to censure senators who persist in their behaviour or who pass to offensive language or actions. Pursuant to Rule 67(3) and analogously to the Chamber of Deputies' provisions, the President can propose the application of sanctions to the Senate's Bureau, before which the senators concerned are called to furnish explanations.

What is certain is that the administration of these procedures is entrusted to the parliamentary bodies mentioned above and would not be reviewable before the Republic's courts (as has recently been reaffirmed by way of the Constitutional Court's Order no. 149 of 2016). For that matter, in precisely the litigation mentioned in the text above, the United Kingdom Government came to Hungary's aid, defending this form of immunity as the supreme expression of Parliament's autonomy (see paragraph nos. 114-119). It argued that the principles already established by the European Court in the cases of *A. v. United Kingdom* (decided in 2002) and *Kart v. Turkey* (decided in 2009 and in relation to which the reader is referred to the footnote on pp. 18-19 of *Quaderno* No. 6 – 2009) were applicable in the case for decision. The Czech Republic also made an *adiuvandum* intervention in Hungary's favour.

adopted after the sitting had concluded. The Court did not deny that “*ex post facto*” sanctions, too, can have a deterrent value, but their application must be accompanied by procedural safeguards affirmed by the Convention’s case law.

In this respect, the regulation of this second type of disciplinary sanction available to the Hungarian Parliament did not comply with the precepts of Convention law: indeed, these sanctions are applied, for the most part, at the instance of the Speaker, without any prior adversarial presentation of evidence and by way of a measure giving no reasons for the decision. The Court considered this last deficiency, in particular, to be a serious one since it was only by developing the reasoning underpinning a decision that the Speaker could give an account of the assessment made both of the gravity of the action punished and the need to guarantee the orderly conduct and the good functioning of parliamentary proceedings in the future through sanctions that were proportionate to the concrete case (see paragraph nos. 151 and 152). Without this, his decision could appear not only arbitrary and incomplete to those affected by it but also shielded from any possibility of public scrutiny (see paragraph nos. 158 and 159). The Court further censured the total absence both of any opportunity for an adversarial presentation of the evidence (an absence observed in the cases under consideration but directly attributable to the Magyar Parliament’s internal regulations) and of any appeal system. Hence its confirmation that there had been a violation of Article 10 of the Convention, both by itself and when read in conjunction with Article 13, in relation to the lack of an effective appeal mechanism (see paragraph nos. 162 and 174).

#### **4.2. Evidence Provided by a Private Investigator in Civil Trials: *Vukota-Bojic***

A lady residing in Switzerland had suffered a street accident in 1995 (she had been knocked to the ground by a motorcycle). Following various

medico-legal procedures, the insurance company had decided to pay her a daily allowance up until April 1997.

The injured lady, for her part, had argued that the injury sustained was greater than that recognised by the insurance company. She brought proceedings that proved to be long and complicated, during which she asserted neurological injuries and a consequential permanent disability. In 2006, the insurance company decided to have the lady shadowed and photographed by a private investigator and thus create a dossier that could be filed with the court. It emerged that Ms. Vukota-Bojic could drive, take her dog for a walk, do the shopping and load it into her car.

In short, on the basis of these details, the highest Swiss Court (the Federal Court) held that this evidence was admissible in the civil trial and dismissed the applicant's request for an (increased) allowance.

Hence Ms Vukota-Bojic's application to the ECtHR, which the Third Section decided by way of a judgment dated 18 October 2016.

The applicant's complaints were based on Article 8 (private and family life) and Article 6 (fair trial). As regards the first point, the Court recalled that any interference by a public authority in a person's private and family life must be provided for by law and that the application of any such legal provision in concrete cases may be necessary in democratic societies (and thus may be proportionally adjusted to the need that presents itself).

The Swiss Federal Court had agreed to consider the evidence gathered by the private investigator in relation to the applicant's alleged good health and ability to work because insurance companies providing mandatory motor-vehicle civil liability insurance cover are deemed to be public service providers under Swiss law.

In this context, the Federal Court had held that, implicitly, the company could avail itself of powers that could loosely be termed administrative



and ascertain the facts. This having borne in mind that insured parties are bound to provide their insurers, in good faith, with full information about their state of health and having also judged that the interference with the applicant's private life had been minimal. There had been no intrusion in relation to her home or telephone but only instances of observation conducted in public places (see paragraph no. 43 of the judgment).

Having found at the very outset that there had indeed been an interference with the right protected under Article 8, the European Court did not even proceed to analyse the issue of its necessity and proportion in a democratic society. It immediately recognised the existence of a violation in the lack of legislation clearly providing for the power to affect the applicant's private and family life. Indeed, it found the reasoning of the Swiss domestic court (which was repeated in the Respondent State's defence) to be wholly generic and inadequate. The protection afforded by the legislative provision for measures restricting the freedoms established under the Convention lies in such measures being well known and foreseeable (see paragraph nos. 66-78)<sup>14</sup>. The European Court recognised that the Swiss law demonstrated an adequate degree of precision in its provision that insurance companies could verify the authenticity of the information provided to them by insured parties (particularly by cross-checking their personal data and requesting clarifications) but not regarding the fact that they may take unilateral initiatives that remain undefined in terms of duration and method.

As regards the second ground of the application (violation of the right to a fair trial), however, the Court followed its own precedents: a violation of Article 8 of the Convention does not necessarily imply a violation of Article 6 § 1. In the case in point, the Court ruled the latter out because, overall, the applicant had not been totally deprived of the possibility to

---

<sup>14</sup> See, also, the judgment in *Uzun and S. v. Germany* (2010), regarding which the reader is referred to *Quaderno* no. 7, p. 35.

defend herself at trial (indeed, at the appeal stage, the evidence gathered by the private investigator had been held to be inadmissible) and the Federal Court had decided the case on the basis of other elements of evidence as well<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> The Russian Judge, Dedov, also concurred on this last point, although he drew up a dissenting opinion regarding the violation of Article 8.

## ***II. RASSEGNA INTRODUTTIVA***



## RASSEGNA INTRODUTTIVA

### 1. IL 2016, UN ANNO PROBLEMATICO PER L'ORDINAMENTO DELLA CEDU.

Con nota del 21 luglio 2016, il governo turco ha notificato al Segretariato generale del Consiglio d'Europa l'attivazione della deroga provvisoria al vigore della Convenzione europea dei diritti (ai sensi dell'art. 15), deroga poi prorogata (con nota del 17 ottobre 2016)<sup>16</sup>.

Questo atto ha costituito l'esito di una complessa serie di eventi. Con deliberazione del 20 maggio 2016, il Parlamento turco aveva approvato una modifica in materia d'immunità parlamentari. Si era trattato di una disposizione aggiuntiva alla Costituzione, secondo la quale il primo periodo del comma 2 dell'articolo 83 della Costituzione (che prevede l'autorizzazione a procedere penalmente a carico dei membri della Grande Assemblea turca) non trova applicazione ai parlamentari, in carica al momento della sua entrata in vigore, nei confronti dei quali fossero pendenti richieste di autorizzazione a procedere (in ragione di questa modifica costituzionale, in questi ultimi mesi si sono, pertanto, susseguiti numerosi arresti di deputati in carica)<sup>17</sup>. Poi, alla metà del mese di luglio 2016, si è avuto il fallito tentativo di golpe da parte di un gruppo di

---

<sup>16</sup> V. A. NEGRI, *Turchia senza freni: sospesa la Convenzione sui diritti umani*, in *Sole 24 ore*, 22 luglio 2016, p. 7 e G. STABILE, *Erdogan, schiaffo all'Europa. Congelati i diritti umani (la Turchia sospende la Convenzione europea, nuovi arresti e censure)*, in *La Stampa*, 22 luglio 2016, p. 12. V. anche il commento di V. ZAGREBELSKY, *Violati i diritti ma l'Europa inerte non interviene più*, in *la Stampa*, 19 luglio 2016, p. 29.

<sup>17</sup> V. V. DA ROLD, *Erdogan arresta i leader curdi*, in *Sole 24 ore*, 5 novembre 2016, p. 9, e C. CRUCIATI, *I leader dell'Hdp nelle carceri di massima sicurezza*, nel *Manifesto*, 6 novembre 2016, p. 5. V. anche il rapporto dello HUMAN RIGHTS WATCH, *A Blank Check (Turkey's Post-Coup Suspension of Safeguards against torture)*, ottobre 2016 nonché il servizio di A. COPPOLA, *Nelle carceri di Erdogan*, in *Corriere della sera*, 15 gennaio 2017, p. 15.

ufficiali dell'esercito turco, al comando di alcuni battaglioni e appoggiati da settori dell'aviazione<sup>18</sup>.

Ai sensi dell'art. 15 della CEDU, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della Nazione, lo Stato sottoscrittore può adottare misure in deroga agli obblighi imposti dalla Convenzione medesima, purché si tratti di misure strettamente necessarie alla situazione e che esse non siano in contrasto con altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. In nessun caso è consentita la deroga agli articoli 2 (diritto alla vita, salvi i legittimi atti di guerra), 3 (divieto di tortura e trattamenti degradanti), 4, primo comma (divieto di riduzione in schiavitù), e 7 (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Né sono derogabili gli articoli 1 del Protocollo addizionale n. 6 (abolizione della pena di morte in tempo di pace), 4 del Protocollo addizionale n. 7 (*ne bis in idem* in materia penale) e 1 del Protocollo addizionale n. 13 (abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza).

La Turchia non è il primo Stato sottoscrittore ad avvalersi della facoltà di deroga. A parte casi risalenti nella storia della Convenzione, merita ricordare che la Francia stessa, proprio nel 2015, ha notificato la deroga in seguito ai ripetuti eventi terroristici che si sono succeduti sul suo

---

<sup>18</sup> Gli insorti hanno preso momentaneamente il controllo dell'aeroporto di Istanbul e della radio nazionale turca, mentre il presidente Erdogan era a Marmaris, sulla costa occidentale del paese. Un elicottero ha anche attaccato la sede della Grande Assemblea turca. La marina non ha aderito alle operazioni, così come non vi hanno preso parte i vertici delle forze armate. La polizia è rimasta fedele a Erdogan. Il *golpe* è fallito nel corso della notte sul 16 luglio. Esso è stato oggetto di dibattito nel Parlamento italiano, in particolare nella seduta della Commissione esteri della Camera dei deputati del 21 luglio 2016, il governo ha risposto a un'interrogazione a risposta immediata (la 5-09203) dei deputati Di Stefano e altri (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, in pari data, p. 231-232). Presso le Commissioni riunite esteri e difesa di Camera e Senato – poi – nella seduta del 26 luglio 2016, l'(allora) ministro degli esteri Paolo Gentiloni e quello della difesa Roberta Pinotti sono stati ascoltati su temi di politica estera e, pertanto, anche sui fatti turchi (v. ancora v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, in pari data, pag. 3-4). L'on. Gentiloni in tal sede ha definito, nel quadro di un'ampia analisi geopolitica del ruolo turco nello scacchiere mediterraneo e delle relazioni tra l'Unione europea e la Turchia, la reazione al tentativo di *golpe* "sproporzionata e pericolosa". Il Parlamento europeo a sua volta ha approvato una risoluzione il 24 novembre 2016 (P8\_TA(2016)0450) dai contenuti analoghi; v. anche lo *Statement* dell'Alto Commissario ONU sui diritti umani: *Turkey's response to attempted coup must be grounded in human rights and rule of law*, del 19 luglio 2016.

territorio, a partire dall'attentato presso il locale *Bataclan*, nel novembre 2015.

Premesso che l'articolo 15 della CEDU non configura un'espressa facoltà di denuncia del trattato, né di una sua sospensione, la giurisprudenza della Corte ha stabilito che spetta alla Corte medesima valutare se le circostanze addotte dallo Stato sottoscrittore che notifica la deroga provvisoria siano effettivamente gravi ed eccezionali, al punto da giustificare l'adozione della misura.

Inoltre, l'articolo 15 dovrebbe costringere gli Stati che si avvalgono di tale facoltà a indicare le precise misure di sicurezza e di prevenzione necessarie per far cessare il pericolo illustrato. Ciò sia per consentire di delimitare nel tempo i provvedimenti assunti, sia per permettere alla Corte, eventualmente adita, di esercitare un sindacato efficace sulla deroga alla Convenzione<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Giova rammentare che l'articolo 15 è stato oggetto di una riserva formulata dalla Francia all'atto della ratifica della Convenzione nel 1974, secondo la quale le misure previste dalla legge sullo stato d'emergenza dovrebbero ritenersi come "corrispondenti all'oggetto dell'art. 15 della Convenzione". Dalla scarsa giurisprudenza della Corte sull'art. 15 si ricava come questa si sia generalmente adeguata alla decisione dello Stato derogante, ritenendola inclusa nel margine di apprezzamento di tale Stato. La Corte si è così regolata fin dal primo caso di applicazione dell'art. 15 (*Lawless v. United Kingdom*, sent. del 19 dicembre 1959) allorché ritenne, in conformità con quanto stabilito dai giudici interni britannici, che talune misure detentive, considerate dal ricorrente eccessive e viziate dall'abuso di diritto vietato dall'art. 17 della Convenzione, fossero invece "strettamente necessarie" nel quadro della lotta ai terroristi dell'Ira (sul punto v. *infra*). V. anche la sentenza *Lawless c. Irlanda* n. 3 del 1961, nn. 23-47. Anche nel recente caso *A et a v. United Kingdom*, caso anch'esso inerente alla lotta al terrorismo internazionale, la Corte (sent. del 19 febbraio 2009, nel ritenere che alcune misure adottate dal Regno Unito dopo l'11 settembre 2001 non fossero proporzionate, e quindi strettamente necessarie, rispetto al fine da raggiungere, si è adeguata ad una pronuncia della House of Lords, che aveva già constatato l'illegittimità della deroga ex art. 15. Si trattava, nella specie, della detenzione a tempo indeterminato e senza previo processo di presunti terroristi stranieri che non potevano essere estradati senza rischiare la tortura nei Paesi di destinazione. Neanche la giurisprudenza della Corte circa l'inderogabilità degli art. 2, 3 e 4 e le norme di diritto internazionale è consistente. Per un caso di condanna per trattamenti disumani e degradanti in regime di art. 15 occorre risalire alla sentenza del 12 gennaio 1978, *Ireland v. United Kingdom*, in cui furono denunciate la violenza durante gli interrogatori e le famose "cinque tecniche" praticate tra un interrogatorio e l'altro. Si trattava dell'inflizione di sofferenze così intense che oggi la Corte, in base agli sviluppi successivi della sua giurisprudenza, considererebbe atti di tortura. Né il diritto alla vita, né il divieto di schiavitù, poi, sono mai stati oggetto di decisioni.

---

Venendo alla nozione di pericolo pubblico, «allorché lo Stato sia impegnato in una lotta per la vita o la morte, nessuno può esigere che esso rinunci a prendere delle misure d'emergenza straordinarie: *salus rei publicae suprema lex est*». Così si esprimesse il giudice Maridakis nel caso *Lawless c. Irlanda*, in cui la Corte europea fornì la prima interpretazione della clausola derogatoria. Nella sentenza *Lawless*, la Corte stabilì che la nozione di pericolo pubblico dovesse riferirsi a una «situazione di crisi o emergenza eccezionale, che coinvolga l'intera popolazione e costituisca una minaccia alla vita organizzata della comunità che compone lo Stato» (par. 28). Qualche anno dopo, analizzando il ricorso portato da Danimarca, Norvegia, Svezia e Paesi Bassi contro la Grecia dei colonnelli, fu la Commissione Europea per i diritti umani a tornare sulla definizione. Essa individuò i tratti sintomatici della presenza del requisito di "pericolo pubblico": attualità e imminenza; l'aver ripercussioni sull'intera nazione; la minaccia per il proseguimento della vita organizzata della comunità e l'eccezionalità, nel senso che le misure e le restrizioni che la Convenzione permette di adottare per il mantenimento della sicurezza, della salute e dell'ordine pubblico, sarebbero chiaramente insufficienti a farvi fronte (Rapporto della Commissione, par. 113). Parrebbe, dunque, che le condizioni necessarie per poter far ricorso alla deroga siano abbastanza stringenti, dovendo il pericolo pubblico avere natura eccezionale e coinvolgere la comunità statale nella sua totalità, minacciandone il regolare funzionamento.

Invero, la Commissione e la Corte EDU quasi mai hanno censurato la decisione di uno Stato derogante di qualificare una data situazione come pericolo pubblico eccezionale (unica eccezione, il parere della Commissione nel succitato caso greco, par. 124-125). Anche situazioni di disordini generalizzati ma geograficamente circoscritti (quali ad esempio le manifestazioni violente che hanno infiammato la capitale armena Yerevan dopo le elezioni presidenziali del 2008) hanno dato origine a deroghe la cui legittimità non è stata contestata dagli organi di Strasburgo, mantenendo un atteggiamento indulgente dovuto in larga parte alla deferenza dell'organismo dinanzi a decisioni gravi, prese sulla base di informazioni limitate e in gran parte non pubblicamente accessibili. Non a caso, agli Stati è sempre stato concesso un ampio margine d'apprezzamento, sia rispetto alla decisione di imporre uno stato d'emergenza, sia riguardo alla scelta delle misure eccezionali necessarie a farvi fronte (*Irlanda c. Regno Unito*, par. 207). Anche nella propria sentenza più recente in merito (*A et al. c. Regno Unito*), che verte sulle misure restrittive della libertà personale introdotte dal Regno Unito all'indomani degli attacchi dell'11 settembre 2001, la Corte ha ritenuto lecita la deroga da parte dello Stato convenuto. Si noti che, nel caso di specie, al momento della notifica della decisione di derogare (interventuta il 18 dicembre 2001) lo Stato convenuto non era ancora stato oggetto di alcun attacco diretto, circostanza che si verificò, poi, nel luglio del 2005. Ciò nonostante, la Corte sostenne che le autorità britanniche non potessero essere criticate per aver stabilito, sulla base delle informazioni disponibili, che sussistesse la reale possibilità di un imminente attacco terroristico contro il Regno Unito.

Con particolare riferimento al requisito dell'imminenza del pericolo, la sentenza stabilisce chiaramente che le autorità non possono essere tenute ad attendere che il disastro si verifichi prima di assumere provvedimenti adeguati, sottolineando altresì che lo scopo principale della clausola derogatoria è di consentire l'adozione di misure atte a proteggere la popolazione da rischi futuri (par. 177). Commentando una precedente sentenza della Camera dei Lords vertente sugli stessi fatti (*A and others v. Secretary of State for the Home Department*, par. 97), la Corte sottolinea come nella propria prassi abbia adottato una lettura estensiva della disposizione,



La prassi delle notifiche di deroga conosce, al riguardo, l'indicazione dei provvedimenti di diritto interno (leggi, decreti, dichiarazioni di stato d'emergenza, etc.), il cui contenuto è potenzialmente in conflitto con i diritti sanciti dalla Convenzione e che sono allegati alla dichiarazione notificata al Segretariato del Consiglio d'Europa. Nel caso turco della

---

qualificando come pericolo pubblico anche situazioni in cui il funzionamento delle istituzioni non era messo gravemente a repentaglio (A et al. c Regno Unito, par. 179).

Preoccupazioni sono anche state espresse circa l'estensione temporale che lo stato d'emergenza – e, con esso, i poteri eccezionali dell'Esecutivo – potrebbero avere, considerato che la temporaneità dovrebbe intendersi come caratteristica implicita di ogni fenomeno emergenziale. Lo stesso Comitato per i diritti umani ha ribadito che «[m]easures derogating from the provisions of the Covenant must be of an exceptional and temporary nature» (General Comment N. 29, par 2). Quando, tuttavia, la situazione di pericolo è legata al fenomeno terroristico, risulta pressoché impossibile prevedere quale possa essere la durata delle misure emergenziali necessarie a farvi fronte. Di nuovo, la prassi CEDU propone esempi di deroghe rimaste in vigore quasi ininterrottamente per periodi assai lunghi. Il Regno Unito, ad esempio, ha presentato notifiche di deroga che coprivano i periodi dal 1957 al 1984 e dal 1988 al 2001, giustificandole alla luce delle attività terroristiche dell'IRA in Irlanda del Nord<sup>19</sup>.

In Francia, lo stato d'emergenza è stato dichiarato il 14 novembre 2015, e prolungato di tre mesi il 20 novembre, attraverso un voto a larghissima maggioranza del Parlamento. Allo stato attuale, il provvedimento, prorogato diverse volte, dovrebbe esaurire i propri effetti il 15 luglio 2017 (salve ulteriori proroghe). Si ricorda che, da un lato, l'applicazione delle misure è lasciata al Ministro degli interni e ai prefetti, che possono scegliere se avvalersene o meno, dall'altro, l'utilizzo di alcune misure può essere calibrato in modo tale da non risultare incompatibile con il dettato convenzionale. In merito all'individuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione che in Francia potrebbero essere oggetto di sospensione, qualche indicazione può trarsi dalla notifica inoltrata per derogare al Patto per i diritti civili e politici, in cui le autorità francesi hanno specificato che le misure adottabili potranno comportare delle deroghe agli articoli 9 (diritto alla libertà personale), 12 (diritto alla libertà movimento) e 17 (diritto alla *privacy*, della vita familiare, della corrispondenza e del domicilio) del Patto. Giova soltanto specificare che, fra i provvedimenti adottabili, ve ne sono diversi capaci di incidere in maniera profonda sul godimento di alcune libertà fondamentali: gli arresti domiciliari, il soggiorno obbligato, il divieto di riunioni pubbliche e la possibilità di ordinare la chiusura di locali pubblici, l'imposizione del coprifuoco, la chiusura di siti *Internet*, il sequestro di armi (anche quando detenute legalmente). A rendere ancor più penetranti questi poteri è la circostanza che molti di essi possono essere esercitati senza previo vaglio dell'autorità giudiziaria. Del resto la stessa Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha adottato una decisione il 10 dicembre 2016 una *Opinion on Emergency Decree Laws nos 667-676 Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016*, che descrive le misure in esame come una vera e propria *ad hominem emergency legislation*, p. 21.

scorsa estate, tuttavia, il richiamo appare effettuato a fonti interne la cui sostanza a sua volta è costituita da decreti d'emergenza.

## **2. IL CONTENZIOSO NEI CONFRONTI DELL'ITALIA.**

Nel corso del 2016, lo Stato italiano ha riportato in sede contenziosa innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo 9 condanne su 15 provvedimenti. Le direttrici interessate da tali pronunzie sono essenzialmente i temi consueti del giusto processo, di quelli legati alla vita privata e familiare e alla detenzione nei centri di identificazione ed espulsione; per altri casi di interesse, si rimanda alle sintesi esposte *infra*.

### **2.1 Diritto alla libertà e alla sicurezza (e segreto di Stato): *Nasr e Ghali*.**

Il 17 febbraio 2003, Osama Mustafa Nasr (più noto come Abu Omar) fu prelevato forzosamente a Milano (secondo un'operazione detta *extraordinary rendition*), perché accusato di attività terroristiche connesse ad Al Qaeda. Egli fu successivamente trasferito dapprima ad Aviano, indi in Germania (nella base americana di Ramstein) e infine in Egitto, dove sarebbe stato recluso e torturato. Liberato nell'aprile 2004, Abu Omar fu nuovamente arrestato in Egitto nel maggio 2004 e ivi detenuto senza contestazioni fino al febbraio 2007. L'autorità giudiziaria italiana avviò sui fatti un procedimento penale per concorso aggravato in sequestro di persona a carico di 22 agenti statunitensi, allargatosi ben presto all'ipotesi di reato di favoreggiamento, in ragione che (sei) agenti dei servizi d'informazione e sicurezza italiani avevano assistito funzionari operativi della CIA non solo nell'esecuzione del sequestro di Abu Omar, ma anche nell'occultamento delle prove dell'operazione medesima.

Durante le indagini - mentre un agente del ROS dei carabinieri confessò di aver preso parte agli eventi - agenti del SISMI opposero a più riprese il segreto di Stato che - ai sensi della legge n. 124 del 2007<sup>20</sup> - il

---

<sup>20</sup> Per comodità di esposizione, si rammenta che il segreto di Stato nel nostro ordinamento è ritenuto fondato sugli articoli 1, 5 e 52 della Costituzione ed è individuato dall'art. 39, comma 1, della legge n. 124 come segue: "Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità

Presidente del Consiglio dei ministri confermò. Sull'opposizione di tali segreti di Stato, l'autorità giudiziaria elevò un conflitto d'attribuzione nel 2007 (ricorsi incidentali per conflitto furono elevati anche dal Presidente del consiglio), riportandone tuttavia innanzi alla Corte costituzionale una pronuncia sfavorevole (la sentenza n. 106 del 2009)<sup>21</sup>.

Avvalendosi degli atti e dei fatti ritenuti non coperti dal segreto di Stato, l'autorità giudiziaria aveva comunque portato avanti il procedimento penale il quale – dopo alterne vicende – era venuto a concludersi con condanne, anche a seguito di una cassazione con rinvio alla corte d'appello di Milano, disposta dalla Suprema corte (v. la sentenza della V sezione penale del 19 settembre 2012, n. 46340), a carico

---

*della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”.*

Il segreto di Stato non è mai opponibile per atti eversivi dell'ordine democratico né in relazione a una serie di reati gravi, elencati nello stesso art. 39 (al comma 11: insurrezione armata, associazione mafiosa, voto di scambio politico-mafioso e strage). Il segreto può essere apposto originariamente dal presidente del Consiglio dei ministri su atti o documenti che *ab initio* lo richiedono; oppure opposto ad altre pubbliche autorità di volta in volta, secondo le circostanze. L'opposizione è fatta dagli agenti dei Servizi d'informazione e deve essere confermata dal Presidente del consiglio a seguito dell'interpello de soggetto che intenda verificare che l'opposizione corrisponda all'effettiva determinazione dell'autorità politica (v. gli artt. 40 – che novella l'art. 202 c.p.p. – e 41 della legge n. 124).

<sup>21</sup> La sentenza n. 106 è pubblicata (fra l'altro) in *Cass. pen.* 2009, p. 3703 con nota di G. SALVI, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*. Più che di un commento, si tratta di una vasta e densa ricognizione dei problemi posti non solo dal caso Abu Omar ma dall'intero assetto del segreto di Stato e dalle statuizioni di principio che la Corte costituzionale ne ha tratto. In particolare, poiché l'opposizione del segreto di Stato (da parte degli indagati nel procedimento oggetto della sentenza della Corte EDU) su alcuni passaggi investigativi non era stata tempestiva ma “tardiva” (vale a dire effettuata non nell'immediatezza dell'atto istruttorio – in questo caso, una perquisizione - ma con note inviate successivamente all'autorità giudiziaria), Salvi mette bene in luce quanto meno la novità (se non proprio la stranezza) del concetto dell'opposizione tardiva del segreto (che – per definizione – sopraggiunge quando il segreto è potenzialmente già stato svelato). La Corte costituzionale, nota Salvi (v. p. 3734 ss.), non può negare che si tratti di una sorta di paradosso: purtuttavia statuisce che il giudice penale non può *sic et simpliciter* trascurare l'atto dell'opposizione tardiva e ritenerlo indifferente. Salvi osserva che la “non indifferenza” mette in discussione l'ordine delle valutazioni giudiziali sulle prove da acquisire nel processo ed è dunque oggettivamente una nozione che rischia di porre a repentaglio il sistema del rapporto tra segreto di Stato e giurisdizione. Sulla storia del sequestro di Abu Omar fino al 2010 e sulle prese di posizione in sede parlamentare v. dettagliatamente anche A. SPATARO, *Ne valeva la pena (storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa)*, Laterza, Bari 2010, p. 51 *et passim*).

sia di agenti italiani, sia di tre agenti statunitensi. Ancora una volta fu il Presidente del Consiglio dei ministri a elevare il conflitto tra poteri, che – con sentenza n. 24 del 2014<sup>22</sup> – fu risolto in favore del Governo e, in definitiva, a conferma del segreto di Stato inteso in chiave ampia. Solo in minima parte la Corte costituzionale lasciò in piedi gli effetti dell'accertamento penale a carico di tre agenti della CIA (ciò di cui la

---

<sup>22</sup> La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.* 2014, p. 368 con nota critica di A. PACE. Per approfondimenti su questa vicenda e sul segreto di Stato in generale v. la recente trattazione di E. RINALDI, *Arcana Imperii (Il segreto di Stato nella forma di governo italiana)*, Jovene, Napoli 2016. Questo saggio si rivela di particolare interesse, sia per la profondità storica sia per l'aggiornamento delle tematiche applicative. Esso muove dalla nozione di *arcana imperii*, che storicamente si riferisce ai meccanismi giuridici che consentirono nel I secolo a.C. ad Ottaviano di farsi *princeps* (cioè Augusto), assommando nella propria figura i poteri pertinenti alle diverse cariche della (vecchia) repubblica. Più tardi, l'espressione venne a indicare gli accorgimenti istituzionali usati dai sovrani per assicurare funzionalità e continuità al *potere dello Stato*. Peraltro, in Machiavelli questo significato assunse una torsione meno nobile, relativa cioè ai modi conservazione del *potere nello Stato*. A partire dal XVI secolo, in tutta Europa, al concetto di *arcana imperii* si ribellarono quanti (in particolare, i protagonisti del movimento protestante) propugnavano l'idea che la responsabilità di governo fosse una funzione (non originaria ma) derivata dalla sovranità del popolo dei fedeli. Di qui il progressivo affermarsi del concetto di potere come esercizio di governo pubblico, necessariamente visibile e trasparente, perché manifestazione della volontà generale. In sintesi, secondo Rinaldi, i problemi pratici di oggi sul segreto di Stato trovano scaturigine nella dialettica storica tra *arcanum* e *publicum*.

Deve essere detto, tuttavia, che le codificazioni moderne e ancor più la legislazione contemporanea descrivono con apprezzabile precisione il segreto di Stato, dal punto di vista sostanziale (v. *supra* nota 20), mentre i problemi affrontati dalla Corte costituzionale nelle sentenze 106 del 2009 e 24 del 2014 attengono all'aspetto prettamente procedurale e organizzativo. Rinaldi chiarisce allora che la contrapposizione tra le necessità di un governo rapido ed efficiente (e talora non ostensibile) e quello di un pubblico e genuino esercizio della rappresentanza e della sovranità popolare si sposta sul piano dei rapporti tra poteri dello Stato. Qui la legge italiana e la giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 86 del 1977 e molto esplicitamente nella sentenza n. 106 del 2009, punto 3 del *Considerato in diritto*) tendono a privilegiare la considerazione della relazione tra esecutivo (e, più propriamente, il suo vertice) e legislativo (v. p. 146). In pratica, dovrebbe essere quasi solo il Parlamento a poter svolgere controlli e verifiche sull'uso che il Presidente del consiglio fa del potere di apporre od opporre il segreto di Stato (così anche la sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2012, punto 5 del *Considerato in diritto*, pubblicata anche in *Cass. pen.* 2012, p. 3261, con nota perplessa di M. PANZAVOLTA). Il potere giudiziario resta tendenzialmente escluso dal dialogo sull'applicazione di questo istituto. L'autrice osserva - però - come sia proprio su questi aspetti che la Corte EDU si mostri più critica (p. 262-265). Posto che sono i tribunali il luogo privilegiato della tutela dei diritti umani, escludere il giudice ordinario da un reale controllo sul segreto di Stato diventa improponibile e si risolve in una violazione della Convenzione (v. anche *infra* nel testo).

Corte di cassazione dovette prendere atto con la sentenza del 24 febbraio 2014, n. 20447), i quali furono poi graziati dal Presidente della Repubblica.

Abu Omar e la moglie Nabila Ghali – già a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2009 e, dunque, con ricorso del 18 agosto di quello stesso anno - avevano tuttavia adito la Corte europea di Strasburgo per sentire l'Italia condannata sulla base di una fitta serie di parametri<sup>23</sup>.

Abu Omar aveva lamentato la violazione sostanziale dell'art. 3 della Convenzione, poiché le autorità italiane, collaborando con gli agenti statunitensi nelle operazioni di consegna straordinaria, avrebbero concorso nell'inflizione di trattamenti disumani e degradanti nei suoi confronti; la violazione sostanziale dell'art. 5 per essere stata la sua detenzione del tutto illegittima e arbitraria; la violazione dell'art. 8, per essere stata lesa l'integrità e la serenità della sua vita privata e familiare, dato l'improvviso e arbitrario allontanamento dalla sua famiglia.

La signora Ghali, a sua volta, aveva lamentato la violazione sostanziale dell'art. 3 della Convenzione, poiché le autorità italiane, collaborando con gli agenti statunitensi nelle operazioni di consegna straordinaria del marito, le avrebbero causato un trauma privo di giustificazioni; e la violazione dell'art. 8, per essere stata lesa l'integrità e la serenità della sua vita privata, dato l'improvviso e arbitrario allontanamento del marito dalla famiglia.

Marito e moglie, inoltre, si erano doluti della violazione procedurale dell'art. 3 della Convenzione, poiché le autorità italiane – pur avendo condotto indagini tempestive e chiarificatrici – nel loro complesso avrebbero vanificato del tutto gli esiti di tali indagini, in ragione degli effetti del segreto di Stato (che ha reso inutilizzabili le prove raccolte a carico dei colpevoli dell'*extraordinary rendition*). Questi aspetti, inoltre, avrebbero comportato la violazione dell'art. 13 sul diritto a un ricorso effettivo.

---

<sup>23</sup> La sentenza della Corte è della IV sezione, 23 febbraio 2016 ed è divenuta definitiva il 23 maggio. Essa è già commentata nella letteratura giuridica (vedi per tutti P. BONETTI, *Il caso Abu Omar a Strasburgo: l'obbligo di punire le extraordinary renditions*, in *Quaderni costituzionali* 2016, pp. 390 ss.).

La Rappresentanza italiana ha anzitutto eccepito la mancanza dell'esperienza di tutte le vie interne, eccezione che nel prosieguo del giudizio essa ha reiterato, visti i successivi sviluppi del procedimento. La Corte, tuttavia, la respinge, dal momento che già nel 2009 i contorni della vicenda e delle violazioni dei diritti dei ricorrenti erano nitidi e – dopo una procedura snodatasi molto tortuosamente per ben 6 anni – non può addossare loro il rilievo di non essersi caricati l'onere di ulteriori iniziative giudiziarie (v. n. 198-201 della sentenza).

La Corte poi deve affrontare il delicato tema - postole dalla Rappresentanza italiana - se il segreto di Stato le sia opponibile, come lo è verso la giurisdizione interna. Al riguardo, la Corte precisa che l'unico criterio per essa vincolante è quello di accertare i fatti di causa "oltre ogni ragionevole dubbio". In proposito, vale la pena riportare quanto la IV sezione testualmente argomenta:

“[la Corte] tuttavia non ha mai avuto come scopo quello di mutuare il metodo dei sistemi giuridici nazionali che applicano questo criterio. A lei spetta di stabilire non la colpevolezza penale o la responsabilità civile, ma la responsabilità degli Stati sottoscrittori nei riguardi della Convenzione. La specificità di questo compito, attribuitole dall'articolo 19 della Convenzione, [...] condiziona il suo modo di affrontare i problemi della prova. In questo quadro procedurale, non esiste alcun ostacolo alla ricevibilità degli elementi di prova, né alcuna formula predefinita applicabile al loro apprezzamento. La Corte adotta le conclusioni che, a proprio avviso, risultano sostenute dalla valutazione dell'insieme degli elementi di prova, ivi comprese le deduzioni che possono trarsi dai fatti e dalle osservazioni delle parti. Conformemente alla propria costante giurisprudenza, la prova può derivare da un fascio di indizi, o da presunzioni non smentite, sufficientemente gravi, precise e concordanti. [...] D'altronde, la Corte ricorda che la procedura prevista dalla Convenzione non è sempre improntata al rigoroso onere della prova in capo al

ricorrente. Essa rinvia alla propria giurisprudenza relativa agli articoli 2 e 3 della Convenzione, secondo la quale - allorquando i fatti di causa sono per definizione conosciuti solo dai poteri pubblici, in ragione del controllo d'autorità esercitato su persone - ogni pregiudizio fisico o decesso sopravvenuto durante il periodo di detenzione dà luogo a forti presunzioni. L'onere della prova, in questi casi, è invertito e spetta alle autorità fornire una spiegazione soddisfacente e convincente, in mancanza della quale la Corte a buon diritto può tirare conclusioni sfavorevoli al governo convenuto" (v. nn. 219-220, *t.d.a.*).

Con queste osservazioni, pertanto, la Corte europea di Strasburgo non si sofferma immediatamente sulla teoria del segreto di Stato, entrando direttamente sui risvolti probatori di tipo pratico (e dunque lasciando le questioni di principio per il prosieguo). Essa ritiene che i fatti nella loro materialità siano ampiamente provati sia in ragione della documentazione giudiziaria prodotta dai diversi uffici giudiziari italiani, sia dalla vasta notorietà, anche sui *mass-media*, dei fatti dedotti in giudizio.

Nel merito, la Corte di Strasburgo dichiara sussistente, con riferimento ad Abu Omar la violazione dell'art. 3 sotto il profilo sostanziale, in quanto le autorità italiane, permettendo agli agenti statunitensi di rapire il ricorrente sul territorio italiano nell'ambito del programma di «consegne straordinarie»<sup>24</sup>, hanno consapevolmente esposto l'interessato a un rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione nel paese di destinazione; la violazione dell'art. 5, stante l'arbitrarietà della detenzione; la violazione dell'articolo 8, in ragione dell'illegittimo allontanamento dal suo nucleo familiare. La Corte dichiara altresì sussistente, con riferimento alla signora Ghali la violazione del profilo materiale dell'art. 3 della

---

<sup>24</sup> Si noti incidentalmente che la legittimità delle *extraordinary renditions* è stata comunque esclusa dalla Corte costituzionale proprio nella sentenza n. 106 (v. punto 8.5 del *Considerato in diritto*). Il Parlamento europeo svolse un'inchiesta sulle *extraordinary renditions* e ne approvò la relazione finale nella seduta del 20 febbraio 2007: relatore fu l'allora parlamentare europeo (oggi deputato e vice-presidente della Commissione d'inchiesta sulle mafie) Claudio Fava, il quale ha poi descritto l'andamento dell'inchiesta nel libro *Quei bravi ragazzi*, Sperling & Kupfer, Milano 2007. Il caso Abu Omar vi è ampiamente trattato e, in allegato, è riportato il testo della relazione finale.

Convenzione, in quanto i dubbi e l'apprensione provati dalla ricorrente sulla sorte del marito, per un periodo ininterrotto e prolungato, hanno costituito un trattamento degradante; la violazione dell'articolo 8 CEDU, per aver subito anche a livello familiare la scomparsa del coniuge per motivi illegittimi.

La Corte - infine - con riferimento a entrambi i ricorrenti, riconosce la violazione dell'art. 3 sotto l'aspetto procedurale. Sebbene l'inchiesta penale italiana sia stata tempestiva ed efficace sotto il profilo dell'accertamento oggettivo dei fatti (v. n. 265), l'opposizione del segreto di Stato su fatti e circostanze del giudizio (unitamente alla grazia concessa ad alcuni degli imputati statunitensi) ha prodotto l'effetto di evitare il consolidamento soggettivo della responsabilità e la condanna dei colpevoli dell'illegittimo sequestro della persona di Abu Omar, con ciò svuotando l'effetto deterrente delle disposizioni nazionali poste a tutela della libertà fisica e morale dei ricorrenti. Sotto questo aspetto – dunque – la Corte europea torna sul segreto di Stato dandone un giudizio piuttosto severo. Essa afferma infatti:

“L’istituto legittimo del segreto di Stato, con ogni evidenza, è stato usato per impedire che i responsabili fossero chiamati a rispondere dei loro atti. Conseguentemente, l’inchiesta pur genuina e profonda, e il processo (che ha condotto all’identificazione dei colpevoli e alla condanna di taluni di essi) non sono pervenuti al loro esito naturale, che sarebbe stato la punizione dei responsabili. In fin dei conti si è registrata l’impunità. Questo profilo è ancora più deplorabile nel caso di specie, che concerne due Paesi – l’Italia e gli Stati Uniti – che hanno in vigore un trattato di estradizione, in base al quale i responsabili avrebbero potuto essere estradati. Assodato pertanto che una condanna penale rileva sotto il profilo del rispetto procedurale dell’articolo 3, la Corte ritiene che – in definitiva – l’inchiesta nazionale non abbia raggiunto gli scopi della Convenzione” (v. n. 272, *t.d.a.*).



Ecco che allora – a consuntivo – si comprende come, con questa pronunzia, la Corte europea si ponga in espressa antitesi con la Corte costituzionale italiana. Mentre quest’ultima – già nella pronunzia del 2009 – aveva stabilito che la discrezionalità politica del Presidente del consiglio sull’apposizione del segreto di Stato e sulla conferma dell’opposizione da altri manifestata poteva essere sindacata solo in sede parlamentare mediante lo strumento delle relazioni del COPASIR e, in ultima analisi, della censura fiduciaria, la Corte europea invece intravede in una simile sistemazione una chiara lesione dei diritti connessi a una tutela giurisdizionale effettiva.

### **3. PRONUNZIE ITALIANE CHE CONSIDERANO DIRETTAMENTE L’ORDINAMENTO CEDU<sup>25</sup>.**

#### **3.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2016, in materia di doppia incriminazione.**

Il *ne bis in idem* (nel diritto anglo-americano indicato come *double jeopardy clause*) è un principio di civiltà: per lo stesso fatto la medesima persona non può essere incriminata e giudicata più di una volta (salvi i casi di revisione). Esso è codificato nel nostro ordinamento nell’art. 649

---

<sup>25</sup> Varie sono le pronunzie di rilievo che la Corte costituzionale ha emanato nel 2016, facendo diretto riferimento al diritto convenzionale. Le più rilevanti appaiono le sentenze nn. 193, 200 e 204, l’ordinanza n. 208 e le sentenze nn. 219 e 286. Per motivi di sintesi, in questa *Rassegna* si illustra il contenuto delle sentenze nn. 200 e 219 (il cui testo si riporta anche per intero nei documenti allegati al presente *Quaderno*). Vale la pena qui segnalare che la sentenza n. 193 ha a che fare con la pretesa illegittimità del cumulo tra sanzione amministrativa e sanzione penale, su cui la Corte EDU si era pronunziata nel caso *Grande Stevens* (v. *Quaderno* n. 11, p. 145). La Corte costituzionale conclude per l’infondatezza della questione; la sentenza interpretativa di rigetto n. 204 ha a che fare con l’ordinamento penitenziario; l’ordinanza n. 208 affronta il tema della riforma della legge c.d. Pinto (n. 89 del 2001) e dichiara inammissibili le questioni sollevate, perché i nuovi commi *2-bis* e *2-ter* dell’art. 2 della legge non si applicano ai procedimenti di domanda di risarcimento per l’irragionevole durata del processo; e la sentenza n. 286 dichiara illegittima la disciplina dell’attribuzione del cognome dei figli (sia legittimi sia naturali sia ancora adottivi), laddove – concordi i genitori – possa essere attribuito anche il cognome della madre (con ciò riprendendo il tema trattato nella sentenza *Cusan e Fazzo* del 2014, v. *Quaderno* n. 11, p. 156).

c.p.p. e trova una conferma nell'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 (oltre che nell'art. 50 della Carta di Nizza).

Di per sé, la regola del *ne bis in idem* poneva il problema se, per stabilire l'*idem*, si dovesse considerare il fatto nella sua sola dimensione naturalistica ed empirica oppure anche nella sua qualificazione legale. L'art. 649 c.p.p. risolve il quesito, statuendo che il divieto di processare la stessa persona due volte per lo stesso fatto vale anche nei casi in cui “questo sia diversamente considerato per il titolo, per il grado e per le circostanze” (a esempio, non si può celebrare un nuovo processo a carico di chi sia stato assolto per strage imputandogli l'omicidio plurimo in danno delle stesse persone; oppure chi sia stato assolto per omicidio comune contestandogli l'omicidio aggravato). Da questo punto di vista, per identità di fatto s'intende quella materiale e non quella giuridica.

Senonché, di facile comprensione per fatti semplici, la regola è più complicata quando si tratta di fatti complessi rispetto ai quali si pone il problema del concorso di reati<sup>26</sup>. Il diritto vivente italiano (vale a dire la consolidata giurisprudenza) riteneva che – ove fosse configurabile un concorso formale di reati ai sensi dell'art. 81 c.p. – fosse possibile un nuovo processo per uno dei reati in concorso, pur se fosse caduto il giudicato di assoluzione su un altro (con le sole eccezioni dell'assoluzione perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non l'ha commesso).

Nei diversi procedimenti indicati genericamente dagli organi di stampa come i processi Eternit, era accaduto che agli imputati di crollo e altri disastri dolosi (art. 434 c.p.) e di rimozione od omissione dolosa di cautele sul lavoro (art. 437), definitivamente assolti per quelle accuse, era stato contestato l'omicidio doloso plurimo (art. 575) nei confronti delle stesse persone, non già come ipotesi alternativa ma come imputazione cumulativa (secondo – cioè – lo schema giuridico del concorso di reati).

---

<sup>26</sup>L'istituto del concorso di reati promana dalla tematica (classica, per i penalisti) dell'unità e pluralità di reati, che dovrebbe guidare il giudice nella risposta al quesito se in un episodio di vita si configurino uno o più reati. La risposta è più facile quando esso è composto di più azioni od omissioni ben distinte (il codice penale chiama questa ipotesi concorso materiale di reati); meno facile è quando l'azione sia una sola o comunque vi sia una strettissima contestualità temporale delle varie condotte (in tal caso si potrebbe configurare il concorso formale). Sul problema esiste una vasta letteratura (vi si è dedicato persino Aldo Moro con una monografia del 1951).

La Corte costituzionale (v. i punti 10 e 11 del *Considerato in diritto*) argomenta che questo principio giurisprudenziale finisce per far rientrare dalla finestra quel che si era cacciato dalla porta, vale a dire la possibilità di qualificare giuridicamente lo stesso fatto con una nuova veste e di celebrare su di esso un secondo processo. Tutto ciò in contrasto con l'art. 4 del Protocollo n. 7 (come a sua volta inteso dal consolidato orientamento della *Grande Chambre*). Di qui la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p. per come inteso nel diritto vivente con riferimento al concorso formale di reati.

### **3.2. Segue: la sentenza n. 219 del 2016 in materia di rivalsa.**

La legge n. 234 del 2012, all'art. 43, riprende i contenuti dell'articolo 16 della legge n. 11 del 2005. Al comma 10 dell'art. 43 è riprodotto anche il contenuto dell'art. 16-*bis* della legge n. 11 del 2005 in punto di rivalsa dello Stato sugli altri enti pubblici responsabili delle violazioni della CEDU, accertate con sentenza della Corte di Strasburgo e notificate all'Italia (v. *infra* nella documentazione allegata al presente *Quaderno*).

La disposizione - per vero - è piuttosto chiara nel dispositivo e nella *ratio*. Per un verso - in applicazione del più generale principio della responsabilità solidale per i fatti illeciti - la legge stabilisce il diritto di rivalsa del soggetto che ha pagato nei confronti degli altri co-obbligati cui effettivamente l'illecito sia imputabile (*cf.* art. 2055 c.c.); per altro verso, la *ratio* è di responsabilizzare i livelli decentrati di governo (vuoi sul territorio vuoi in ambiti di indipendenza amministrativa garantita) nel rispetto della Convenzione e, soprattutto, nel combinato disposto degli articoli 41 e 46, che fa impegno espresso a tutti i paesi sottoscrittori di far rispettare la Convenzione e di adoperarsi in ogni modo per rimuovere gli effetti delle sue violazioni.

È stata, però, sollevata la questione di legittimità dal tribunale civile di Bari sull'art. 16-*bis*. Il giudice di Bari ha dubitato della costituzionalità della disposizione, alla luce sia dell'art. 3, sotto il profilo della ragionevolezza, sia dell'art. 24, sotto il profilo del diritto a stare in giudizio per sostenere efficacemente le proprie ragioni. Nel giudizio *a quo*

infatti un comune pugliese lamentava l'irragionevolezza della previsione e la mancata possibilità di intervenire in giudizio innanzi alla Corte EDU.

La Corte costituzionale (sentenza n. 219 del 2016) ha rigettato la prima questione, giacché i comuni chiamati dallo Stato in sede di rivalsa possono sempre eccepire di non aver causato la violazione. Così come la rivalsa si basa sui principi generali del danno aquiliano, altrettanto vale per l'aspetto della causalità. In tanto potrà aversi rivalsa dello Stato convenuto in quanto il fatto che costituisce violazione accertata della Corte EDU sia imputabile eziologicamente all'ente locale chiamato in sede di rivalsa a rifondere lo Stato. Dunque: nessuna irragionevolezza. Né sposta alcunché, in questo ragionamento, che gli eventi materiali ritenuti lesivi dei diritti fissati in Convenzione dalla Corte EDU siano avvenuti prima dell'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005. Il presupposto della rivalsa non è la violazione in sé ma il suo accertamento da parte della Corte EDU.

Si segnali che al punto 6 del *Considerato in diritto*, essa qualifica l'impossibilità per il comune di difendersi direttamente a Strasburgo e l'eventuale inerzia difensiva del Governo italiano come, rispettivamente, un profilo non attinente all'art. 16-*bis* ma all'ordinamento processuale della CEDU e un inconveniente di mero fatto, non rilevante per la questione sollevata.

In realtà i soggetti pubblici, le cui condotte sono chiamate in causa innanzi alla Corte EDU, hanno la possibilità di concorrere alla preparazione delle difese italiane innanzi alla Corte di Strasburgo. Generalmente gli uffici del contenzioso del Ministero degli affari esteri e quelli del Ministero della giustizia raccolgono esaurienti elementi per la Rappresentanza permanente italiana presso il Consiglio d'Europa, in vista della difesa tecnica la più efficace possibile. Sicché se l'ente può dimostrare di aver avuto a disposizione materiale utile ed elementi argomentativi preziosi che, viceversa, la Rappresentanza del Governo non ha chiesto o raccolto o che ha trascurato di adoperare nella difesa fino al punto di non aver evitato l'accertamento di una violazione che invece poteva essere scongiurato, allora in sede di rivalsa l'ente pubblico potrà opporre allo Stato di non potersi veder addebitato (non già il fatto originario, ma) l'accertamento di una violazione che avrebbe potuto essere

evitata. In definitiva, l'art. 16-*bis* (oggi art. 43) non è illegittimo perché gli spazi difensivi per l'ente locale non sono sbarrati: il comune (o la regione o altro) ne fruirà partecipando indirettamente al giudizio a Strasburgo oppure in sede di contestazione della rivalsa.

#### **4. IL CONTENZIOSO NEI CONFRONTI DEGLI ALTRI PAESI.**

##### **4.1. La polizia delle sedute parlamentari: *Karacsony***

Con sentenza del 17 maggio 2016, la *Grande Chambre* ha definito una vertenza di estremo interesse per le acquisizioni della tradizione parlamentare europea (*Karacsony e altri c. Ungheria*). Il caso le era stato deferito, su istanza del Governo ungherese, a seguito di una pronuncia della Seconda sezione della Corte che aveva constatato la violazione dell'articolo 10 della Convenzione, in materia di diritto di espressione.

Gli episodi, da cui il contenzioso era scaturito in sede nazionale, consistevano in procedure sanzionatorie interne al Parlamento ungherese nel corso del 2013.

Nel primo caso si trattava di proteste su un provvedimento inerente alla disciplina del tabacco: in occasione di un voto, alcuni deputati dell'opposizione avevano esposto un cartello nell'emiciclo, nel quale era scritto che il partito di Governo: “(...) *ruba, imbrogli e mente*”; in occasione del voto finale, altri deputati del medesimo gruppo parlamentare avevano esposto uno striscione secondo il quale: “*sta andando in scena il verdetto della mafia del tabacco*”.

Nel secondo caso, in occasione della discussione di una proposta legislativa inerente al regime dei suoli, tre deputati di un gruppo parlamentare di opposizione avevano deposto sul banco del capo del Governo una piccola carriola dorata, riempita di terriccio, mentre altri avevano esposto nell'emiciclo uno striscione in cui si diceva testualmente: “*Ridistribuire la terra, invece di rubarla!*”.

Secondo le disposizioni della legge ungherese sul Parlamento e le norme contenute nel regolamento della Camera, i deputati protagonisti di

queste manifestazioni erano stati sanzionati con una pena pecuniaria (ammontante a una somma che variava dall'equivalente di 170 a circa 450 euro a testa), su proposta del Presidente della Camera, che l'Assemblea aveva approvato senza discussione.

Per comprendere per quale motivo i deputati interessati abbiano adito direttamente la Corte europea dei diritti dell'uomo è necessario dar conto di una vicenda parallela pure descritta nella sentenza. Un deputato del partito di estrema destra *Jobbik* aveva promosso due giudizi costituzionali per sentir dichiarare illegittima la legge sul Parlamento e – in particolare – per la parte inerente ai poteri sanzionatori del presidente, sia perché sostanzialmente lesiva del diritto di espressione, sia per la completa carenza di procedure d'impugnazione delle sanzioni irrogate innanzi a un'autorità terza e in contraddittorio tra le parti.

La Corte costituzionale ungherese (v. nn. 36 ss. della sentenza), sebbene avesse riconosciuto che la libertà di espressione è una pietra angolare degli ordinamenti democratici e che, in tale contesto, essa costituisce un tratto indefettibile della libertà del mandato parlamentare, aveva statuito che altrettanto importante per gli ordinamenti che vogliono dirsi democratici sono la funzionalità dei Parlamenti e l'ordinato svolgersi delle loro procedure. Per tali motivi, la Corte costituzionale, con due distinte pronunzie del 4 novembre 2013, aveva ritenuto non illegittima la legge introdotta, perché essa – a suo avviso - tendeva ad assicurare il pacifico corso dei lavori parlamentari e, dunque, dell'esercizio delle funzioni rappresentative, peraltro in continuità con le tradizioni regolamentari riscontrate anche in altri parlamenti, le quali non solo contemplano il potere di polizia interna del presidente, ma anche talora le sanzioni di tipo patrimoniale (il presidente della Corte e due giudici, tuttavia, avevano redatto una *dissenting opinion*, v. n. 38).

Si comprende, pertanto, per quale motivo i deputati ricorrenti non avrebbero potuto utilmente esperire le vie di ricorso interno, giacché la pronuncia della Corte costituzionale era così recente. E si capisce altrettanto per quale ragione la relativa eccezione di non esaurimento dei ricorsi interni del Governo ungherese sia stata respinta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (v. nn. 80 ss.).

Venendo al merito, la Corte osserva, come del resto aveva fatto il consesso costituzionale ungherese, che nei casi a lei sottoposti si fronteggiavano due esigenze: quella di garantire il più ampio e libero esercizio del diritto di espressione dei parlamentari, specie se orientato al dissenso politico dall'indirizzo di maggioranza (in tal senso, riecheggiando il contenuto della sentenza *Castells c. Spagna* del 1992); e quella di assicurare funzionalità ed efficacia all'istituzione parlamentare nel suo complesso, in mancanza delle quali la democrazia rappresentativa ugualmente non conseguirebbe i suoi scopi (v. nn. 138-141).

In quest'ambito, la Corte distingue due tipi di rimedio contro le condotte di singoli parlamentari contrarie all'ordinato svolgimento dei lavori e al rispetto reciproco tra i membri eletti (v. nn. 155 e 156).

Il primo tipo consiste nella reazione immediata, come - per esempio - il richiamare o il togliere la parola al deputato che non si attenga al punto oppure che pronunzi parole sconvenienti od offensive o, addirittura, che passi alle vie di fatto. In quest'ultimo caso, è previsto generalmente l'allontanamento forzato del responsabile dall'aula, ove egli non ottemperi all'ordine di espulsione.

Il secondo tipo, viceversa, consiste nelle misure sanzionatorie successive al fatto: l'interdizione dal partecipare ai lavori parlamentari per un certo lasso di tempo e l'eventuale sanzione di tipo patrimoniale<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Vale la pena qui rammentare che la materia delle sanzioni ai parlamentari è disciplinata, nell'ordinamento italiano, dai soli regolamenti parlamentari e non dalla fonte legislativa. Si ritiene che la potestà di mantenimento dell'ordine riservata a ciascuna Camera sia rinvenibile sia nella tradizione costituzionale, sia nel dettato degli articoli 64 e 68 della Costituzione: v. le sentenze della Corte costituzionale n. 231 del 1975, n. 129 del 1981 e n. 379 del 1996. Vedi altresì G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone (diritto politico e riserva parlamentare)*, Rubettino, Soveria Mannelli 2015. Sia consentito altresì il rinvio a M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Rubettino, Soveria Mannelli 2011, p. 129. L'art. 58 del Regolamento della Camera prevede, com'è noto, la possibilità di domandare il giurì d'onore per le accuse puntuali ricevute; l'art. 59 prevede il richiamo del Presidente per le espressioni sconvenienti o la turbata libertà della seduta; l'art. 60 prevede l'esclusione dall'aula per il resto della seduta e, al comma 3, l'eventuale irrogazione delle sanzioni ad opera dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente. La prassi, in questi casi, contempla la previa istruttoria sui fatti da parte del Collegio dei deputati questori. Le sanzioni sono sempre precedute dall'audizione dei parlamentari coinvolti (vi sono precedenti in cui il Presidente si è limitato a inviare lettere di deplorazione ai deputati responsabili di comportamenti molesti). Il Regolamento della Camera non prevede sanzioni pecuniarie, tuttavia l'interdizione dai lavori

La Corte osserva che i casi in questione attengono solo a questo secondo tipo, sicché il punto di equilibrio tra gli interessi poc'anzi illustrati (libertà del mandato parlamentare del singolo membro ed esigenze di funzionalità e correttezza nella conduzione dei lavori parlamentari) deve spostarsi verso i primi, giacché si tratta di misure assunte dopo la conclusione della seduta. La Corte non nega che anche la sanzione cosiddetta *ex post facto* possa avere un significato deterrente, ma la sua irrogazione deve essere circondata dalle garanzie procedurali che il diritto vivente della Convenzione sancisce.

Sotto tale profilo, la regolazione di questo secondo tipo di sanzioni disciplinari nel Parlamento ungherese non ottempera ai dettami del diritto della Convenzione; infatti queste sono irrogate, in buona sostanza, per moto del Presidente della Camera, senza previo contraddittorio e con provvedimento privo di motivazione. Quest'ultima carenza, in particolare, appare grave alla Corte, giacché solo nello sviluppo del ragionamento motivazionale il Presidente della Camera potrebbe dar conto della valutazione condotta in ordine alla gravità del fatto punito e alla necessità di garantire per il futuro l'ordine e la funzionalità dei lavori parlamentari, con una sanzione proporzionata alle caratteristiche del caso concreto (v. nn. 151 e 152). In mancanza, la sua decisione potrebbe apparire sia arbitraria e parziale ai destinatari, sia sottratta alla possibilità di un giudizio da parte dell'opinione pubblica (v. nn. 158 e 159). La Corte,

---

può risolversi indirettamente nella decurtazione della diaria. L'art. 62 del Regolamento della Camera disciplina l'immunità della sede. L'art. 66 del Regolamento del Senato prevede il richiamo all'ordine dei senatori che turbino l'ordine della seduta, mentre l'articolo 67 prevede la censura del Presidente del Senato per i senatori che persistano nel comportamento o che trascorrono a oltraggi o vie di fatto. Ai sensi dell'articolo 67, comma 3, analogamente a quanto previsto alla Camera dei deputati, il Presidente può proporre l'irrogazione di sanzioni al Consiglio di presidenza, innanzi al quale i senatori interessati sono chiamati a fornire spiegazioni.

Certo è che l'amministrazione di queste procedure è rimessa agli organi parlamentari interni menzionati ed essa sarebbe insindacabile nei tribunali della Repubblica (come del resto è stato ribadito proprio di recente con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 149 del 2016). A difesa di questa insindacabilità – del resto – e quale espressione suprema dell'autonomia del Parlamento, proprio nel contenzioso menzionato nel testo, era intervenuto in soccorso dell'Ungheria il governo del Regno Unito (v. nn. 114-119), perorando l'applicabilità al caso attuali dei principi già stabiliti dalla Corte europea nei casi *A. v. United Kingdom* del 2002 e *Kart v. Turkey* del 2009 (su quest'ultimo si rinvia al *Quaderno* n. 6 – 2009, in nota, p. 18-19). Un intervento *ad adiuvandum* per l'Ungheria era stato anche esperito dalla Repubblica Ceca.



inoltre, stigmatizza la totale carenza sia di un momento di contraddittorio, constatata nei casi in esame ma riveniente direttamente dalla disciplina interna del Paese magiaro, sia di un'istanza di appello. Di qui la conferma che vi è stata la violazione dell'articolo 10 della Convenzione, da solo e in combinato disposto con l'articolo 13, relativo alla mancanza di un ricorso effettivo (vedi nn. 162 e 174).

#### **4.2. Le prove dell'investigatore privato nel processo civile: *Vukota-Bojic*.**

Una donna residente in Svizzera aveva subito un incidente stradale nel 1995 (era stata investita da una motocicletta). A seguito delle pratiche medico-legali, la compagnia si era determinata a riconoscerle un indennizzo sotto forma di rendita periodica fino all'aprile 1997.

Viceversa, la donna investita aveva ritenuto che il danno subito fosse maggiore di quello ritenuto dall'assicurazione e iniziò un contenzioso, che si rivelò lungo e tortuoso, nel contesto del quale ella fece valere danni neurologici e una conseguente invalidità permanente. Nel 2006, la compagnia assicuratrice si risolse a far pedinare e fotografare la donna da un investigatore privato, formando così un *dossier* che avrebbe poi depositato in sede giudiziale. Ne emerse che la signora Vukota-Bojic poteva guidare, portare a passeggio il cane, fare la spesa e caricarla in macchina.

Sulla base di questi elementi, in conclusione, la massima istanza giudiziaria svizzera (la Corte federale) ritenne che le prove fossero ammissibili nel giudizio civile e rigettò la domanda di (maggiore) ristoro della ricorrente.

Di qui il ricorso della signora Vukota-Bojic, che la Terza sezione ha deciso con sentenza del 18 ottobre 2016.

Le doglianze si basavano sull'art. 8 (vita privata e familiare) sull'art. 6 (giusto processo). Sul primo punto, la Corte rammenta che per l'interferenza della pubblica autorità sulla vita privata e familiare è necessaria una previsione di legge e che la sua applicazione al caso

concreto sia necessaria in una società democratica (e dunque sia proporzionata alla necessità che si presenta).

La Corte federale svizzera aveva accettato di considerare le prove della pretesa buona salute e abilità al lavoro della ricorrente raccolte dall'investigatore privato perché la legge svizzera aveva considerato le compagnie assicuratrici, che forniscono la copertura obbligatoria per la responsabilità civile automobilistica, come esercenti un pubblico servizio.

In questo contesto, la Corte federale aveva ritenuto che - implicitamente - la compagnia potesse avvalersi di poteri *lato sensu* amministrativi e di accertamento dei fatti, tenuto conto che gli assicurati sono tenuti a fornire in buona fede all'assicuratore tutte informazioni sullo stato di salute e valutato anche che l'incisione della vita privata della ricorrente era stata minima. Non vi era stata intrusione nel suo domicilio o sul suo telefono ma solo un servizio di osservazione in luoghi pubblici (v. n. 43 della sentenza).

La Corte europea – accertato *in limine* che d'interferenza con il diritto di cui all'art. 8 si è trattato – non arriva neanche ad analizzare il profilo della sua necessità e proporzione in una società democratica. Ravvisa la violazione già nella mancanza di una chiara previsione legislativa attributiva del potere d'incidere sulla vita privata e familiare della ricorrente. Il ragionamento della giurisdizione interna svizzera (reiterato nelle difese dello Stato convenuto) le appare infatti del tutto generico e insufficiente. La garanzia della previsione per legge di misure restrittive delle libertà previste nella Convenzione sta nella loro conseguente notorietà e prevedibilità (v. nn. 66-78)<sup>28</sup>. La Corte europea riconosce che la legge svizzera offre sufficienti margini di determinatezza sul profilo che le compagnie possano svolgere verifiche sulla genuinità delle informazioni fornite dagli assicurati (in particolare, incrociando i loro dati personali e chiedendo chiarimenti); ma non sul fatto che esse possano assumere iniziative unilaterali, indeterminate nella durata e nelle modalità.

---

<sup>28</sup> V. anche la sentenza *Uzun e S. c. Germania* del 2010, su cui si è riferito nel *Quaderno* n. 7, p. 35.

Quanto invece al secondo motivo di ricorso (violazione del giusto processo) la Corte si attiene ai suoi precedenti: la violazione dell'art. 8 della Convenzione non implica quella dell'art. 6, comma 1. In questo caso, la Corte la esclude perché nel complesso le possibilità di difesa in giudizio della ricorrente non erano state conculcate del tutto (in grado d'appello – addirittura – le prove raccolte dall'investigatore privato erano state escluse) e la Corte federale aveva deciso il caso anche sulla base di altri elementi di prova<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Concorda su quest'ultimo aspetto anche il giudice russo Dedov, che invece redige un'opinione dissenziente sulla violazione dell'art. 8.



### ***III. TABELLE DELLE SENTENZE***



## 1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico

Ricorso	Data	Sentenza
68060/12 16178/13 23130/13 23149/13 64572/13 13662/13 13837/13 22933/13 13668/13 13657/13 22918/13 22978/13 22985/13 22899/13 9673/13 158/12 3892/12 8154/12 41143/12	14.1.16	<p><b>D.A. e altri</b> – in materia di esecuzione di decisioni giudiziarie. I ricorrenti, 889 cittadini italiani contagiati da diversi virus (HIV, epatite B o epatite C) a seguito di trasfusioni di sangue o di interventi chirurgici, intentarono dinanzi al ministero della Salute azioni civili volte a ottenere il risarcimento dei danni subiti.</p> <p>Il ricorso innanzi alla Corte EDU deriva dalla doglianza che l'introduzione di nuovi criteri stabiliti dalla legge impediscono loro di concludere per via transattiva le vertenze avviate. Alcuni ricorrenti hanno denunciato l'eccessiva durata dei procedimenti di risarcimento (articolo 2, profilo procedurale). Altri ancora anche la mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie rese in loro favore (articoli 6 § 1 e 13 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1).</p> <p>La Corte ha constatato: 1) la violazione degli articoli 6 § 1 e 1 Prot. n. 1 CEDU in riferimento alla mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie emanate in favore di alcuni ricorrenti; 2) la violazione dell'art. 13 CEDU, avendo ritenuto che i ricorrenti non disponessero di un ricorso effettivo per denunciare la violazione degli articoli 6 § 1 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione; 3) la violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'art. 2, avendo ritenuto eccessiva la durata dei procedimenti in causa e che le autorità italiane hanno omesso di offrire una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi procedurali che discendono da questa disposizione.</p>
44883/09	23.2.16	<p><b>Nasr e Ghali</b> - in materia di proibizione della tortura e diritto alla libertà e sicurezza. Due cittadini egiziani, il sig. Osama Mustafa Nasr (noto anche con il nome di «Abu Omar») e sua moglie, sig.ra Nabila Ghali, ricorrono alla Corte EDU sulla base degli articoli 3, 5, 6, 8 e 13 della Convenzione. I ricorrenti</p>

	<p>evidenziano che il marito sarebbe stato vittima nel 2003 di un'operazione di consegna straordinaria (<i>extraordinary rendition</i>) condotta da agenti della CIA con l'aiuto di agenti dei servizi d'informazione italiani. Aggredito e immobilizzato in strada da sconosciuti, Abu Omar sarebbe stato trasportato nella base militare americana di Aviano in Italia e poi alla base militare americana di Ramstein, in Germania. Qui - nella ricostruzione del ricorso - sarebbe stato consegnato ad altri agenti della CIA e imbarcato su un volo speciale per l'Egitto, dove sarebbe stato detenuto in segreto e avrebbe subito torture e maltrattamenti.</p> <p>Nella loro materialità, i fatti erano stati in larga misura accertati in diverse sedi giudiziali. Tuttavia, la procedura penale a carico degli agenti italiani imputati di sequestro di persona era stata lunga e tortuosa, soprattutto in ragione dell'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio su diverse circostanze oggetto di potenziale cognizione del giudice. Si erano avuti persino diversi conflitti d'attribuzione tra potere giudiziario e Presidente del Consiglio innanzi alla Corte costituzionale, vertenti sulla correttezza dell'opposizione del segreto di Stato, i quali però erano tutti stati decisi in favore del potere esecutivo e a conferma del segreto medesimo. In definitiva, Abu Omar - pur in seguito liberato - non aveva ottenuto giustizia alcuna dall'Italia. Di qui la doglianza basata sui profili sia sostanziali sia procedurali del divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti (art. 3); divieto di detenzione illegittima (art. 5); giusto processo (art. 6); diritto alla vita privata e familiare (art. 8) e mancanza di ricorso effettivo (art. 13).</p> <p>La Corte di Strasburgo - Quarta sezione - dichiara sussistente, con riferimento al ricorrente Abu Omar: 1) la violazione dell'art. 3 sotto il profilo sostanziale, in quanto le autorità italiane, permettendo ad agenti statunitensi di rapire il ricorrente sul territorio italiano nell'ambito del programma di «consegne straordinarie», hanno consapevolmente esposto</p>
--	--



	<p>l'interessato a un rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione nel paese di destinazione; 2) la violazione dell'art. 5, stante l'arbitrarietà della detenzione; 3) la violazione dell'articolo 8, in ragione dell'illegittimo allontanamento dal suo nucleo familiare.</p> <p>La Corte dichiara sussistente, con riferimento alla moglie, sig.ra Ghali: 1) la violazione del profilo materiale dell'art. 3 della Convenzione, in quanto i dubbi e l'apprensione provati dalla ricorrente sulla sorte del marito, per un periodo ininterrotto e prolungato, hanno costituito un trattamento degradante; 2) la violazione dell'articolo 8 CEDU, per aver subito anche a livello familiare la scomparsa del coniuge per motivi illegittimi.</p> <p>La Corte - infine - con riferimento a entrambi i ricorrenti, riconosce la violazione dell'art. 3 sotto l'aspetto procedurale, poiché l'opposizione del segreto di Stato su fatti e circostanze oggetto di potenziale accertamento giudiziale (unitamente alla grazia concessa ad alcuni imputati statunitensi) ha prodotto l'effetto di evitare la condanna dei colpevoli dell'illegittimo sequestro della persona del ricorrente, con ciò svuotando l'effetto deterrente delle disposizioni nazionali poste a tutela della libertà fisica e morale dei ricorrenti. L'inchiesta condotta - ad avviso della Corte - per quanto effettiva e approfondita, e combinata con un processo che ha portato all'individuazione dei colpevoli e alla condanna di alcuni di loro, non ha però avuto il suo esito naturale, vale a dire la punizione dei responsabili. Per le stesse ragioni, la Corte constata la violazione dell'art. 13 in combinato disposto con gli art. 3 e 8 della Convenzione, e dell'art. 13 in combinato disposto con gli artt. 3, 5 e 8 CEDU, rispettivamente nei confronti della ricorrente sig.ra Ghali e in capo al ricorrente Abu Omar. Resta quindi assorbita la questione della violazione del giusto processo.</p>
--	--

<p>17708/12 17717/12 17729/12 22994/12</p>	<p>25.2.16</p>	<p><b><i>Olivieri e altri</i></b> – <i>in materia di diritto a un ricorso effettivo e ragionevole durata del processo.</i> Il caso prende le mosse dal ricorso promosso ex lege Pinto per lamentare la durata eccessiva di un procedimento amministrativo. La corte d'appello competente dichiarò inammissibile il ricorso, avendo constatato che nel corso del giudizio dinanzi al giudice amministrativo i ricorrenti non avevano presentato istanza di prelievo, nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi «Pinto», introdotta con il decreto-legge n. 114 del 25 giugno 2008.</p> <p>I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU e, nel lamentare l'eccessiva durata del giudizio amministrativo, eccepivano che l'obbligo di presentare l'istanza di prelievo si sarebbe tradotto in una violazione del loro diritto a un tribunale dal punto di vista dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, rimettendo in discussione l'effettività di detto ricorso. La Corte, ritenendo di dover esaminare tale ultimo motivo di ricorso sotto il profilo dell'art. 13 CEDU, ha affermato che l'inammissibilità automatica dei ricorsi «Pinto», basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non hanno presentato l'istanza di prelievo, ha privato questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione. La Corte ha altresì constatato la violazione dell'art. 6 § 1 per l'eccessiva durata del processo.</p>
<p>68884/13</p>	<p>28.4.16</p>	<p><b><i>Cincimino</i></b> – <i>in materia di affidamento di minori.</i> La ricorrente, madre di una bambina, in sede di separazione giudiziale dal marito era stata dichiarata decaduta dalla potestà genitoriale e le era stato vietato qualsiasi incontro con la figlia. Le perizie psichiatriche ordinate dal tribunale avevano infatti evidenziato che la ricorrente soffriva di un disturbo della personalità che la portava ad assumere un comportamento pregiudizievole per lo sviluppo psico-fisico della minore. Tutte le istanze volte a disporre una nuova perizia psichiatrica per verificare le sue capacità genitoriali vennero respinte. La ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando</p>

		<p>la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, contestando alle autorità la mancata adozione di misure appropriate per mantenere un legame tra madre e figlia.</p> <p>La Corte, considerato che dal 2006 non era stata svolta alcuna nuova perizia psichiatrica indipendente con riguardo alla ricorrente per valutare se la stessa continuasse a soffrire del disturbo della personalità che era stato alla base dell'allontanamento della figlia e se vi fossero ancora, dal punto di vista degli interessi della minore, ragioni pertinenti e sufficienti per mantenere delle misure che vietano qualsiasi contatto tra la ricorrente e la figlia ormai dodicenne, ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto lo Stato ha contravvenuto agli obblighi positivi posti a suo carico dall'articolo medesimo.</p>
5376/11	26.5.16	<p><b><i>M.C. e altri</i></b> – <i>in materia di diritto ad un processo equo.</i> Di cancellazione della causa dal ruolo per intervenuto accordo tra le parti, giudicato equo dalla Corte, relativamente alla somma che il Governo italiano dovrà versare ai ricorrenti a titolo di risarcimento dei danni per la violazione dell'art. 2 e dell'art. 6 § 1, 14 e 1 Prot. n. 1 CEDU, già constatate con sentenza del 3 settembre 2013.</p>
53377/13	23.6.16	<p><b><i>Strumia</i></b> – <i>in materia di affidamento di minori.</i> Il ricorrente aveva adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare in quanto i giudici nazionali non avrebbero rispettato e garantito concretamente il suo diritto di visita alla figlia minore. In particolare il ricorrente denunciava una inerzia delle autorità di fronte al comportamento della madre della minore, affermando che esse non avrebbero compiuto sforzi né adottato misure provvisorie per permettergli di esercitare il suo diritto di visita e impedire l'alienazione parentale che sarebbe stata riscontrata nella figlia.</p> <p>La Corte ha constatato la violazione dell'art. 8 CEDU, relativo al diritto alla vita privata e familiare, in quanto le autorità nazionali non si sono adoperate</p>

		in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto di visita del ricorrente e hanno dunque violato il diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare.
3977/13	23.6.16	<p><b>Ben Moumen</b> – <i>in materia di diritto ad un processo equo</i>. Il ricorrente era stato condannato per il reato di violenza sessuale all'esito di un procedimento, nel corso del quale l'unico testimone a carico non era stato ascoltato in sede dibattimentale. Stante l'irreperibilità, si era avuta la lettura e l'acquisizione al fascicolo del dibattimento della deposizione che il testimone aveva fatto ai carabinieri. Il ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando di essere stato condannato sulla base di quella deposizione, in violazione del principio del contraddittorio (art. 6 CEDU).</p> <p>La Corte considera che la deposizione del testimone durante le indagini - sebbene determinante ai fini della pronuncia di condanna - sia stata sostanzialmente vagliata alla luce di altri elementi dibattimentali e che il fatto che il ricorrente non abbia potuto interrogare o far interrogare il testimone non abbia reso iniquo il processo nel suo complesso. Di qui la pronuncia di non violazione.</p>
22567/09	23.6.16	<p><b>Brambilla e altri</b> – <i>in materia di libertà di espressione</i>. Il caso prende le mosse da una perquisizione svolta a carico di tre giornalisti di Lecco, i quali, per procurarsi le notizie, ricorrevano anche alla captazione tramite apparecchi radiofonici delle conversazioni di polizia e carabinieri. Tratti a giudizio per illecita presa di cognizione di comunicazioni e uso di apparecchiature atte a intercettare, essi furono assolti in primo grado sulla base dell'assunto che le suddette comunicazioni - su apparecchiature ricetrasmittenti a frequenze sostanzialmente aperte - non rientrano nel novero delle conversazioni protette dall'art. 15 della Costituzione e dalle norme penali incriminatrici. Tale pronuncia venne ribaltata in secondo grado e gli imputati furono condannati sulla base della considerazione che le comunicazioni tra membri</p>

		<p>delle forze dell'ordine nell'esercizio delle loro funzioni sono di per sé riservate e che l'accesso alle loro frequenze è, comunque, vietato. La condanna venne confermata anche in Cassazione.</p> <p>I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU invocando la violazione dell'articolo 10 della Convenzione, in materia di diritto di libera espressione e di connesso diritto di cronaca.</p> <p>La Corte europea respinge il ricorso, ritenendo che non vi sia stata alcuna violazione dell'articolo 10. Nel caso di specie, la Corte osserva che l'interferenza del pubblico potere sull'esercizio del diritto riconosciuto dalla Convenzione, sebbene sussistente, non solo era prevista dalla legge ma è stata anche proporzionata allo scopo da raggiungere, vale a dire quello di tutelare la riservatezza e l'efficacia delle comunicazioni tra membri delle forze dell'ordine nell'espletamento dei loro compiti di contrasto del crimine.</p>
51362/09	30.6.16	<p><b><i>Taddeucci e McCall</i></b> – <i>in materia di diritto alla vita privata e familiare.</i> I ricorrenti – una coppia omosessuale – si trasferirono in Italia nel 2003. Douglas McCall, cittadino neozelandese, domandò un permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell'art. 30, comma 1, lettera c) del testo unico sull'immigrazione del 1998. La richiesta venne respinta poiché le autorità italiane ritennero mancante il presupposto del legame familiare, non potendosi qualificare come «coniugi» i ricorrenti. Nel 2005 il tribunale civile di Firenze accolse il loro ricorso, con una sentenza che venne impugnata dal Ministero dell'Interno. La decisione venne ribaltata nei gradi successivi. In particolare, la Cassazione esclude il diritto del cittadino neozelandese al riconoscimento di un titolo di soggiorno per motivi familiari, sulla base della non equiparabilità della condizione di partner di fatto di un cittadino italiano a quella di coniuge.</p> <p>I ricorrenti hanno adito la Corte EDU e, invocando l'art. 14 (Divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 8 (Tutela della vita privata e</p>

		<p>familiare), hanno lamentato che lo Stato italiano, negando loro il ricongiungimento familiare, avrebbe impedito la piena garanzia e tutela del diritto alla vita familiare. La coppia, non potendo accedere al matrimonio né ad altra forma di unione, avrebbe finito così per rimanere esclusa dalla possibilità di esercitare il diritto al ricongiungimento e, in senso più ampio, il diritto fondamentale a vivere liberamente la propria condizione.</p> <p>La Corte ha ritenuto che, all'epoca dei fatti, decidendo di trattare, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari, le coppie omosessuali alla stregua delle coppie eterosessuali che non avevano regolarizzato la loro situazione, lo Stato italiano ha violato il diritto dei ricorrenti di non subire discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale nel godimento dei loro diritti rispetto all'articolo 8 della Convenzione. Di qui la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU.</p>
46154/11	1.9.16	<p><b>Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A.</b> – di cancellazione dal ruolo per composizione amichevole di una controversia relativa ad una fattispecie di occupazione di terreni demaniali.</p>
36043/08	1.9.16	<p><b>Huzuneanu</b> – <i>in materia di diritto ad un processo equo</i>. Il ricorrente, un cittadino rumeno condannato in contumacia, aveva presentato domanda di restituzione in termini per impugnare la sua condanna, ai sensi dell'art. 175 cpp, sostenendo di non essersi sottratto volontariamente alla giustizia e di non avere avuto conoscenza effettiva del procedimento penale intentato nei suoi confronti fino al momento del suo arresto. La Corte d'appello aveva accolto la domanda di restituzione in termini, consentendogli però unicamente di proporre ricorso in cassazione avverso la sentenza di condanna, in quanto questo era l'unico ricorso che l'avvocato nominatogli d'ufficio non aveva esperito. Avverso tale decisione il ricorrente propose ricorso, sostenendo di avere diritto a un giudizio sul merito e non di mera legittimità. Le Sezioni Unite della</p>

		<p>Cassazione avevano ritenuto che il ricorrente non potesse beneficiare della riapertura del processo e prendervi parte per presentare la sua difesa, in quanto l'avvocato d'ufficio aveva già esaurito le vie di ricorso disponibili. Il sig. Huzuneanu, dopo aver promosso invano un nuovo ricorso per cassazione sulla base di una sentenza della Corte costituzionale a lui favorevole, ha adito la Corte EDU.</p> <p>La Corte ritiene che i diritti di difesa di un imputato giudicato in contumacia – che non si è sottratto alla giustizia e non ha rinunciato inequivocabilmente alle sue garanzie procedurali – non possono essere ridotti al punto da renderli inoperanti con il pretesto di garantire altri diritti fondamentali del processo, come il diritto al «termine ragionevole» o quello del «ne bis in idem». Nel caso di specie, il ricorrente non ha avuto la possibilità di ottenere una nuova decisione sulla fondatezza dell'accusa sia in fatto che in diritto, sebbene la sua assenza al processo non gli fosse imputabile. Per questo motivo vi è stata violazione dell'art. 6 CEDU.</p>
43299/12	15.9.16	<p><b>Giorgioni</b> – <i>in materia di affidamento di minori</i>. Il ricorrente aveva adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, in quanto i giudici nazionali non avrebbero rispettato e garantito concretamente il suo diritto di visita alla figlia minore. In particolare il ricorrente aveva sostenuto che le autorità e i servizi sociali avevano tollerato in via di fatto il comportamento della madre del bambino, che ha sempre ostacolato l'esercizio del suo diritto di visita.</p> <p>La Corte constata la violazione dell'art. 8 CEDU, relativo al diritto alla vita privata e familiare, limitatamente al periodo tra agosto 2006 e novembre 2010, in quanto le autorità nazionali non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto di visita del ricorrente. Esse avevano inoltre tollerato per circa quattro anni che la madre, con il suo comportamento, impedisse l'instaurarsi di una vera relazione tra il ricorrente e suo figlio.</p>

		<p>La Corte ritiene invece che le autorità nazionali, a partire da novembre 2010, abbiano compiuto gli sforzi che si potevano ragionevolmente attendere per garantire il rispetto del diritto di visita del ricorrente, conformemente alle esigenze del diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione. Pertanto non vi è stata, per tale periodo, violazione del diritto alla vita familiare del ricorrente.</p>
32610/07	15.9.16	<p><b>Trevisanato</b> – <i>in materia di diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale.</i> La causa ha per oggetto la declaratoria di inammissibilità del ricorso promosso innanzi alla Corte di Cassazione per inosservanza dell'articolo 366 bis del codice di procedura civile. La Corte di cassazione, adita dal ricorrente nel giudizio relativo al suo licenziamento, aveva infatti respinto il ricorso in quanto privo della formulazione di un quesito di diritto che permettesse di individuare il contenuto del ricorso e il ragionamento della parte, secondo quanto previsto dalla normativa in vigore all'epoca. Il sig. Trevisanato ha quindi adito la Corte EDU lamentando la violazione dell'art. 6 § 1 CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto a un tribunale.</p> <p>La Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. Secondo i giudici di Strasburgo, il fatto di chiedere al ricorrente di concludere il proprio motivo di ricorso con un paragrafo di sintesi, che riassume il ragionamento seguito ed esplicitasse il principio di diritto che egli riteneva essere stato violato, non avrebbe comportato alcuno sforzo particolare supplementare da parte di quest'ultimo. Pertanto, la decisione di inammissibilità non può essere considerata una interpretazione troppo formalistica della legalità ordinaria che impedisce, effettivamente, l'esame sul merito del ricorso esercitato dall'interessato.</p>
3342/11 3391/11 3408/11	6.10.16	<p><b>Richmond Yaw e altri</b> – <i>in materia di diritto alla libertà e alla sicurezza.</i> Il giudice di pace di Roma aveva convalidato il trattenimento presso il centro di</p>



3447/11	<p>identificazione e di espulsione («il CIE») disposto nei confronti dei ricorrenti, quattro cittadini ghanesi fuggiti dal loro paese e arrivati in Italia nel giugno 2008. Successivamente, il medesimo giudice di pace aveva disposto la proroga del trattenimento su istanza del questore, in ragione del prolungarsi delle operazioni d'identificazione dei ricorrenti. La Cassazione, adita dai ricorrenti, aveva annullato la decisione del giudice di pace di prorogare il trattenimento nel CIE, poiché era stato adottato senza previa notifica dell'udienza agli interessati e dunque senza contraddittorio.</p> <p>In epoca ancora successiva, i ricorrenti erano stati liberati per la pendenza della loro richiesta di asilo. I ricorrenti intentarono distinte azioni civili dinanzi al tribunale di Roma contro lo Stato italiano per ottenere la riparazione del danno da ingiusta detenzione. Il tribunale di Roma respinse le domande sulla base del fatto che la legittimità della detenzione iniziale non era, in quanto tale, inficiata dalla sola circostanza che la decisione del giudice di pace di prorogare il trattenimento era stata successivamente annullata.</p> <p>I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU e, invocando l'art. 5 CEDU relativo al diritto alla libertà e alla sicurezza lamentavano, in particolare: 1) l'illegittimità della loro detenzione; 2) la mancanza nell'ordinamento interno di un rimedio disponibile per ottenere riparazione per le violazioni da loro dedotte.</p> <p>La Corte – premesso che già dal 2002 la giurisprudenza interna era chiara circa la necessità di rispettare il principio del contraddittorio, anche in caso di proroga di una misura di detenzione, e che l'omessa convocazione degli interessati e del loro avvocato e l'omessa fissazione di una udienza costituiscono una «irregolarità grave e manifesta», ai sensi della sua giurisprudenza – conclude che la proroga della detenzione dei ricorrenti ai fini della loro espulsione non era legittima per mancanza del contraddittorio e che pertanto, vi è stata violazione</p>
---------	---

		<p>dell'articolo 5 § 1 lettera f) della Convenzione. La Corte, inoltre, rilevata l'inapplicabilità dell'articolo 314 del CPP, relativo alla domanda di riparazione per ingiusta detenzione, al caso dei ricorrenti, ritiene che questi ultimi non disponessero di alcun mezzo per ottenere, con un sufficiente grado di certezza, riparazione per la violazione dell'articolo 5 § 1 lettera f) della Convenzione. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 5 § 5 della Convenzione.</p>
16483/12	15.12.16	<p><b><i>Khlaifia e altri</i></b> – <i>in materia di espulsioni</i>. Alcuni cittadini di nazionalità tunisina, sbarcati a Lampedusa nel settembre 2011, vennero trasferiti nel Centro di soccorso e di prima accoglienza di Contrada Imbriacola, dove rimasero alcuni giorni fino allo scoppio di una rivolta dei migranti per le condizioni igieniche e di vita a cui erano sottoposti nel centro. Trasferiti a bordo di due navi nel porto di Palermo, dopo quattro giorni vennero rimpatriati in Tunisia. Essi avevano adito la Corte EDU lamentando diverse violazioni della Convenzione. Con sentenza del 1° settembre 2015, la Seconda sezione della Corte ha condannato l'Italia per l'illegittima detenzione dei ricorrenti, per le condizioni disumane e degradanti presso il Centro di accoglienza nonché per aver sottoposto i ricorrenti ad un allontanamento collettivo contrario alla Convenzione.</p> <p>Il Governo italiano ha quindi presentato istanza di rinvio alla Grande Camera che, all'unanimità, ha riconosciuto:</p> <p>1) la violazione dell'art. 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza), in quanto la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo da detenzione arbitrarie perché priva di base legale nel diritto italiano; 2) la violazione dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo) in relazione all'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti disumani e degradanti), poiché il Governo italiano non ha indicato alcun rimedio che potesse essere esperito dai ricorrenti per denunciare le condizioni di trattenimento.</p>

		La Grande Camera non ha ritenuto invece sussistente la violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo sostanziale, né la violazione dell'art. 4, Protocollo 4 alla CEDU (divieto di espulsioni collettive) e dell'art. 13 CEDU rispetto a quest'ultimo.
--	--	---

## 2. Ripartizione delle sentenze per materia

N.	ARGOMENTO	NOMINATIVI
1	Divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti	<i>Nasr e Ghali</i>
3	Diritto alla libertà e alla sicurezza	<i>Nasr e Ghali Richmond Yaw e altri Khlaifia e altri</i>
1	Diritto ad un processo equo – sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale	<i>Trevisanato</i>
1	Diritto ad un processo equo – sotto il profilo del diritto all'esecuzione delle decisioni giudiziarie	<i>D.A. e altri</i>
2	Diritto ad un processo equo	<i>Ben Moumen Huzuneanu</i>
7	Diritto al rispetto della vita privata e familiare	<i>Cincimino Strumia Taddeucci e McCall Giorgioni</i>
1	Libertà di espressione	<i>Brambilla</i>
1	Diritto a un ricorso effettivo	<i>Olivieri e altri</i>
2	Altro	<i>M.C. e altri Valle Pierimpè Società agricola s.p.a.</i>

***IV. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO E  
PROCEDURA PENALE***



## ***1. Divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti***

***Causa Nasr e Ghali c. Italia – Quarta sezione – sentenza 23 febbraio 2016 (ricorso n. 44883/09)***

**Proibizione della tortura – Sotto il profilo procedurale – Mancanza di effettività dell’inchiesta – Per opposizione del segreto di Stato – Violazione dell’art. 3 CEDU – Sussiste.**

**Proibizione della tortura – Sotto il profilo sostanziale – Sequestro e trasferimento all’estero di un individuo accusato di terrorismo nell’ambito di un’operazione condotta da servizi segreti di un altro Paese – Collaborazione delle autorità nazionali all’operazione - Rischio di tortura – Violazione del divieto di trattamenti disumani o degradanti di cui all’art. 3 CEDU – Sussiste.**

**Proibizione della tortura – Sotto il profilo sostanziale – Sequestro e trasferimento all’estero di un individuo accusato di terrorismo nell’ambito di un’operazione condotta da servizi segreti di un altro Paese – Prolungata e ininterrotta assenza di comunicazioni alla moglie sulla sorte del sequestrato - Violazione del divieto di trattamenti disumani o degradanti di cui all’art. 3 CEDU – Sussiste.**

**Diritto alla libertà e alla sicurezza – Detenzione priva di base legale – Violazione dell’art. 5 § 1 CEDU - Sussiste.**

**Integra la violazione dell’art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale, l’opposizione del «segreto di Stato» allorché esso ha come effetto quello di impedire la punizione dei responsabili.**

**La collaborazione delle autorità nazionali ad un’operazione condotta da servizi segreti di un altro Paese – nella specie consistente nel sequestro e nel trasferimento all’estero di un individuo accusato di terrorismo nell’ambito del programma di «consegne straordinarie» – costituisce violazione dell’art. 3 CEDU, relativo al divieto di tortura, quando vi sono circostanze serie e comprovate che depongono per un rischio reale che l’interessato subisca trattamenti contrari all’art. 3 della Convenzione.**

**Integra la violazione del profilo materiale dell’art. 3 della Convenzione la prolungata e ininterrotta assenza di comunicazioni alla moglie in merito alla sorte del coniuge, sottoposto ad una procedura di «consegna straordinaria».**

**L’articolo 5 § 1 contiene un elenco esaustivo dei motivi per i quali una persona può essere privata della sua libertà; pertanto una misura che non rientra in uno dei casi previsti non è regolare. Nel caso di specie, la detenzione di persone sospettate di terrorismo nell’ambito del programma di «consegne straordinarie» realizzato dalle autorità americane è arbitraria in quanto priva di base legale, e pertanto contraria all’art. 5 della Convenzione.**

***Fatto.*** Il 17 febbraio 2003, Osama Mustafa Nasr (più noto come Abu Omar) fu prelevato forzatamente a Milano (secondo un’operazione detta *extraordinary rendition*), perché accusato di attività terroristiche connesse ad Al Qaeda. Egli fu

successivamente trasferito dapprima ad Aviano, poi alla base militare americana di Ramstein in Germania e infine in Egitto, in cui sarebbe stato recluso e torturato. Liberato nell'aprile 2004, Abu Omar fu nuovamente arrestato in Egitto nel maggio 2004 e ivi detenuto senza contestazioni fino al febbraio 2007.

L'autorità giudiziaria italiana avviò sui fatti un procedimento penale per concorso aggravato in sequestro di persona a carico di 22 agenti statunitensi, allargatosi ben presto all'ipotesi di reato di favoreggiamento, in ragione che (sei) agenti dei servizi d'informazione italiani avevano assistito funzionari operativi della CIA non solo nell'esecuzione del sequestro di Abu Omar, ma anche nell'occultamento delle prove dell'operazione medesima.

Durante le indagini - mentre un agente del ROS dei carabinieri confessò di aver preso parte agli eventi - agenti dei servizi militari italiani opposero a più riprese il segreto di Stato che - ai sensi della legge n. 124 del 2007 - il Presidente del Consiglio dei ministri confermò. Sull'opposizione di tali segreti di Stato, l'autorità giudiziaria elevò un conflitto d'attribuzione nel 2007 (ricorsi incidentali per conflitto furono elevati anche dal Presidente del Consiglio), riportandone tuttavia innanzi alla Corte costituzionale una pronuncia sfavorevole (la sentenza n. 106 del 2009).

Avvalendosi degli atti e dei fatti ritenuti non coperti dal segreto di Stato, l'autorità giudiziaria aveva comunque portato avanti il procedimento penale il quale - dopo alterne vicende - era venuto a concludersi con condanne, anche a seguito di una cassazione con rinvio alla corte d'appello di Milano, disposta dalla Suprema corte, a carico sia di agenti italiani, sia di tre agenti statunitensi. Ancora una volta fu il Presidente del Consiglio dei ministri a elevare il conflitto tra poteri, che - con sentenza n. 24 del 2014 - fu risolto in favore del Governo e, in definitiva, a conferma del segreto di Stato inteso in chiave ampia. Solo in minima parte la Corte costituzionale lasciò in piedi gli effetti dell'accertamento penale a carico di tre agenti della CIA (ciò di cui la Corte di cassazione dovette prendere atto con la sentenza del 24 febbraio 2014, n. 20447), i quali furono poi graziati dal Presidente della Repubblica.

Abu Omar e la moglie Nabila Ghali - già a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2009 e, dunque, con ricorso del 18 agosto di quello stesso anno - avevano tuttavia adito la Corte europea di Strasburgo per sentire l'Italia condannata sulla base di una fitta serie di parametri.

Abu Omar aveva lamentato la violazione sostanziale dell'art. 3 della Convenzione, poiché le autorità italiane, collaborando con gli agenti statunitensi nelle operazioni di consegna straordinaria, avrebbero concorso nell'inflizione di trattamenti disumani e degradanti nei suoi confronti; la violazione sostanziale dell'art. 5 per essere stata la sua detenzione del tutto illegittima e arbitraria; la violazione dell'art.



8, per essere stata lesa l'integrità e la serenità della sua vita privata e familiare, dato l'improvviso e arbitrario allontanamento dalla sua famiglia.

La signora Ghali, a sua volta, aveva lamentato la violazione sostanziale dell'art. 3 della Convenzione, poiché le autorità italiane, collaborando con gli agenti statunitensi nelle operazioni di consegna straordinaria del marito, le avrebbero causato un trauma privo di giustificazioni; e la violazione dell'art. 8, per essere stata lesa l'integrità e la serenità della sua vita privata, dato l'improvviso e arbitrario allontanamento del marito dalla famiglia.

Marito e moglie, inoltre, si erano doluti della violazione procedurale dell'art. 3 della Convenzione, poiché le autorità italiane – pur avendo condotto indagini tempestive e chiarificatrici – nel loro complesso avrebbero vanificato del tutto gli esiti di tali indagini, in ragione degli effetti del segreto di Stato (che ha reso inutilizzabili le prove raccolte a carico dei colpevoli dell'*extraordinary rendition*). Questi aspetti, inoltre, avrebbero comportato la violazione dell'art. 13 sul diritto a un ricorso effettivo.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 3 CEDU (proibizione della tortura) sotto il profilo procedurale.*** In via preliminare, la Corte ritiene opportuno esaminare la questione dell'assenza di una inchiesta effettiva sui maltrattamenti dedotti in rapporto al profilo procedurale dell'articolo 3 della Convenzione.

La Corte osserva che, malgrado il lavoro degli inquirenti e dei magistrati italiani sia stato di grande qualità, la decisione del potere esecutivo di applicare il segreto di Stato abbia privato di efficacia l'inchiesta in quanto, nel caso degli agenti del Sismi non si è giunti alla loro condanna, mentre per quanto riguarda gli agenti americani le condanne emesse nei loro confronti sono rimaste prive di effetto.

Nel caso di specie, i giudici di Strasburgo ritengono che il principio legittimo del «segreto di Stato» sia stato applicato allo scopo di impedire che i responsabili rispondessero delle loro azioni. Di conseguenza l'inchiesta, seppur effettiva e approfondita, e il processo, che ha portato all'identificazione dei colpevoli e alla condanna di alcuni di loro, non hanno avuto l'esito naturale che, nella fattispecie, era «la punizione dei responsabili» Per tale ragione l'inchiesta non ha risposto, su questo punto, alle esigenze della Convenzione.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene, con riferimento a entrambi i ricorrenti, che vi sia stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo procedurale.

### ***Sulla violazione dell'art. 3 CEDU (proibizione della tortura) sotto il profilo sostanziale.***

**Con riferimento alla posizione di Abu Omar.** La Corte di Strasburgo dichiara sussistente la violazione dell'art. 3 anche sotto il profilo sostanziale, in quanto le autorità italiane, permettendo agli agenti statunitensi di rapire il ricorrente sul territorio italiano nell'ambito del programma di «consegne straordinarie», hanno consapevolmente esposto l'interessato a un rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione nel paese di destinazione.

Secondo la Corte, posto che l'operazione di «consegna straordinaria» nell'ambito del programma per detenuti di alta importanza della CIA era nota alle autorità italiane e che queste ultime hanno cooperato attivamente con la CIA durante la fase iniziale dell'operazione, ossia il sequestro del ricorrente e il suo trasferimento fuori dall'Italia, esse sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che tale operazione esponeva il ricorrente a un rischio accertato di trattamento vietato dall'articolo 3 e pertanto erano tenute ad adottare misure adeguate affinché il ricorrente, sottoposto alla loro giurisdizione, non subisse atti di tortura o trattamenti o pene inumani e degradanti.

**Con riferimento alla posizione di Nasr Ghali.** Secondo la giurisprudenza della Corte, la sofferenza patita da un individuo a seguito della scomparsa o della perdita di un parente dovuta ad un'azione delle autorità dello Stato può sollevare un problema sotto il profilo dell'articolo 3. La questione di stabilire se un membro della famiglia sia in tal modo vittima dipende dall'esistenza di fattori particolari che attribuiscono alla sofferenza del ricorrente una dimensione e un carattere distinti dallo smarrimento affettivo che si può considerare inevitabile per i parenti di una vittima di violazioni gravi dei diritti umani. Tra questi fattori, la prossimità del legame familiare, le circostanze particolari della relazione, la misura in cui un familiare è stato testimone dei fatti in questione, la sua partecipazione ai tentativi di ottenere informazioni sulla persona scomparsa, e il modo in cui le autorità hanno reagito a tali domande.

L'essenza di una tale violazione, ha sottolineato la Corte, non risiede tanto nel fatto della «scomparsa» del familiare quanto piuttosto nelle reazioni e nel comportamento delle autorità di fronte alla situazione segnalata alle stesse. È soprattutto rispetto a quest'ultimo elemento che un parente può sostenere di essere direttamente vittima del comportamento delle autorità.

Tutto ciò premesso, nel caso di specie la Corte evidenzia come la sig.ra Ghali è riuscita ad avere notizie del coniuge solo più di quattordici mesi dopo il sequestro. I dubbi e l'apprensione provati dalla ricorrente sulla sorte del marito, per un periodo ininterrotto e prolungato, hanno costituito un trattamento degradante. Pertanto, vi è stata violazione del profilo materiale dell'art. 3 della Convenzione.

***Sulla violazione dell'art. 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza).*** La Corte osserva anzitutto l'importanza fondamentale delle garanzie di cui all'articolo 5 per assicurare a ciascun individuo il diritto di non essere sottoposto a detenzioni arbitrarie da parte delle autorità. L'importanza della protezione accordata all'individuo contro detenzioni illegittime è attestata dal fatto che l'articolo 5 § 1 contiene una lista esaustiva delle circostanze nelle quali un individuo può essere legalmente privato della sua libertà, rimanendo inteso che tali circostanze sono di stretta interpretazione poiché si tratta di eccezioni a una garanzia fondamentale della libertà individuale.

Nel caso di specie la Corte osserva che i giudici nazionali hanno accertato il carattere illecito della privazione della libertà del ricorrente, il quale, fin dal primo istante, era stato oggetto di una detenzione non riconosciuta, assolutamente in contrasto con le garanzie sancite dall'articolo 5 della Convenzione. Peraltro, la Corte ricorda che la detenzione di persone sospettate di terrorismo nell'ambito del programma di «consegne straordinarie» realizzato dalle autorità americane era già stata giudicata arbitraria in cause simili (si vedano a tale riguardo le sentenze El Masri e Al Nashiri).

Alla luce di tali considerazioni la Corte, ritenuta la responsabilità dell'Italia per quanto riguarda sia il suo sequestro che l'intera detenzione successiva alla sua consegna alle autorità americane, conclude che vi è stata violazione dell'articolo 5 della Convenzione.

***Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e familiare).*** Considerato quanto in precedenza statuito in merito alla responsabilità dello Stato convenuto rispetto agli articoli 3 e 5 della Convenzione, la Corte ritiene che le azioni e le omissioni di quest'ultimo rilevino anche sotto il profilo dell'articolo 8 della Convenzione. Poiché l'ingerenza nell'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare non era «prevista dalla legge», la Corte conclude che, nel caso di specie, vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

La Corte dichiara altresì sussistente, con riferimento alla signora Ghali la violazione dell'articolo 8 CEDU, per aver subito anche a livello familiare la scomparsa del coniuge per motivi illegittimi.

***Sulla violazione dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo).*** Per le stesse ragioni per le quali ha constatato la violazione degli articoli 3, 5 e 8 CEDU, la Corte constata la violazione dell'art. 13 in combinato disposto con gli art. 3 e 8 della Convenzione, e dell'art. 13 in combinato disposto con gli artt. 3, 5 e 8 CEDU, rispettivamente nei confronti della ricorrente sig.ra Ghali e in capo al ricorrente Abu Omar.

Secondo i giudici di Strasburgo il procedimento penale non ha avuto un carattere effettivo ai sensi dell'articolo 13, per quanto riguarda i motivi di ricorso presentati dal ricorrente sotto il profilo degli articoli 3, 5 e 8 della Convenzione. Del resto è lo stesso Governo ad ammettere che non era possibile utilizzare le prove coperte dal segreto di Stato e non era utile chiedere l'extradizione degli agenti americani condannati. Quanto alle conseguenze sul piano civile, la Corte ha concluso che era praticamente escluso, nelle circostanze del caso di specie, che i ricorrenti avessero la possibilità di ottenere un risarcimento.

***Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).*** Ai sensi dell'art 41 della Convenzione la Corte, a titolo di danni morali, ha riconosciuto al ricorrente la somma di 70.000 euro e alla ricorrente la somma di 15.000 euro, oltre a 30.000 euro per le spese.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 5 CEDU

Art. 3 CEDU

Art. 8 CEDU

Art. 13 CEDU

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 3 CEDU – sotto il profilo sostanziale: Mahmut Kaya c. Turchia, n. 22535/93, § 115, El Masri c. ex-Repubblica di Macedonia, [GC], n. 39630/09, § 198; Al Nashiri c. Polonia, n. 28761/11 § 509.

Art. 3 CEDU - sulla nozione di vittima di un'azione dello Stato per la scomparsa o la perdita di un familiare: Çakıcı, sopra citata, § 98 e Imakaeva c. Russia, n. 7615/02, § 164.

Art. 5 CEDU – sulla legittimità della detenzione: Chahal c. Regno Unito, 15 novembre 1996, § 118, El Masri c. ex-Repubblica di Macedonia, [GC], n. 39630/09, § 230 e Al Nashiri c. Polonia, n. 28761/11, § 527.

## ***2. Diritto alla libertà e alla sicurezza***

***Causa Richmond Yaw e altri – Prima Sezione - sentenza 6 ottobre 2016 (ricorsi nn. 3342/11, 3391/11, 3408/11 e 3447/11)***

**Diritto alla libertà e alla sicurezza – Proroga del trattenimento presso il CIE – In assenza di contraddittorio – Violazione dell'art. 5 § 1 CEDU – Sotto il profilo della legittimità della detenzione – Sussiste.**

**Diritto alla libertà e alla sicurezza – Rigetto dell’istanza volta ad ottenere la riparazione del danno per ingiusta detenzione - Violazione dell’articolo 5, comma 5, della Convenzione - Sotto il profilo del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione – Sussiste.**

**Integra la violazione dell’articolo 5 § 1 CEDU, sotto il profilo della legittimità della detenzione, la proroga del trattenimento presso il CIE adottata senza aver previamente convocato gli interessati e il loro avvocato e aver fissato a tal fine un’udienza.**

**Integra la violazione dell’articolo 5 § 5 CEDU, sotto il profilo del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, la mancanza nell’ordinamento interno di un rimedio per ottenere, con un sufficiente grado di certezza, riparazione per il pregiudizio subito.**

**Fatto.** I ricorrenti sono quattro cittadini ghanesi, fuggiti dal loro paese in seguito agli scontri interreligiosi, arrivati in Italia nel giugno 2008. A seguito della notifica dei decreti di espulsione, in base ai quali essi dovevano essere ricondotti alla frontiera dopo la convalida della relativa decisione da parte del giudice di pace, la prefettura di Caserta dispose che essi fossero trattenuti presso il centro di identificazione e di espulsione («il CIE») di Ponte Galeria a Roma, per procedere alla loro identificazione.

Il giudice di pace di Roma convalidò il provvedimento di trattenimento presso il CIE e, successivamente, ne dispose la proroga su istanza del questore, in ragione del prolungarsi delle procedure di identificazione.

Nel gennaio 2009, i ricorrenti furono liberati a seguito della presentazione della domanda di protezione internazionale, finalizzata alla concessione dello status di rifugiato.

I ricorrenti si rivolsero, quindi, alla Corte di cassazione, presentando un ricorso volto all’annullamento della decisione del giudice di pace di Roma di prorogare il trattenimento nel CIE. Con sentenza dell’8 giugno 2010, la Cassazione accolse il ricorso dei ricorrenti, annullò la decisione del giudice di pace di Roma e dichiarò nullo il provvedimento che disponeva il trattenimento, in quanto era stato adottato de plano, senza udienza e senza contraddittorio.

Nel 2011 i ricorrenti intentarono quattro azioni civili dinanzi al tribunale di Roma contro lo Stato, dirette contro il Ministero dell’Interno e il Ministero della Giustizia, per ottenere la riparazione del danno che ritenevano di aver subito in ragione della loro detenzione dal 24 novembre 2008 al 14 gennaio 2009.

Il tribunale di Roma si pronunciò su queste azioni con più decisioni datate settembre 2014 e giugno 2016, respingendo le domande sulla base del fatto che la decisione del giudice di pace di prorogare il trattenimento era stata in seguito annullata.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU, invocando l'articolo 5 CEDU relativo al diritto alla libertà e alla sicurezza, per lamentare l'illegittimità della detenzione subita, nonché la mancanza nell'ordinamento interno di un rimedio atto a ottenere riparazione per le violazioni da loro dedotte.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'articolo 5, comma 1, della Convenzione (diritto alla libertà e alla sicurezza sotto il profilo della regolarità della detenzione).*** La Corte, dopo aver stabilito di riunire ed esaminare congiuntamente i ricorsi in un'unica sentenza, alla luce della similitudine delle questioni sollevate, rammenta che l'articolo 5 della Convenzione sancisce un diritto fondamentale, la protezione dell'individuo da qualsiasi attacco arbitrario dello Stato al suo diritto alla libertà (vedi n. 67). Ricorda, quindi, che – in base alla lettera f) dell'articolo 5, comma 1 - una delle eccezioni al diritto alla libertà permette agli Stati di limitare quella degli stranieri nell'ambito del controllo dell'immigrazione.

Nel caso di specie, la Corte rileva che il 20 novembre 2008 i ricorrenti erano stati assegnati al CIE per trenta giorni e la misura con cui erano stati sottoposti a detenzione era stata convalidata dal giudice competente. Successivamente, il giudice di pace aveva prorogato la detenzione fino al 23 gennaio 2009 in quanto la procedura di identificazione dei ricorrenti non si era conclusa, ma senza informarne né gli interessati né il loro avvocato, senza tenere udienze e senza rispettare i principi già stabiliti dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione nel 2002 e nel 2004. La Corte osserva inoltre che l'8 giugno 2010 la Corte di cassazione aveva annullato il provvedimento di proroga del trattenimento in quanto adottato de plano, senza la partecipazione dei ricorrenti e del loro avvocato.

La Corte rileva che la giurisprudenza italiana era già chiara nel 2002 circa la necessità di rispettare il principio del contraddittorio, anche in caso di proroga di una misura di detenzione, e ritiene che l'omessa convocazione degli interessati e del loro avvocato e l'omessa fissazione di un'udienza costituiscano una «irregolarità grave e manifesta», ai sensi della sua giurisprudenza (vedi, a contrario, *Hokic e Hrustic c. Italia*, del 2009, nn. 23-24), e che tale situazione abbia comportato la nullità di questa parte della detenzione (vedi n. 76).

La Corte conclude per l'illegittimità della proroga della detenzione dei ricorrenti dal 17 dicembre 2008 al 14 gennaio 2009 ai fini della loro espulsione (vedi n. 77).

Di conseguenza, vi è stata violazione dell'articolo 5, comma 1, lettera f) della Convenzione.

***Sulla violazione dell'articolo 5, comma 4, della Convenzione (sotto il profilo della effettività dei rimedi).*** La Corte rammenta che la disposizione è applicabile soltanto

alle persone detenute e non può essere invocata da una persona in libertà eccependo l'illegalità di una detenzione anteriore.

Nel caso di specie, la Corte osserva che i ricorrenti hanno presentato ricorso per cassazione il 16 febbraio 2009, mentre erano stati liberati il 14 gennaio 2009. Rileva peraltro che il ricorso in questione era disponibile all'epoca in cui i ricorrenti erano detenuti e che nulla impediva loro di avvalersene.

Di conseguenza, la Corte rigetta tale doglianza, in quanto infondata.

***Sulla violazione dell'articolo 5, comma 5, della Convenzione (sotto il profilo del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione).*** La Corte rammenta che il diritto alla riparazione di cui al comma 5 dell'articolo 5 della Convenzione presuppone che una violazione di uno degli altri commi di tale disposizione sia stata accertata da una autorità nazionale o dalla Corte.

Nel caso di specie, la Corte, avendo già constatato che la proroga della detenzione dei ricorrenti è stata illegittima e che la Corte di cassazione ne ha riconosciuto la nullità, affronta il tema se i ricorrenti disponessero nel diritto italiano di un diritto a ottenere riparazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, della Convenzione.

Poiché l'articolo 314 del codice di procedura penale, che si presume fornisca un rimedio in caso di «ingiusta» detenzione, non è applicabile nel caso dei ricorrenti, la Corte ritiene che questi ultimi non disponessero di alcun mezzo per ottenere, con un sufficiente grado di certezza, riparazione per il pregiudizio subito (vedi n. 95). Conclude, pertanto, che vi è stata violazione dell'articolo 5, comma 5, della Convenzione.

La sentenza è divenuta definitiva il 6 gennaio 2017.

***Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).*** In conclusione, in esito all'accertamento svolto, la Corte accorda, conformemente all'articolo 41 della Convenzione, a ciascuno dei quattro ricorrenti un indennizzo pari a 6500 euro per il danno morale e 10.500 euro, congiuntamente ai ricorrenti, per le spese sopportate (vedi n. 104).

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 5 CEDU

Art. 41 CEDU

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 5 CEDU – sulla legittimità della detenzione: Giulia Manzoni c. Italia, 1o luglio 1997, § 25, Recueil 1997-IV, e Velinov c. l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, n. 16880/08, § 49, 19 settembre 2013).

Art. 5 CEDU – sulle eccezioni al diritto alla libertà nell’ambito del controllo dell’immigrazione da parte degli Stati: Saadi c. Regno Unito [GC], n. 13229/03, § 74, CEDU 2008, § 43, A. e altri c. Regno Unito [GC], n. 3455/05, §§ 162-163, CEDU 2009, e Abdolkhani e Karimnia c. Turchia, n. 30471/08, § 128, 22 settembre 2009.

Art. 5 CEDU – sulla applicabilità delle disposizioni a una detenzione anteriore: Stephens c. Malta (n. 1), n. 11956/07, § 102, 21 aprile 2009, X c. Svezia n. 10230/82, decisione della Commissione dell’11 maggio 1983, Décisions et rapports (DR), e A.K. c. Austria n. 20832/92, decisione della Commissione del 1 dicembre 1993.

Art. 5 CEDU – sulla ingiusta detenzione: Seferovic c. Italia, n. 12921/04, 8 febbraio 2011, § 49, Zeciri c. Italia, n. 55764/00, § 50, 4 agosto 2005, § 52, Pezone c. Italia, n. 42098/98, §§ 51-56, 18 dicembre 2003, e Fox, Campbell e Hartley c. Regno Unito, 30 agosto 1990, § 46, serie A n. 182.

### ***Causa Khlaifia e altri c. Italia – Grande Camera – sentenza 15 dicembre 2015 (ricorso n. 16483/12)***

**Diritto alla libertà e alla sicurezza – Detenzione priva di base legale nel diritto interno – Violazione dell’art. 5 § 1 CEDU - Sotto il profilo della legittimità della detenzione – Sussiste.**

**Diritto alla libertà e alla sicurezza – Obbligo di comunicare i motivi a base della detenzione – Informazione sullo status giuridico – Violazione dell’art. 5 § 2 CEDU - Sotto il profilo del diritto ad essere informato dei motivi di fatto e di diritto della detenzione – Sussiste.**

**Diritto alla libertà e alla sicurezza – Obbligo dello Stato di apprestare un rimedio giurisdizionale per far verificare la regolarità della detenzione – Violazione dell’art. 5 § 4 CEDU - Sotto il profilo della mancanza di un ricorso interno – Sussiste.**

**Divieto di trattamenti inumani e degradanti – Detenzione nel CSPA di Lampedusa – Violazione dell’art. 3 della CEDU – Non sussiste - Detenzione su navi sovraffollate in condizioni lesive della dignità della persona – Sussiste.**

**Divieto di espulsioni collettive – Obbligo di esaminare le situazioni individuali – Violazione dell’articolo 4 del Protocollo n. 4 – Non sussiste.**

**L’articolo 5 § 1 contiene un elenco esaustivo dei motivi per i quali una persona può essere privata della sua libertà; pertanto una misura che non rientra in uno dei casi previsti non è regolare. Nel caso di specie, la privazione della libertà non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l’individuo da detenzioni arbitrarie in quanto priva di base legale nel diritto italiano.**

**Una semplice informazione sullo *status* giuridico di un migrante non soddisfa le esigenze dell’articolo 5 § 2 della Convenzione, che impone che siano invece comunicati nel minor tempo possibile i motivi di fatto e di diritto della privazione della libertà.**

**Integra la violazione dell’articolo 5 § 4 CEDU la mancanza nell’ordinamento giuridico interno di un ricorso con il quale sottoporre a controllo giurisdizionale la legalità della privazione della libertà.**



L'articolo 4 del Protocollo n. 4 non sancisce in ogni circostanza il diritto a un colloquio individuale; le esigenze di questa disposizione, infatti, possono essere soddisfatte quando ciascuno straniero ha la possibilità, reale ed effettiva, di invocare gli argomenti che si oppongono alla sua espulsione, e questi ultimi vengono esaminati in maniera adeguata dalle autorità dello Stato convenuto.

**Fatto.** Tre cittadini di nazionalità tunisina, sbarcati a Lampedusa nel settembre 2011, vennero trasferiti nel Centro di soccorso e di prima accoglienza (CSPA) di Contrada Imbriacola, dove rimasero alcuni giorni fino allo scoppio di una rivolta di migranti, dovuta alle condizioni igieniche e di vita a cui erano sottoposti. Trasferiti a bordo di due navi nel porto di Palermo, dopo quattro giorni vennero rimpatriati in Tunisia.

Essi avevano adito la Corte EDU, lamentando diverse violazioni della Convenzione. Con sentenza del 1° settembre 2015, la Seconda sezione della Corte aveva condannato l'Italia per l'illegittima detenzione dei ricorrenti, per le condizioni disumane e degradanti presso il Centro di accoglienza, nonché per aver sottoposto i ricorrenti a un allontanamento collettivo contrario al Protocollo addizionale n. 4 (v. *Quaderno* n. 12, pag. 102). Tale pronuncia aveva anche fatto affidamento sugli accertamenti contenuti nella relazione dell'11 febbraio 2009 della Commissione straordinaria sui diritti umani del Senato della Repubblica italiana, sulla visita effettuata al CSPA di Lampedusa.

Il Governo italiano aveva presentato istanza di rinvio alla Grande Camera.

**Diritto.** In via preliminare, la *Grande Chambre* rigetta l'eccezione di non esaurimento delle vie interne prospettata dalla Rappresentanza italiana, dal momento che tale eccezione dev'essere sollevata fin dai primi carteggi sulla ricevibilità del ricorso, ciò che invece parte convenuta non aveva provveduto a fare (vedi n. 53). Essa, altresì, rigetta l'eccezione pregiudiziale per cui il caso non avrebbe dovuto essere considerato alla stregua di una detenzione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della Convenzione. Secondo la Corte, poiché le persone soccorse e accolte avevano ricevuto il divieto di lasciare il Centro di Contrada Imbriacola, la loro libertà personale doveva ritenersi limitata dall'autorità pubblica, ciò che viene ritenuto sufficiente a configurare una detenzione (vedi n. 71).

**Sulla violazione dell'articolo 5 della Convenzione.** Nel merito, la *Grande Chambre* conferma la decisione della sezione semplice sulla violazione dell'articolo 5, comma 1 (vedi n. 108). La disposizione della Convenzione, infatti, consente – sì - ai Paesi sottoscrittori di limitare coattivamente la libertà delle persone per i motivi elencati nella Convenzione medesima, purché ciò avvenga sulla base di una legge. Conformemente alla propria giurisprudenza, la Corte

ribadisce che la nozione di legge non è formale, bensì sostanziale, consistendo in una fonte di cognizione del diritto che sia adeguatamente conoscibile dai consociati. Mentre la legislazione italiana – in particolare, il testo unico del 1998 sull’immigrazione – è chiara e dettagliata per quel che concerne la detenzione nei centri di identificazione, nei quali possono essere reclusi i migranti senza permesso di soggiorno che non possano (per motivi pratici) essere immediatamente respinti alla frontiera o a quella riaccompagnati, la disciplina dell’accoglienza nei centri di soccorso è molto più fumosa (vedi nn. 100–101). Né a questa carenza di base legale può sopperire, secondo la Corte, un accordo bilaterale stipulato tra l’Italia e la Tunisia nell’aprile 2011, il quale non aveva e non ha i requisiti della pubblicità richiesti alla fonte legislativa, anche perché i contenuti generici di esso, collocati sul sito internet del Ministero dell’Interno il 6 aprile di quell’anno, concernevano solo gli scopi dell’accordo e non già la descrizione delle procedure amministrative che vi avrebbero dato attuazione. La *Grande Chambre* osserva, altresì, che all’atto di impugnare la sentenza della seconda sezione, la rappresentanza italiana ha prodotto una nota verbale scambiata con la Tunisia risalente addirittura al 1998. Neanche in questa fonte i giudici di Strasburgo rinvennero contenuti assimilabili a una disposizione di legge. Di qui la violazione dell’articolo 5, comma 1, riconosciuta all’unanimità.

La Corte riunita accerta, altresì, all’unanimità la violazione del comma 2 dell’articolo 5, giacché a nessuno dei ricorrenti era stata spiegata la loro situazione legale in una lingua a loro comprensibile (vedi n. 122). Analogamente, essa conferma il giudizio di violazione dell’articolo 5, comma 4, della Convenzione, già emanato dalla seconda sezione, in ragione che in nessun modo ai ricorrenti era stata data concreta indicazione che potevano ricorrere contro i provvedimenti privativi della loro libertà personale al giudice di pace di Agrigento.

***Sulla violazione dell’articolo 3 della Convenzione.*** La Sezione seconda della Corte, nel settembre 2015, aveva constatato la violazione del divieto di trattamenti disumani e degradanti con riferimento alle condizioni del CSPA di Lampedusa, mentre aveva ritenuto non provati gli estremi di tale violazione quanto alle condizioni sulle navi *Vincent* e *Audace*, sulle quali i ricorrenti erano stati rimpatriati in Tunisia. Si ricorderà che a tali conclusioni la sezione semplice era pervenuta, per un verso, facendo riferimento alle conclusioni della Commissione straordinaria del Senato sui diritti umani, per un altro verso, sui contenuti di un provvedimento di archiviazione del GIP di Palermo.

La *Grande Chambre* raggiunge un verdetto diverso. Essa osserva in via preliminare che le indicazioni raccolte dalla Commissione straordinaria del Senato – su cui la sezione semplice aveva in qualche misura fatto affidamento – si riferivano in realtà a un periodo ben anteriore al tempo dell’arrivo dei ricorrenti a Lampedusa. Essa

dunque esclude la violazione dell'articolo 3 per quel che concerne la detenzione nel CSPA, perché in definitiva le autorità italiane si erano astenute da qualsiasi comportamento attivo che conculcasse la loro integrità e dignità personale e si erano anche adoperate per sottrarle ai pericoli che potevano derivare dalla rivolta scoppiata nel centro. Del resto, il loro soggiorno *in loco* era durato pochissimi giorni e comunque si inseriva nel contesto eccezionale dei flussi migratori scatenati dalla c.d. Primavera araba del 2011 (vedi nn. 198-200).

Quanto alle condizioni del viaggio di rimpatrio sulle navi che sostavano nella rada del porto di Palermo, consistite nel trattenimento a bordo per circa una settimana in condizioni di sovraffollamento (190 persone sulla *Vincent* e 150 sull'*Audace*), asseritamente senza libero accesso ai servizi igienici e con la fornitura di cibo attuata mediante il lancio delle razioni sul pavimento, la Corte riunita osserva che in ipotesi si tratterebbe di trattamenti disumani e degradanti. Tuttavia, la dimostrazione di questi elementi non è sufficiente, giacché i ricorrenti l'hanno meramente affermata senza addurre concreti spunti probatori. Sicché la Grande Camera non trova base per rovesciare la pronuncia della Sezione semplice (v. n. 211), la quale a sua volta faceva affidamento su una pronuncia assolutoria del GIP di Palermo della cui imparzialità e attendibilità essa non ha motivo di dubitare.

***Sulla violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.*** La *Grande Chambre* rovescia anche la statuizione di violazione del divieto di espulsioni collettive (vedi n. 254). Essa respinge certamente l'eccezione italiana, ai sensi della quale non si sarebbe trattato di una espulsione ma di un respingimento alla frontiera, mentre non concorda sulla circostanza che si sia trattato di una "espulsione collettiva", nei sensi del Protocollo addizionale n. 4. Secondo la Corte riunita, l'articolo 4 non assicura al migrante in qualsiasi circostanza il diritto al colloquio personale con le autorità pubbliche (vedi n. 248). Essa – per il caso di specie - considera che il foglio informativo sulle facoltà connesse all'eventuale richiesta d'asilo non era stato consegnato ai ricorrenti anche a motivo della rivolta in corso e che, quindi, non potesse essere rimproverato alle autorità italiane di non aver considerato singolarmente le loro posizioni. Tanto basta per escludere la natura collettiva dell'espulsione poi ordinata e, dunque, la violazione del Protocollo n. 4.

***Sulla violazione dell'articolo 13 in combinato con gli articoli 3 e 5 della Convenzione e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.*** La *Grande Chambre* prende atto delle doglianze dei ricorrenti anche con riferimento al diritto a un ricorso effettivo, di cui all'articolo 13 della Convenzione, agganciate alle violazioni sostanziali di cui poc'anzi si è riferito. Poiché essa ha già statuito la violazione dell'articolo 5 sotto tutti i profili, ritiene tale doglianza assorbita (vedi n. 257).

Pur non avendo riconosciuto la violazione dell'articolo 3, la *Grande Chambre* tuttavia accerta la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con il divieto di

trattamenti inumani e degradanti, poiché rispetto a quella doglianza l'ordinamento italiano non ha offerto ai ricorrenti alcuno strumento per ottenere uno scrutinio (vedi n. 271); mentre la esclude in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 4 (vedi n. 281).

***Equa soddisfazione.*** In conclusione, in esito al complesso accertamento svolto, la Corte accorda a ciascuno dei tre ricorrenti un indennizzo pari a 2500 euro per il danno morale e 5000 euro per le spese sopportate (vedi n. 288).

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 5 CEDU

Art. 3 CEDU

Art. 13 CEDU

Art. 4 Protocollo n. 4 CEDU

D. lgs. n. 286 del 1998

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 5 § 1 CEDU – sulla garanzia da arresti arbitrari: Giulia Manzoni c. Italia, 1° luglio 1997, § 25; Velinov c. l'ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia, n. 16880/08, § 49. Sulle eccezioni al diritto alla libertà: Saadi c. Regno Unito [GC], n. 13229/03, § 43; A. e altri Regno Unito [GC], n. 3455/05, §§ 162-164; Abdolkhani e Karimnia c. Turchia, n. 30471/08, § 128. Sulla legittimità della detenzione: Baranowski c. Polonia, n. 28358/95, §§ 50-52; Ječius c. Lituania, n. 34578/97, § 56; Mooren c. Germania [GC], n. 11364/03, § 76, 9 luglio 2009.

Art. 5 § 2 CEDU – relativamente all'obbligo di comunicare i motivi della privazione della libertà: Van der Leer c. Paesi Bassi, 21 febbraio 1990, § 28; L.M. c. Slovenia, n. 32863/05 §§ 142-143; Hirsi Jamaa e altri c. Italia, 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09). Relativamente ai tempi in cui la comunicazione deve essere resa: L.M. c. Slovenia, sopra citata, § 45.

Art. 5 § 4 CEDU – sul controllo di legittimità della detenzione Chamaïev e altri c. Georgia e Russia, 12 aprile 2005, § 432; Abdolkhani e Karimnia, sopra citata, § 141-142; Dbouba c. Turchia, n. 15916/09, § 54, 13 luglio 2010; Musaev c. Turchia, n. 72754/11, § 40; S.D. c. Grecia, n. 53541/07, § 76, 11 giugno 2009;

Art. 3 CEDU – sulla violazione in caso di trattamenti disumani di immigrati: Hirsi Jamaa e altri c. Italia, 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09).

Art. 3 CEDU – sull'inderogabilità del divieto: Soering c. Regno Unito, 7 luglio 1989, § 88; M.S. c. Belgio, n. 50012/08, § 122, 31 gennaio 2012.

Art. 4 Protocollo n. 4 CEDU – in merito all'obbligo di esaminare le situazioni individuali dei ricorrenti: Čonka c. Belgio, n. 51564/99, §§ 61-63.

#### **OPINIONI SEPARATE**

Il Presidente Raimondi ha redatto un'opinione concorrente. Il giudice russo Dedov e quello cipriota Seghides hanno espresso opinioni parzialmente dissenzienti.

### ***3. Diritto a un processo equo***

***Causa Ben Moumen c. Italia – Prima sezione – sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 3977/13)***

**Diritto ad un processo equo – Giudizio penale – Lettura di dichiarazioni predibattimentali per irreperibilità del dichiarante – Impossibilità di interrogare o far interrogare il testimone a carico – Violazione dell'art. 6, §§ 1 e 3 lett. d) CEDU – Non sussiste.**

**Non integra la violazione dell'art. 6 §§ 1 e 3 d) della Convenzione l'impossibilità per l'imputato di interrogare o far interrogare un testimone a carico, nel caso in cui la deposizione del testimone, di cui sia stata data lettura in sede dibattimentale, non è stata determinante ai fini della pronuncia di condanna.**

**Fatto.** Il ricorrente era stato condannato per il reato di violenza sessuale all'esito di un procedimento, nel corso del quale l'unico testimone a carico non era stato ascoltato in sede dibattimentale. Infatti, stante la sua irreperibilità, il tribunale, basandosi sull'articolo 512 del codice di procedura penale - e malgrado l'opposizione della difesa - ordinò che fosse data lettura della deposizione resa ai carabinieri, che venne quindi acquisita al fascicolo del dibattimento.

Avverso la sentenza di condanna il ricorrente interpose appello, contestando la valutazione delle prove a carico e opponendosi all'utilizzo della deposizione del testimone. In particolare, eccepì che l'assenza al dibattimento di quest'ultimo era non solo prevedibile, ma anche molto probabile, in quanto si trattava di un cittadino extracomunitario, privo di permesso di soggiorno, che aveva fatto rientro in Marocco. La difesa, invocando l'art. 526, comma 1-*bis*, c.p.p. sostenne altresì che la colpevolezza dell'imputato non potesse essere provata sulla base delle dichiarazioni fatte da chi, volontariamente, si era sempre sottratto all'esame da parte dell'imputato o del suo difensore.

La corte d'appello di Bari respinse tali argomentazioni osservando che al momento dell'interrogatorio da parte dei carabinieri il testimone aveva un lavoro stabile e regolare in Italia, e nulla faceva pensare che vi avrebbe rinunciato alcuni mesi dopo, ritornando in Marocco senza lasciare indirizzo e rendendosi così irreperibile.

La corte d'appello aggiunse che non era possibile effettuare ulteriori ricerche nel luogo di nascita o di ultima residenza all'estero in quanto si trattava di un uomo nato a Casablanca e il cui indirizzo in Marocco era sconosciuto.

La Cassazione confermò la condanna, osservando che la corte d'appello aveva esaminato le dichiarazioni della vittima, considerandole attendibili e corroborate da quelle del testimone, poi resosi irreperibile, e del carabiniere che aveva raccolto la denuncia.

Il ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando di essere stato condannato sulla base di quella deposizione, in violazione del principio del contraddittorio (art. 6 CEDU).

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 6 CEDU.*** La Corte rammenta che l'articolo 6, comma 3 lett. d) sancisce il principio secondo il quale, prima che un imputato possa essere dichiarato colpevole, tutti gli elementi a carico devono in linea di principio essere prodotti dinanzi a lui in pubblica udienza, ai fini di un contraddittorio. Questo principio non è privo di eccezioni, che tuttavia possono essere ammesse soltanto fatti salvi i diritti della difesa; come regola generale, questi impongono di dare all'imputato una possibilità adeguata e sufficiente di contestare le testimonianze a carico e di interrogarne gli autori, al momento della loro deposizione o in una fase successiva.

La Corte deve poi esaminare se l'impossibilità per la difesa di interrogare o di far interrogare un testimone a carico fosse giustificata da un motivo serio; se le deposizioni del testimone assente abbiano costituito la prova unica o determinante della colpevolezza del ricorrente; e, infine, se esistessero sufficienti elementi in grado di compensare le difficoltà causate alla difesa legate all'ammissione di una tale prova per permettere una valutazione corretta ed equa della sua affidabilità. Essa è infatti chiamata a valutare se il procedimento nel suo insieme sia stato equo, verificando l'esistenza e la portata dei suddetti elementi compensatori: quanto maggiore sarà l'importanza delle dichiarazioni di un testimone assente tanto più gli elementi compensatori dovranno essere solidi affinché il procedimento nel suo insieme sia considerato equo.

La Corte rammenta altresì che, quando l'assenza del testimone al dibattimento dipende dall'impossibilità di mettersi in contatto con questi, essa esige che il tribunale di merito abbia fatto tutto quanto ci si poteva ragionevolmente attendere per garantire la comparizione dell'interessato. Secondo la sua giurisprudenza, l'impossibilità per i giudici nazionali di mettersi in contatto con il testimone interessato o il fatto che questi abbia lasciato il territorio del paese nel quale si

svolge il processo sono stati infatti ritenuti insufficienti di per sé per soddisfare le esigenze dell'articolo 6, comma 3, lett. d).

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che la deposizione di quest'ultimo non è stata determinante per la condanna del ricorrente. Pertanto, sebbene i giudici italiani non abbiano fatto tutti gli sforzi che era ragionevolmente possibile aspettarsi da loro per garantire la comparizione del testimone, il fatto che il ricorrente non abbia potuto, in nessuna fase del procedimento, interrogare o far interrogare il testimone non ha reso iniquo il procedimento nel suo complesso. Essa conclude quindi che non vi è stata violazione dell'art. 6, commi 1 e 3, lett. d) della Convenzione.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 6 CEDU

Art. 526 comma 1-bis c.p.p.

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 6 § 3 CEDU – sul diritto di interrogare o far interrogare i testimoni a carico: *Lucà c. Italia*, n. 33354/96, § 39, *Solakov c. «l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia»*, n. 47023/99, § 57. Sulle eccezioni all'esercizio di tale diritto: *Vronchenko c. Estonia*, n. 59632/09, § 57, 18 luglio 2013, *Schatschaschwili c. Germania [GC]* n. 9154/10, § 111-131.

Art. 6 § 3 CEDU – sugli obblighi positivi dello Stato: *Gabrielyan c. Armenia*, n. 8088/05, § 78 e 81, 10 aprile 2012, *Tseber c. Repubblica ceca*, n. 46203/08, § 48, 22 novembre 2012, *Kostecki c. Polonia*, n. 14932/09, §§ 65-66, 4 giugno 2013, *Lučić c. Croazia*, n. 5699/11, § 79, 27 febbraio 2014.

Art. 6 § 3 CEDU – sulla valutazione delle altre prove a carico: *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito [GC]*, nn. 26766/05 e 22228/06, § 131, *Schatschaschwili*, sopra citata, §§ 124 e 141.

#### ***Causa Huzuneanu c. Italia – Prima sezione – sentenza 1° settembre 2016 (ricorso n. 36043/08)***

**Diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di difesa – Giudizio in contumacia – Mancata conoscenza da parte dell'imputato delle accuse formulate nei suoi confronti - Impossibilità di ottenere un nuovo giudizio sul merito – Violazione dell'art. 6 CEDU – Sussiste.**

**Integra la violazione dell'art. 6 CEDU, sotto il profilo del diritto di difesa, l'impossibilità per l'imputato giudicato in contumacia - che non si sia sottratto alla giustizia e non abbia rinunciato inequivocabilmente alle sue garanzie procedurali - di ottenere una nuova decisione sulla fondatezza dell'accusa sia in fatto che in diritto.**

**Fatto.** Il ricorrente è un cittadino rumeno che era stato condannato in contumacia a ventotto anni di reclusione per il reato di omicidio volontario. Arrestato in Romania in esecuzione di un mandato d'arresto internazionale emesso dalle autorità italiane, venne estradato in Italia.

Egli presentò domanda di restituzione in termini per impugnare la condanna, ai sensi dell'art. 175 c.p.p., sostenendo che non si era sottratto volontariamente alla giustizia e che non aveva avuto conoscenza effettiva del procedimento penale nei suoi confronti fino al momento del suo arresto. La Corte d'appello accolse la domanda di restituzione in termini, consentendogli però unicamente di proporre ricorso in cassazione avverso la sentenza di condanna, in quanto questo era l'unico ricorso che l'avvocato nominatogli d'ufficio non aveva esperito.

Avverso tale decisione il ricorrente propose ricorso, sostenendo di avere diritto a un giudizio sul merito e non di mera legittimità. Le Sezioni Unite della Cassazione avevano ritenuto che il ricorrente non potesse beneficiare della riapertura del processo e prendervi parte per presentare la sua difesa, in quanto l'avvocato d'ufficio aveva già esaurito le vie di ricorso disponibili.

Il sig. Huzuneanu, dopo aver promosso invano un nuovo ricorso per cassazione sulla base di una sentenza della Corte costituzionale a lui favorevole<sup>30</sup>, ha adito la Corte EDU, lamentando di essere stato condannato in contumacia senza avere avuto l'opportunità di presentare la propria difesa dinanzi agli organi giudiziari italiani, in violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 6 CEDU.*** La Corte rammenta che un procedimento che si svolge in assenza dell'imputato non è di per sé incompatibile con l'articolo 6 della Convenzione. Si ha, invece, diniego di giustizia quando un individuo, condannato in absentia, non può ottenere un nuovo giudizio sulla fondatezza dell'accusa in fatto come in diritto, laddove non sia accertato che egli ha rinunciato al suo diritto di comparire e difendersi.

---

<sup>30</sup> La Corte costituzionale dichiarò illegittimo l'articolo 175, comma 2, c.p.p., nella parte in cui non permetteva all'imputato, che non avesse avuto conoscenza effettiva del procedimento, di ottenere la restituzione nel termine per proporre ricorso avverso la decisione resa in contumacia quando lo stesso ricorso era stato interposto in precedenza dall'avvocato (sentenza n. 317 del 2009).



Accertato che il ricorrente non ha rinunciato al suo diritto di comparire e che non era stato informato delle accuse formulate nei suoi confronti, si tratta di stabilire se la difesa da parte di un avvocato d'ufficio abbia costituito una garanzia sufficiente contro il rischio del processo iniquo.

La Corte ritiene che i diritti della difesa di un imputato – che non si è sottratto alla giustizia e non ha rinunciato inequivocabilmente alle sue garanzie procedurali – non possono essere ridotti al punto da renderli inoperanti con il pretesto di garantire altri diritti fondamentali del processo, come il diritto al «termine ragionevole» o quello del «ne bis in idem», o, a fortiori, per preoccupazioni legate al carico di lavoro dei tribunali. La comparizione di un imputato è di fondamentale importanza sia sotto il profilo del diritto di quest'ultimo di essere sentito sia della necessità di controllare l'esattezza delle sue affermazioni e di confrontarle con la versione della vittima, di cui si devono proteggere gli interessi, nonché dei testimoni.

Nel caso di specie, il ricorrente non ha avuto la possibilità di ottenere una nuova decisione sulla fondatezza dell'accusa sia in fatto che in diritto, sebbene la sua assenza al processo non gli fosse imputabile. Pertanto la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 6 CEDU

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 6 CEDU – sul diritto di difesa: Colozza c. Italia, 12 febbraio 1985, § 29, Einhorn c. Francia (dec.), n. 71555/01, § 33, Krombach c. Francia, n. 29731/96, § 85, Somogyi c. Italia, n. 67972/01, § 66, Medenica c. Svizzera, n. 20491/92, § 55, Sejdovic c. Italia [GC], n. 56581/00, § 82).

### ***4. Libertà di espressione***

***Causa Brambilla e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 22567/09)***

**Diritto di cronaca – Misure adottate nei confronti di giornalisti per atti contrari alla legge penale - Violazione del diritto alla libertà di espressione – Non sussiste.**

L'esercizio dell'attività giornalistica, sia pure essenziale in una società democratica, non può ritenersi svincolato dal rispetto delle leggi penali di diritto comune. Nel caso di specie, l'interferenza del pubblico potere sull'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 10 della Convenzione, sebbene sussistente, non solo era prevista dalla legge ma è stata anche proporzionata allo scopo da raggiungere, ovvero quello di tutelare la riservatezza e l'efficacia delle comunicazioni tra membri delle forze dell'ordine nell'espletamento dei loro compiti di contrasto del crimine.

**Fatto.** Il ricorso scaturisce da una perquisizione svolta a carico di tre giornalisti di Lecco. Costoro erano cronisti di una testata on-line e uno di loro ne era il direttore responsabile. Tra le tecniche che essi usavano per procurarsi le notizie, c'era anche la captazione tramite apparecchi radiofonici delle conversazioni della polizia e dei carabinieri. Le loro radio, infatti, erano in grado di accedere alle frequenze utilizzate dalle forze dell'ordine. Nell'agosto 2002, tuttavia, i carabinieri s'insospettirono della tempestività con cui i giornalisti ricorrenti si fecero trovare sul luogo di una perquisizione da svolgersi nel contesto di un altro procedimento penale. Sicché si munirono di un apposito decreto e perquisirono sia l'automobile dei ricorrenti, sia la sede della testata, rinvenendone le attrezzature radiofoniche atte alle captazioni.

Tratti a giudizio per illecita presa di cognizione di comunicazioni e uso di apparecchiature atte a intercettare (art. 617 e segg. codice penale), essi furono assolti nel 2004 dal Tribunale di Lecco. Quest'ultimo motivò la sentenza favorevole agli imputati sulla base della circostanza che le conversazioni protette dall'art. 15 della Costituzione e dalle norme penali incriminatrici, poste a presidio delle comunicazioni, tutelano conversazioni la cui natura sia riservata e, comunque, presuppongono da parte dei conversanti l'uso di mezzi intrinsecamente idonei a sottrarsi alla cognizione altrui. Le comunicazioni dei carabinieri sulle apparecchiature ricetrasmittenti a frequenze sostanzialmente aperte non rientravano, a parere del tribunale, in quel novero, sicché il reato non poteva dirsi commesso.

Viceversa, nel 2007 la corte d'appello di Milano – cui la pubblica accusa aveva fatto ricorso - rovesciò la pronuncia di primo grado e condannò gli imputati sulla base della considerazione che le comunicazioni tra membri delle forze dell'ordine nell'esercizio delle loro funzioni sono di per sé riservate e che l'accesso alle loro frequenze è, comunque, vietato. Nel 2008 la Corte di cassazione respinse il ricorso degli imputati, così confermandone la penale responsabilità.

Alla Corte di Strasburgo i ricorrenti invocarono la violazione dell'articolo 10 della Convenzione, in materia di diritto di libera espressione e di connesso diritto di cronaca (per implicito, i ricorrenti fecero valere l'articolo 10 in chiave di protezione delle fonti del giornalista e dei mezzi per procurarsi le notizie).

### ***Diritto.***

***Libertà di espressione (art. 10 CEDU).*** La I sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo, all'unanimità, respinge il ricorso, ritenendo che non vi sia stata alcuna violazione dell'articolo 10.

Sebbene riconosca la consistenza, essenziale per una società democratica, del ruolo dei mass-media e dell'attività giornalistica, la Corte argomenta che l'esercizio di quest'ultima non può risolversi in una totale immunità penale (vedi n. 54 della sentenza). I giudici di Strasburgo, infatti, osservano che vi è certamente il diritto sia dei giornalisti di ricercare e offrire al pubblico notizie di generale interesse, sia quello dell'opinione pubblica di conoscerle; tuttavia, i giornalisti devono esercitare quel diritto con responsabilità, la cui portata dipende dalla situazione e dai mezzi tecnici utilizzati per procurarsi il materiale informativo (vedi n. 55 della sentenza). Nel caso di specie, la Corte osserva che l'interferenza del pubblico potere sull'esercizio del diritto riconosciuto dalla Convenzione, sebbene sussistente, non solo era prevista dalla legge ma è stata anche proporzionata allo scopo da raggiungere, vale a dire quello di tutelare la riservatezza e l'efficacia delle comunicazioni tra membri delle forze dell'ordine nell'espletamento dei loro compiti di contrasto del crimine. Di qui la pronuncia di non violazione.

### **OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE SPANO**

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 10 CEDU

Art 247 c.p.

Art. 253 c.p.

Art. 617 c.p.

Art. 617 bis

Art. 623 c.p.

Art. 623 bis c.p.

## **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 10 CEDU – relativamente alla valutazione della necessità di un’ingerenza nell’esercizio della libertà di espressione: Pentikäinen c. Finlandia [GC], n. 11882/10, §§ 87-91, Stoll c. Svizzera [GC], n. 69698/01, § 153.

Art. 10 – circa i doveri e le responsabilità del giornalista: Bladet Tromsø e Stensaas c. Norvegia [GC], n. 21980/93, § 65, Fressoz e Roire c. Francia [GC], n. 29183/95, § 54, Kasabova c. Bulgaria, n. 22385/03, §§ 61 e 63-68, 19 aprile 2011, e Times Newspapers Ltd c. Regno Unito (nn. 1 e 2), nn. 3002/03 e 23676/03, § 42, Handyside c. Regno Unito, 7 dicembre 1976, § 49.

***V. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO E  
PROCEDURA CIVILE***



## *1. Diritto a un processo equo*

### *1.1 Sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale*

*Causa Trevisanato c. Italia – Prima sezione – sentenza 15 settembre 2016 (ricorso n. 32610/07)*

**Diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale – Condizioni di ammissibilità del ricorso in Cassazione ante riforma del 2009 – Inammissibilità del ricorso per mancata formulazione del quesito di diritto ai sensi dell’art. 366-bis c.p.c. – Violazione dell’art. 6 § 1 CEDU – Non sussiste.**

**La condizione di ammissibilità del ricorso in Cassazione consistente - secondo la normativa in vigore all’epoca della presentazione del ricorso - nella formulazione di un quesito di diritto che permettesse di individuare il contenuto del ricorso e il ragionamento della parte non integra la violazione dell’art. 6 § 1 CEDU, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, in quanto essa non costituisce una lesione sproporzionata al diritto a un tribunale non comportando alcuno sforzo particolare supplementare da parte del ricorrente.**

**Fatto.** La causa ha per oggetto la declaratoria di inammissibilità del ricorso promosso innanzi alla Corte di cassazione, per inosservanza dell’articolo 366-bis del codice di procedura civile. La Cassazione, adita dal ricorrente nel giudizio relativo al suo licenziamento, aveva dichiarato inammissibile il ricorso, in quanto privo della formulazione di un quesito di diritto che permettesse di individuare il contenuto del ricorso e il ragionamento della parte, secondo quanto previsto dalla normativa in vigore all’epoca<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> L’art. 366-bis c.p.c., prima dell’intervenuta abrogazione ad opera della legge 18 giugno 2009, n. 69, così recitava “*Nei casi previsti dall’articolo 360, primo comma, numeri 1), 2), 3) e 4), l’illustrazione di ciascun motivo si deve concludere, a pena di inammissibilità, con la formulazione di un quesito di diritto. Nel caso previsto dall’articolo 360, primo comma, n. 5), l’illustrazione di ciascun motivo deve contenere, a pena di inammissibilità, la chiara indicazione del fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria, ovvero le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la rende inidonea a giustificare la decisione.*”. L’inammissibilità del ricorso per Cassazione è oggi prevista dall’articolo 360-bis, secondo cui le cause di inammissibilità consistono nell’essersi attenuto il provvedimento impugnato al diritto vivente della Corte di cassazione e non vi siano elementi offerti per sollecitare un mutamento di orientamento; e nella manifesta infondatezza di censure relative alla violazione dei principi regolatori del giusto processo.

A conclusione del suo unico motivo di ricorso, infatti, il sig. Trevisanato non aveva formulato il quesito di diritto ma, dopo avere riassunto il suo ragionamento, si era limitato ad invitare la Corte di cassazione ad annullare la decisione impugnata e a formulare il principio di diritto cui il giudice del rinvio si sarebbe dovuto attenere.

Il sig. Trevisanato ha quindi adito la Corte EDU lamentando che l'interpretazione da parte della Corte di cassazione delle disposizioni in materia di condizioni per la presentazione del ricorso per cassazione ha leso il suo diritto a un tribunale, sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 6 CEDU (sotto il profilo del diritto a un tribunale).*** La Corte rammenta che il «diritto a un tribunale», di cui la possibilità di accesso ragionevole costituisce un aspetto, non è assoluto e si presta a limitazioni implicitamente ammesse, in particolare per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità di un ricorso, in quanto esso richiede per la sua stessa natura una regolamentazione da parte dello Stato, il quale gode a questo proposito di un certo margine di discrezionalità (vedi n. 33 della sentenza). In ogni caso, le restrizioni applicate non devono limitare l'accesso aperto all'individuo in una maniera o a un punto tali che il diritto risulti pregiudicato nella sua stessa sostanza. Inoltre, le limitazioni di accesso a un giudizio si conciliano con l'articolo 6, comma 1, solo se perseguono uno scopo legittimo e se esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Nel caso di specie, la questione che si poneva all'attenzione dei giudici di Strasburgo era, dunque, di accertare se il rigetto per inammissibilità del ricorso per cassazione avesse pregiudicato la sostanza stessa del «diritto» del ricorrente «a un tribunale». Occorreva, in altre parole, verificare se le condizioni di ammissibilità del ricorso per cassazione avessero uno scopo legittimo e fossero proporzionate alla limitazione imposta.

Sotto il primo profilo, la Corte riconosce la legittimità dello scopo perseguito dalla limitazione prevista dall'articolo 366-bis c.p.c., in quanto volta a ricorsi pretestuosi o, comunque, mal formulati, onde consentire alla Cassazione di svolgere in maniera più efficiente la sua funzione di giudice di legittimità e della nomofilachia.

Quanto alla proporzione dello scopo con i mezzi impiegati, la Corte ritiene che esigere per legge che il ricorrente concluda il proprio motivo di ricorso con un paragrafo di sintesi, che riassume il ragionamento seguito ed espliciti il principio di diritto ritenuto violato, non comporti alcuno sforzo supplementare e irragionevole da parte sua. Pertanto, la decisione di inammissibilità, assunta nel caso concreto, non può essere considerata una applicazione eccessivamente formalistica della



legalità ordinaria che abbia impedito, effettivamente, l'esame sul merito del ricorso.

Osserva altresì la Corte che la nuova condizione di ammissibilità era stata introdotta il 2 febbraio 2006, ben prima della presentazione, il 13 novembre 2007, del ricorso oggetto della causa innanzi alla Corte EDU. L'avvocato del ricorrente avrebbe, pertanto, potuto e dovuto predisporre tempestivamente all'adempimento delle cautele professionali derivanti sia dall'interpretazione dell'articolo del codice citato, sia dalla giurisprudenza della stessa Corte di cassazione – peraltro copiosa – sul punto (vedi nn. 43-45). Di qui il rigetto del ricorso, che è divenuto definitivo il 15 dicembre 2016.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 6 CEDU

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 6 CEDU – sul diritto di accesso ad un tribunale: García Manibardo c. Spagna, sopra citata, § 36, e Mortier c. Francia, n. 42195/98, § 33, 31 luglio 2001. Sull'ammissibilità delle limitazioni a tale diritto: Guérin c. Francia del 29 luglio 1998 § 37, Brualla Gómez de la Torre c. Spagna, 19 dicembre 1997, § 33, Papaioannou c. Grecia, n. 18880/15, § 49, 2 giugno 2016.

### ***1.2. Sotto il profilo del diritto all'esecuzione delle decisioni giudiziarie***

***Causa D.A. ed altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 14 gennaio 2016 (ricorsi nn. 68060/12, 16178/13, 23130/13, 23149/13, 64572/13, 13662/13, 13837/13, 22933/13, 13668/13, 13657/13, 22918/13, 22978/13, 22985/13, 22899/13, 9673/13, 158/12, 3892/12, 8154/12 e 41143/12)***

**Diritto a un equo processo - Sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali – Violazione dell'art. 6 §1 CEDU – Sussiste.**

**Diritto alla vita - Eccessiva durata dei procedimenti civili per ottenere il risarcimento del danno – Inadempimento degli obblighi dello Stato discendenti dall'art. 2 CEDU - Violazione dell'art. 2 CEDU – Sotto il profilo procedurale – Sussiste.**

***Integra la violazione dell'art. 6 §1 CEDU l'omessa esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi.***

***Integra la violazione dell'art. 2 CEDU l'eccessiva durata dei procedimenti civili per ottenere il risarcimento del danno risultante da infezioni post-trasfusionali, in quanto le autorità italiane, di fronte***

**ad un motivo difendibile relativo all'articolo 2 della Convenzione, hanno omesso di offrire una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi procedurali che discendono da questa disposizione.**

**Fatto.** All'origine della causa sono diciannove ricorsi di 889 cittadini italiani vittime dirette o loro eredi, contagiati da diversi virus (HIV, epatite B o epatite C) a seguito di trasfusioni di sangue o di emoderivati. Essi avevano intentato dinanzi al ministero della Salute azioni civili volte a ottenere il risarcimento dei danni subiti.

Successivamente il legislatore intervenne con diversi provvedimenti<sup>32</sup> al fine di definire per via transattiva le azioni di risarcimento instaurate dai soggetti emotrasfusi danneggiati da trasfusioni di sangue o di emoderivati infetti.

In varie date tutti i ricorrenti presentarono domande volte ad accedere alle suddette procedure transattive. Tali domande furono depositate entro la data del 19 gennaio 2010, come previsto dalla circolare n. 28 del 20 ottobre 2009.

In seguito all'adozione del decreto n. 162 del 4 maggio 2012, con il quale lo Stato italiano ha introdotto retroattivamente nuove cause di esclusione, in precedenza non previste, le domande furono in parte rigettate. Alcuni ricorrenti sono stati esclusi de facto dalle procedure transattive in applicazione degli stessi criteri. Altre domande sono state dichiarate ammissibili in vista della transazione. Secondo le informazioni fornite, alcuni fascicoli sono irreperibili e altre domande sono pendenti. In ogni caso, nessuna delle domande di adesione è andata a buon fine.

Per quanto concerne invece il ricorso n. 8154/12, i ricorrenti hanno indicato che dodici di loro avevano vinto la causa nell'azione civile interna di risarcimento da loro intentata con centinaia di altre parti attrici (chiamata «Emo-ter») ma che, tuttavia, le relative decisioni non erano state eseguite. Cinque di loro sono stati pagati nel 2008 e nel 2012. Gli altri sette ricorrenti non sono stati ancora risarciti. Nell'ambito della suddetta causa «Emo-ter», questi ultimi hanno ottenuto una sentenza favorevole pronunciata in primo grado dal tribunale civile di Roma il 29

---

<sup>32</sup> La legge n. 210 del 1992 prevede che chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato. Tale indennizzo è espressamente esteso anche ai soggetti che risultino contagiati da infezioni da HIV a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati, nonché agli operatori sanitari che, in occasione e durante il servizio, abbiano riportato danni permanenti alla integrità psico-fisica conseguenti a infezione contratta a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da infezione da HIV. In proposito, la l. n. 141/2003 ha autorizzato la spesa di una cospicua somma per le transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni. Infine, un decreto del Ministero della Sanità del 3 novembre 2003 ha previsto che si sarebbe provveduto al risarcimento dei danni subiti dai soggetti emofiliaci a seguito di assunzione di emoderivati infetti in seguito alla stipula di un atto formale di transazione.

agosto 2005, che condannava il ministero della Salute a risarcirli. La sentenza, impugnata dal ministero della Salute l'8 marzo 2006, è provvisoriamente esecutiva, ai sensi dell'articolo 282 del codice di procedura civile. Il procedimento in appello, secondo le informazioni fornite, risulta ancora pendente.

Nel mese di ottobre 2006 i sette ricorrenti interessati chiesero al giudice civile di quantificare il danno subito. Le relative sentenze interne sono state pronunciate tra settembre e ottobre 2009. Poiché non è stato presentato alcun ricorso in appello, tali sentenze sono divenute definitive.

Essi hanno dunque adito la Corte EDU lamentando che l'introduzione dei nuovi criteri stabiliti dalla legge impediscono loro di concludere per via transattiva le vertenze avviate. Alcuni ricorrenti hanno denunciato l'eccessiva durata dei procedimenti di risarcimento (articolo 2, sotto il profilo procedurale). Altri ancora anche la mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie rese in loro favore (articoli 6 § 1 e 13 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1).

### ***Diritto.***

***In via preliminare, sulla riunione e sulla ricevibilità dei ricorsi.*** La Corte ritiene opportuno riunire i ricorsi presentati, in applicazione dell'articolo 42 § 1 del suo regolamento, tenuto conto dei punti di connessione esistenti per quanto riguarda i fatti denunciati e le questioni di merito sollevate.

Circa la ricevibilità dei ricorsi di dodici ricorrenti (ricorso n. 8154/12), la Corte respinge la parte del ricorso presentato dai cinque ricorrenti in causa ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della CEDU, poiché essi erano già stati liquidati nel 2008 e nel 2012, ossia prima della presentazione del ricorso dinanzi alla Corte. Pertanto, la Corte decide di valutare le doglianze relative alla violazione degli articoli 6 § 1 della CEDU, dell'articolo 1 del protocollo n.1 CEDU, e dell'art.13 della CEDU con riferimento ai sette ricorrenti rimasti.

Altri ricorsi sono stati dichiarati irricevibili sulla base del fatto che alcuni ricorrenti si sono avvalsi del rimedio previsto dall'articolo 27-bis del decreto-legge n. 90/2014<sup>33</sup>. Secondo la Corte, tale procedura costituisce un rimedio interno, del tutto compatibile con le previsioni della Convenzione ed in grado di assicurare un adeguato ristoro ai soggetti danneggiati. Tuttavia, la stessa Corte ha precisato che nel caso in cui lo Stato italiano non concluda il procedimento transattivo nei

---

<sup>33</sup> Con l'art. 27-bis della l. n. 114 del 2014 è stata introdotta una procedura che permette di risarcire coloro che sono stati contagiati da trasfusioni di sangue infetto nonché coloro che hanno subito un danno in seguito ad una vaccinazione obbligatoria, con importi rispettivamente di € 100.000 e € 20.000, da pagarsi in un'unica soluzione entro il 31 dicembre 2017.

confronti di tutti i danneggiati entro il 31 dicembre 2017, come previsto dal suddetto art. 27-bis della l. n. 114/2014, essi ben potranno proporre nuovo ricorso alla Corte lamentando l'ulteriore violazione.

***Sulla violazione dell'art. 6 § 1 CEDU (diritto a un equo processo) sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali.*** La Corte rammenta che l'articolo 6 § 1 garantisce a ciascun individuo il diritto a che un tribunale esamini tutte le controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile; in tal modo esso sancisce il "diritto a un tribunale", di cui il diritto di accesso, ossia il diritto di rivolgersi a un tribunale in materia civile, costituisce un aspetto. Tuttavia, precisa la Corte, questo diritto sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria rimanga inoperante ai danni di una parte.

Nel caso di specie, la Corte rileva che, a differenza di molti altri soggetti, i ricorrenti – i quali fanno parte dello stesso procedimento di risarcimento danni chiamato "Emo-ter" - si sono visti negare l'esecuzione delle decisioni favorevoli emesse nei loro confronti, senza che il Governo fornisca una spiegazione al riguardo.

Pertanto la Corte ritiene che essi non avrebbero dovuto trovarsi nella impossibilità di beneficiare dell'esecuzione delle decisioni emesse in loro favore, tanto più che si trattava di una materia delicata, ossia il risarcimento di un danno causato alla loro salute a seguito di una infezione post-trasfusionale.

La Corte conclude pertanto che vi è stata violazione dell'articolo 6 §1 della CEDU.

***Sulla violazione dell'art. 1 protocollo n. 1 CEDU (protezione della proprietà).*** Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, un "credito" può costituire un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 se è sufficientemente provato per essere esigibile. Nel caso di specie, la Corte osserva che i ricorrenti sono titolari di crediti esigibili in virtù di sentenze definitive che quantificano la somma alla quale essi avevano diritto. Pertanto l'accertata impossibilità di ottenere l'esecuzione di queste sentenze ha costituito una ingerenza nell'esercizio del loro diritto al rispetto dei loro beni, di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 CEDU.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

***Sulla violazione dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo).*** La Corte ritiene che pur avendo l'Italia previsto, con il decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014, la possibilità per coloro che hanno presentato domanda di adesione alla procedura transattiva entro la data del 19 gennaio 2010 di ricevere, a titolo di equa riparazione, una somma di 100.000 euro, al nuovo rimedio non possa riconoscersi effettività relativamente alle violazioni dedotte dai ricorrenti.

La Corte osserva che i ricorrenti non disponevano di un ricorso effettivo per denunciare la violazione degli articoli 6 § 1 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e che pertanto vi è stata anche violazione dell'articolo 13 della CEDU.

***Sulla violazione dell'art. 2 CEDU (diritto alla vita).*** Quanto alla doglianza relativa alla eccessiva durata dei procedimenti civili per ottenere il risarcimento del danno risultante dalle infezioni post-trasfusionali contratte, la Corte evidenzia come i suddetti procedimenti hanno avuto una durata che va, a seconda dei casi, da cinque anni e tre mesi a dodici anni e dieci mesi per un grado di giudizio, da sette anni a quattordici anni e sette mesi per due gradi di giudizio e da undici anni e tre mesi a quattordici anni e un mese per tre gradi di giudizio. Secondo i documenti forniti dai ricorrenti, la maggior parte di questi procedimenti erano pendenti dinanzi ai diversi gradi di giudizio alla data di presentazione delle osservazioni, e tali informazioni non sono state smentite dal Governo.

La Corte giudica eccessiva la durata dei procedimenti in causa; le autorità italiane, di fronte ad un motivo difendibile relativo all'articolo 2 della Convenzione, hanno omesso di offrire una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi procedurali che discendono da questa disposizione.

Pertanto, la Corte dichiara sussistente la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il suo profilo procedurale.

***Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).*** Per quanto riguarda il danno materiale, la Corte ritiene che, relativamente alla situazione propria ai sette ricorrenti del ricorso n. 8154/12, è necessario confermare l'obbligo di pagare a questi ultimi le somme che sarebbero state loro riconosciute sul piano interno e che non sono state ancora pagate, nonché riconoscere loro la somma di 10.000 euro per il danno morale. In merito ai ricorsi nn. da 1 a 15, ad eccezione del ricorso n. 64572/13 e del ricorso presentato dalla ricorrente indicata al n. 14 del ricorso n. 68060/12, rigetta la domanda di danno materiale, mentre riconosce per il danno morale alcune somme variamente articolate e indicate nella tabella allegata alla sentenza.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 6 § 1 CEDU

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU

Art. 13 CEDU

Art. 2 CEDU

Art. 41 CEDU

## PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 § 1 CEDU – relativamente all’ammissibilità di ritardi nell’esecuzione di una sentenza: Immobiliare Saffi c. Italia [GC], n. 22774/93, § 74, CEDU 1999-V, Bourdov, sopra citata, § 35 e Romachov c. Ucraina, n. 67534/01, § 43, 27 luglio 2004.

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU – relativamente alla nozione di bene: Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia, sentenza del 9 dicembre 1994, § 59; Malinovski c. Russia, n. 41302/02, § 43.

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU – relativamente all’obbligo dello Stato a garantire ad ogni persona il diritto a che le sentenze obbligatorie ed esecutive rese in favore di quest’ultima vengano eseguite entro un termine ragionevole: Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 70

Art. 2 CEDU – sotto il profilo procedurale: G.N. e altri c. Italia, n. 43134/05, 1° dicembre 2009.

## *2. Diritto al rispetto della vita privata e familiare*

### *Causa Cincimino c. Italia – Prima Sezione – sentenza 28 aprile 2016 (ricorso n. 68884/13)*

**Provvedimenti riguardanti minori – Allontanamento del figlio minore dalla madre – Omessa verifica della permanenza di ragioni pertinenti e sufficienti al mantenimento del provvedimento - Violazione del diritto alla vita privata e familiare – Sotto il profilo dell’inadempimento degli obblighi positivi dello Stato discendenti dall’art. 8 CEDU – Sussiste.**

**Integra la violazione dell’art. 8 CEDU, sotto il profilo dell’inadempimento degli obblighi positivi dello Stato, l’omesso esame della permanenza delle condizioni alla base dell’allontanamento di un figlio minore dal genitore.**

**Fatto.** La ricorrente, madre di una bambina, in sede di separazione giudiziale dal marito era stata dichiarata decaduta dalla potestà genitoriale e le era stato vietato qualsiasi incontro con la figlia. Le perizie psichiatriche ordinate dal tribunale avevano infatti evidenziato che la ricorrente soffriva di un disturbo della personalità che la portava ad assumere un comportamento pregiudizievole per lo sviluppo psico-fisico della minore.

Tutte le istanze volte a disporre una nuova perizia psichiatrica per verificare le sue capacità genitoriali vennero respinte.

La ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, contestando alle autorità la mancata adozione di misure appropriate per mantenere un legame tra madre e figlia.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).*** La Corte rammenta che, per un genitore e il figlio, stare insieme rappresenta un elemento fondamentale della vita familiare e che delle misure interne che glielo impediscano costituiscono una ingerenza nel diritto tutelato dall'articolo 8 della Convenzione.

Se l'articolo 8 tende essenzialmente a proteggere l'individuo da ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri, esso pone anche a carico dello Stato degli obblighi positivi inerenti al «rispetto» effettivo della vita familiare. In tal modo, laddove è accertata l'esistenza di un legame familiare, lo Stato deve in linea di principio agire in modo tale da permettere a tale legame di svilupparsi, e adottare le misure idonee a ricongiungere il genitore e il figlio. Ricorda la Corte che, poiché il confine tra obblighi positivi e negativi derivanti per lo Stato dall'articolo 8 non si presta a una definizione precisa, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da garantire tra i vari interessi coesistenti – quello del minore, quelli dei due genitori e quelli dell'ordine pubblico – fermo restando che l'interesse superiore del minore deve costituire la considerazione determinante che, a seconda della propria natura e gravità, può prevalere su quello dei genitori. L'interesse di questi ultimi, in particolare a beneficiare di un contatto regolare con il minore, rimane comunque uno dei fattori di cui tenere conto nel bilanciare i diversi interessi in gioco.

La Corte rammenta altresì che sebbene l'articolo 8 non contenga alcuna indicazione procedurale esplicita, il processo decisionale all'esito del quale vengono applicate misure di ingerenza deve essere equo e rispettare adeguatamente gli interessi tutelati da tale disposizione. Pertanto, è necessario determinare, in funzione delle circostanze di ciascun caso e in particolare della gravità delle misure da adottare, se i genitori abbiano potuto svolgere nel processo decisionale un ruolo abbastanza importante per accordare la tutela dei loro interessi da essi richiesta. In caso negativo, si contravviene al rispetto della loro vita familiare e l'ingerenza che risulta dalla decisione non può essere considerata «necessaria» nel senso dell'articolo 8.

Nel caso di specie, la Corte rileva come dal 2006 non sia stata effettuata alcuna nuova perizia psichiatrica indipendente per valutare se la ricorrente continuasse a soffrire di un disturbo della personalità e se vi fossero ancora, dal punto di vista degli interessi della minore, ragioni pertinenti e sufficienti per mantenere delle misure che vietano qualsiasi contatto tra la ricorrente e la figlia ormai dodicenne. I giudici si sono limitati a ribadire le considerazioni già fatte nelle decisioni precedenti, mentre erano state date indicazioni – da periti nominati dalla ricorrente – che la sua situazione nel frattempo era migliorata.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che il processo decisionale non ha soddisfatto le esigenze processuali inerenti all'articolo 8 della Convenzione e che pertanto vi è stata violazione di tale disposizione.

***Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).*** Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto 32.000 euro per i danni morali, e 20.000 euro per le spese.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 8 CEDU – relativamente all'ingerenza nel diritto al mantenimento dei legami familiari: K. e T. c. Finlandia [GC], n. 25702/94, § 151.

Art. 8 CEDU – relativamente agli obblighi positivi dello Stato quanto al mantenimento dei legami familiari: Eriksson c. Svezia, 22 giugno 1989, § 71, Olsson c. Svezia (n. 2), 27 novembre 1992, § 90; Ignaccolo-Zenide c. Romania, n. 31679/96, § 94; Gnahoré c. Francia, n. 40031/98, § 51, Neulinger e Shuruk c. Svizzera [GC], n. 41615/07, § 140.

Art. 8 CEDU – relativamente alla ponderazione degli interessi in gioco: Maumousseau e Washington c. Francia, n. 39388/05, § 62, Gnahoré, sopra citata, § 59, Sahin c. Germania [GC], n. 30943/96, § 66, Haase c. Germania, n. 11057/02, § 89.

Art. 8 CEDU – relativamente alla necessità dell'ingerenza: W. c. Regno Unito, 8 luglio 1987, § 64.

#### ***Causa Strumia c. Italia – Prima Sezione – sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 53377/13)***

**Provvedimenti riguardanti minori – Omessa esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali riguardanti la regolamentazione del diritto di visita del padre – Inefficacia delle misure atte a garantire il diritto di visita – Violazione del diritto alla vita privata e familiare – Sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi dello Stato discendenti dall'art. 8 CEDU – Sussiste.**

**Integra la violazione dell'art. 8 CEDU, sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi dello Stato, la mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure adeguate e sufficienti a garantire il rispetto del diritto di visita del padre non affidatario.**



**Fatto.** Il caso prende le mosse dalle difficoltà di un padre non affidatario di esercitare il diritto di visita alla figlia minore.

Fin dall'allontanamento del ricorrente dal domicilio familiare, avvenuto nel 2007, la madre aveva manifestato una forte opposizione verso qualsiasi forma di relazione tra il padre e la figlia, che all'epoca della separazione dei genitori aveva tre anni.

Data la delicatezza e complessità della situazione, e anche alla luce del procedimento penale per abusi sessuali ai danni della minore a carico del ricorrente (conclusosi con una sentenza di assoluzione), il tribunale per i minorenni aveva incaricato i servizi sociali di seguire la vicenda familiare e di regolare la questione del diritto di visita, anche tramite incontri protetti. Le prescrizioni del tribunale erano state sostanzialmente disattese, stante l'assoluta mancanza di collaborazione della ex coniuge, che mostrava un atteggiamento ostile nei confronti dell'ex marito, teso a impedire qualsiasi relazione tra padre e figlia. A tale conclusione era giunto lo psicologo incaricato dal tribunale che, nella sua relazione peritale del gennaio 2010, aveva evidenziato come il comportamento della madre era stato pregiudizievole per la figlia, in quanto avrebbe impedito a quest'ultima di stabilire una relazione con il ricorrente, e che le dichiarazioni rese dalla minore ai servizi sociali erano il risultato di una manipolazione psichica esercitata dalla madre. Egli aveva precisato inoltre che, sebbene non si fosse ancora manifestata nella fattispecie la sindrome da alienazione parentale, era necessario mettere in atto un sostegno psicologico per la minore. Il perito aveva aggiunto che le misure adottate dal tribunale non erano effettive, suggerendo di affidare la minore ai nonni paterni.

A febbraio 2010 il tribunale di Pisa, in sede di separazione legale dei coniugi, dispose l'affidamento della minore congiuntamente ai due genitori, fissando tuttavia la residenza principale della minore presso la madre. Il ricorrente presentò appello avverso tale decisione e contestualmente propose domanda per far dichiarare la decadenza dalla potestà genitoriale della ex coniuge, stante l'impossibilità di esercitare il suo diritto di visita e la gravità della situazione in cui versava la minore. In sede di appello, la pronuncia di primo grado venne riformata, ma ancora una volta il giudice ritenne che l'affidamento al padre non fosse nell'interesse della minore visto il legame molto stretto esistente tra quest'ultima e la madre. Venne quindi disposto l'affidamento della minore ai servizi sociali, mentre la residenza principale di quest'ultima venne stabilita presso la madre; al ricorrente venne accordato un diritto di visita e di alloggio e al contempo venne ordinato di mettere in atto un sostegno psicologico per la minore.

Soltanto nel febbraio 2014 venne disposta la sospensione dalla potestà genitoriale della madre, ritenuta non in grado di assicurare alla figlia uno sviluppo psichico

adeguato a causa della manipolazione che essa esercitava su quest'ultima e della costante negazione della figura paterna da lei praticata.

Dopo tale pronuncia la situazione non cambiò: al contrario, la minore rifiutava di incontrare il padre e i nonni paterni. Nell'ultima relazione del luglio 2015, gli psicologi suggerirono quindi di affidare la minore a un istituto, allo scopo di sottrarla all'influenza materna e rimediare all'impossibilità per la madre di accompagnare la figlia nel processo di riavvicinamento con il padre.

Il ricorrente ha, da ultimo, adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, in quanto i giudici nazionali non avrebbero rispettato e garantito concretamente il suo diritto di visita. In particolare, il ricorrente denunciava una inerzia delle autorità di fronte al comportamento della madre della minore, affermando che esse non avrebbero compiuto sforzi né adottato misure provvisorie per permettergli di esercitare il suo diritto di visita e impedire l'alienazione parentale che sarebbe stata riscontrata nella figlia.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).*** Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, sebbene l'articolo 8 della Convenzione abbia essenzialmente ad oggetto la tutela dell'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, esso non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a tale obbligo negativo possono aggiungersi obblighi positivi volti a garantire l'effettivo esercizio del diritto alla vita privata e familiare. Simili obblighi possono implicare l'adozione di misure tese a facilitare le relazioni reciproche fra individui, tra cui la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie ovvero di misure specifiche appropriate. Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di adottare misure atte a riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori.

Essa rammenta altresì che gli obblighi positivi non implicano solo che si vigili affinché il minore possa raggiungere il genitore o mantenere un contatto con lui, bensì comprendono anche tutte le misure propedeutiche che consentano di giungere a tale risultato.

La Corte rammenta anche che il fatto che gli sforzi delle autorità siano stati vani non porta automaticamente a concludere che lo Stato si è sottratto agli obblighi positivi ad esso derivanti dall'articolo 8 della Convenzione. Infatti, l'obbligo per le autorità nazionali di adottare misure per riunire il figlio e il genitore con cui non convive non è assoluto, e la comprensione e la cooperazione di tutte le persone interessate costituiscono sempre un fattore importante. Se le autorità nazionali

devono sforzarsi ad agevolare una simile collaborazione, un obbligo per le stesse di ricorrere alla coercizione in materia non può che essere limitato: esse devono tenere conto degli interessi e dei diritti e delle libertà di queste stesse persone, in particolare degli interessi superiori del minore e dei diritti conferiti allo stesso dall'articolo 8 della Convenzione.

Alla luce di tali principi la Corte reputa che ai fini della decisione sul caso occorre stabilire se le autorità nazionali abbiano adottato, per agevolare le visite, tutte le misure necessarie che si potevano ragionevolmente esigere da loro. In una causa di questo tipo, ricorda la Corte, l'adeguatezza di una misura si valuta anche in base alla rapidità con cui la stessa viene attuata per evitare che il decorso del tempo possa, di per sé, avere conseguenze sulla relazione tra genitore e figlio.

La Corte rammenta dunque che sebbene non rientri tra i suoi compiti sostituire la sua valutazione a quella delle autorità nazionali competenti in merito alle misure che avrebbero dovuto essere adottate, essa non può ignorare il fatto che il ricorrente ha cercato di stabilire dei contatti con la figlia dal 2007 e che, nonostante le numerose perizie e valutazioni in suo favore (che evidenziavano l'influenza nefasta della sua ex moglie e la necessità di intervenire per preservare il legame con la figlia), i giudici non hanno trovato soluzione. L'interessato non ha potuto esercitare il suo diritto di visita se non in maniera molto limitata a causa dell'opposizione della madre della minore, che ha così potuto istigare quest'ultima contro di lui e far fallire qualsiasi progetto di riavvicinamento.

La Corte riconosce che le autorità si trovavano di fronte a una situazione molto difficile che derivava in particolare dalle tensioni esistenti tra i genitori, e che il mancato esercizio del diritto di visita del ricorrente era imputabile soprattutto all'evidente rifiuto della madre, e poi a quello della figlia, da lei programmato. Tuttavia, una mancanza di collaborazione tra i genitori separati non può dispensare le autorità competenti dal mettere in atto tutti i mezzi che possano permettere il mantenimento del legame familiare.

Secondo i giudici di Strasburgo, le autorità non hanno dimostrato la diligenza necessaria nel caso di specie e sono rimaste al di sotto di quello che si poteva ragionevolmente attendere da loro. In particolare, i giudici nazionali non hanno adottato le misure idonee per creare le condizioni necessarie per la piena realizzazione del diritto di visita del padre. Rileva la Corte come essi non abbiano adottato, fin dall'inizio della separazione, quando la minore aveva solo tre anni e aveva un atteggiamento positivo nei confronti del ricorrente, misure utili volte a instaurare contatti effettivi ed abbiano in seguito tollerato per circa otto anni che la madre, con il suo comportamento, impedisse il consolidarsi di una vera e propria relazione tra il ricorrente e la minore. La Corte osserva che lo svolgimento del procedimento dinanzi al tribunale evidenzia piuttosto una serie di misure

automatiche e stereotipate, quali una serie di richieste di informazioni e la delega della funzione di controllo ai servizi sociali, ai quali veniva ordinato di far rispettare il diritto di visita del ricorrente. Perciò la Corte ritiene che in tal modo le autorità abbiano lasciato che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie.

Sebbene i giudici nazionali siano stati ispirati nelle loro azioni dall'interesse della minore debitamente accertato, lo scopo da essi perseguito non è stato raggiunto: otto anni dopo la separazione dei suoi genitori, la minore non ha alcuna relazione con il padre e l'unica soluzione possibile consisterebbe nel collocarla in un istituto.

Alla luce di tali considerazioni, e nonostante il margine di apprezzamento dello Stato convenuto in materia, la Corte ritiene che le autorità nazionali non si siano adoperate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto di visita del ricorrente e abbiano dunque violato il diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare. Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

***Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).*** Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto 15.000 euro per i danni morali.

## **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

## **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 8 CEDU – relativamente agli obblighi positivi dello Stato quanto al mantenimento dei legami familiari: *Zawadka c. Polonia*, n. 48542/99, § 53, 23 giugno 2005; *Ignaccolo-Zenide c. Romania*, n. 31679/96, § 108; *Sylvester c. Austria*, nn. 36812/97 e 40104/98, § 68, 24 aprile 2003; *Zavřel c. Repubblica ceca*, n. 14044/05, § 47 e § 52, 18 gennaio 2007; *Mihailova c. Bulgaria*, n. 35978/02, § 80, 12 gennaio 2006; *Kosmopoulou c. Grecia*, n. 60457/00, § 45, 5 febbraio 2004; *Amanalachioai c. Romania*, n. 4023/04, § 95, 26 maggio 2009; *Nicolò Santilli*, 7 dicembre 2013, n. 51930/10 § 74; *Lombardo c. Italia*, n. 25704/11, 29 gennaio 2013 § 91.

Art. 8 CEDU – sull'obbligo dello Stato di adottare ogni misura necessaria a garantire l'esercizio del diritto di visita: *Nuutinen c. Finlandia*, n. 32842/96, § 128), *Macready c. Repubblica ceca*, nn. 4824/06 e 15512/08, 22 aprile 2010, § 66, *Piazzi c. Italia*, n. 36168/09, 2 novembre 2010, § 58 e § 61, *Bondavalli c. Italia*, n. 35532/12, 17 novembre 2015, § 81.

***Causa Giorgioni c. Italia – Prima Sezione – sentenza 15 settembre 2016 (ricorso n. 43299/12)***

**Provvedimenti riguardanti minori – Omessa esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali riguardanti la regolamentazione del diritto di visita del padre – Inefficacia delle misure atte a garantire il diritto di visita – Violazione del diritto alla vita privata e familiare – Sotto il profilo dell’inadempimento degli obblighi positivi dello Stato discendenti dall’art. 8 CEDU – Sussiste.**

**Integra la violazione dell’art. 8 CEDU, sotto il profilo dell’inadempimento degli obblighi positivi dello Stato, la mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure adeguate e sufficienti a garantire il rispetto del diritto di visita del padre non affidatario.**

**Fatto.** Il caso ha per oggetto la mancata esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali riguardanti la regolamentazione del diritto di visita del padre al figlio minore.

Fin dall’allontanamento del ricorrente dal domicilio familiare, avvenuto nel 2006, la madre manifestò una forte opposizione verso qualsiasi forma di relazione tra il padre e il figlio, che all’epoca della separazione dei genitori aveva cinque anni.

Il tribunale dispose l’affidamento del minore ad entrambi i genitori, fissò la residenza presso sua madre e concesse al ricorrente un diritto di visita in ragione di due giorni a settimana. Le prescrizioni del tribunale vennero però sostanzialmente disattese, in quanto l’ex coniuge impediva al ricorrente di vedere il figlio in sua assenza.

Fu così che nel novembre 2010 il ricorrente dichiarò ai servizi sociali incaricati dal tribunale di seguire il caso di non volere più avere contatti con suo figlio in quanto la madre era sempre presente durante le visite. Si rifiutò così di partecipare agli incontri, di parlare con il bambino al telefono e di trascorrere le vacanze con lui.

Successivamente, nel 2012, poiché la madre aveva espresso l’intenzione di trasferirsi a Torino con il figlio, la procura adì il tribunale al riguardo. In questa circostanza chiese l’apertura di un procedimento di decadenza dalla potestà genitoriale del ricorrente, indicando che quest’ultimo aveva interrotto ogni rapporto con il figlio e non aveva versato l’assegno alimentare. Aggiungeva che il ricorrente si era opposto alla possibilità che suo figlio passasse le vacanze nel luogo d’infanzia della madre e aveva chiesto un cambiamento di scuola del minore senza motivare la sua richiesta con un vero progetto educativo.

Il ricorrente si oppose alla richiesta della procura, e si rivolse al tribunale per ottenere l’affidamento esclusivo del minore vista l’impossibilità di esercitare il suo diritto di visita.

Il tribunale, stante la difficile situazione economica della madre, autorizzò quest'ultima a trasferirsi a Torino, sua città natale, dove aveva la possibilità di vivere in un appartamento senza pagare l'affitto e poteva essere aiutata da una parte della sua famiglia. Quanto alla tesi del ricorrente secondo cui non avrebbe più avuto contatti con il figlio in caso di trasferimento della sua ex-compagna, il tribunale sottolineò che l'interessato non esercitava più il suo diritto di visita da novembre 2010 e che tale comportamento non era giustificato, neanche in presenza dell'opposizione manifestata agli incontri padre-figlio. Osservava anche che la distanza di 200 km non avrebbe impedito al ricorrente di viaggiare fino a Torino per vedere il figlio. Di conseguenza, il tribunale incaricava i servizi sociali di Torino di programmare, in un primo tempo, degli incontri in ambiente protetto ogni quindici giorni e, in un secondo tempo, degli incontri senza sorveglianza.

Con decisione del 6 luglio 2012, la corte d'appello respinse la domanda della madre con cui quest'ultima chiedeva la decadenza dalla potestà genitoriale del suo ex-compagno. Peraltro la corte d'appello osservò che, in quanto avvocato, ella poteva lavorare più facilmente a Torino, rilevando che disponeva di un appartamento. Pertanto, confermò la decisione del tribunale, ritenendo che il trasferimento non avrebbe impedito al ricorrente di esercitare il suo diritto di visita.

A partire dal settembre 2012, i servizi sociali di Torino tentarono di mettersi in contatto con il ricorrente. Il 28 settembre 2012 quest'ultimo informò i servizi sociali che non voleva partecipare agli incontri in ambiente protetto con suo figlio, in quanto il tribunale gli aveva più volte riconosciuto un diritto di visita che non sarebbe mai stato rispettato e che non voleva più incontrare il minore in presenza del personale dei servizi sociali o della sua ex-compagna.

Il ricorrente ha da ultimo adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, in quanto i giudici nazionali non avrebbero rispettato e garantito concretamente il suo diritto di visita. In particolare, il ricorrente sosteneva che le autorità e i servizi sociali avevano tollerato in via di fatto il comportamento della madre del bambino, che ha sempre ostacolato l'esercizio del suo diritto di visita.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).*** Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, sebbene l'articolo 8 della Convenzione abbia essenzialmente ad oggetto la tutela dell'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, esso non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a tale obbligo negativo possono aggiungersi obblighi positivi volti a garantire l'effettivo esercizio del diritto alla vita privata e familiare.

Simili obblighi possono implicare l'adozione di misure tese a facilitare le relazioni reciproche fra individui, tra cui la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie ovvero di misure specifiche appropriate. Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di adottare misure atte a riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori.

Essa rammenta altresì che gli obblighi positivi non implicano solo che si vigili affinché il minore possa raggiungere il genitore o mantenere un contatto con lui, bensì comprendono anche tutte le misure propedeutiche che consentano di giungere a tale risultato.

La Corte rammenta anche che il fatto che gli sforzi delle autorità siano stati vani non porta automaticamente a concludere che lo Stato si è sottratto agli obblighi positivi ad esso derivanti dall'articolo 8 della Convenzione. Infatti, l'obbligo per le autorità nazionali di adottare misure per riunire il figlio e il genitore con cui non convive non è assoluto, e la comprensione e la cooperazione di tutte le persone interessate costituiscono sempre un fattore importante. Se le autorità nazionali devono sforzarsi ad agevolare una simile collaborazione, un obbligo per le stesse di ricorrere alla coercizione in materia non può che essere limitato: esse devono tenere conto degli interessi e dei diritti e delle libertà di queste stesse persone, in particolare degli interessi superiori del minore e dei diritti conferiti allo stesso dall'articolo 8 della Convenzione.

Nel caso di specie, la Corte ha esaminato i motivi di ricorso del ricorrente su due periodi distinti: il primo periodo da agosto 2006 a novembre 2010, e il secondo periodo da novembre 2010 al 2016.

Con riferimento al primo periodo, la Corte osserva che, a partire dal 2007, il ricorrente non ha mai smesso di chiedere al tribunale che fossero organizzati degli incontri con suo figlio, ma che ha potuto esercitare il diritto di visita solo in misura molto limitata a causa dell'opposizione della madre del bambino.

Di fronte a questa situazione, il tribunale si è limitato in un primo tempo a ordinare alla madre e ai servizi sociali di conformarsi alle sue decisioni. Tuttavia, il numero degli incontri tra il ricorrente e il figlio sono stati ridotti e la loro organizzazione è stata difficile. Tra agosto 2006 e aprile 2010, la maggior parte degli incontri autorizzati tra il ricorrente e suo figlio non sono stati organizzati o si sono svolti in presenza della madre del bambino. La Corte ritiene che sarebbe stata necessaria una risposta rapida tenuto conto dell'incidenza, in questo tipo di cause, del trascorrere del tempo, che può avere effetti negativi sulla possibilità per il genitore interessato di riallacciare un rapporto con il figlio. Soltanto nel 2010 il tribunale ha preso atto che la madre aveva consapevolmente fatto in modo di impedire qualsiasi

relazione tra il minore e il ricorrente e che, nonostante le decisioni dei giudici nazionali, la stessa persisteva nel suo comportamento.

La Corte riconosce che le autorità si trovavano di fronte a una situazione molto difficile che derivava, in particolare, dalle tensioni esistenti tra i genitori. Tuttavia, la mancanza di collaborazione tra i genitori separati non può dispensare le autorità competenti dal mettere in atto tutti gli strumenti a disposizione per mantenere il legame familiare.

Secondo i giudici di Strasburgo, le autorità non hanno dimostrato la diligenza necessaria nel caso di specie e sono rimaste al di sotto del livello di protezione che si poteva ragionevolmente attendere da loro. In particolare, i giudici nazionali non hanno adottato le misure idonee volte a favorire la piena realizzazione del diritto di visita del padre della minore. Esse non hanno adottato, sin dall'inizio della separazione, misure utili ai fini dell'instaurazione di contatti effettivi. Inoltre hanno tollerato per circa quattro anni che la madre, con il suo comportamento, impedisse l'instaurarsi di una vera relazione tra il ricorrente e suo figlio. La Corte osserva che lo svolgimento del procedimento dinanzi al tribunale evidenzia piuttosto una serie di misure automatiche e stereotipate, quali una serie di richieste di informazioni e la delega della funzione di controllo ai servizi sociali, ai quali veniva ordinato di far rispettare il diritto di visita del ricorrente. Perciò la Corte ritiene che in tal modo le autorità abbiano lasciato che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie.

Alla luce di tali considerazioni, e nonostante il margine di apprezzamento dello Stato convenuto in materia, la Corte ritiene che le autorità nazionali non si siano adoperate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto di visita del ricorrente tra agosto 2006 e novembre 2010 e che abbiano violato il diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare. Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Quanto al secondo periodo preso in considerazione, la Corte osserva che dal 2010 le autorità interne hanno compiuto degli sforzi per consentire l'esercizio del diritto di visita del ricorrente, ma che, da parte sua, vi è stato un atteggiamento negativo, poiché egli ha prima annullato diversi incontri e poi ha deciso di non partecipare più alle visite.

La Corte ritiene quindi che le autorità nazionali, a partire da novembre 2010, abbiano compiuto gli sforzi che si potevano ragionevolmente attendere per incoraggiare i genitori a collaborare e ripristinare le relazioni tra il ricorrente e il figlio, necessarie per garantire il rispetto del diritto di visita del ricorrente, conformemente alle esigenze del diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione. Pertanto non vi è stata, per tale periodo, violazione del diritto alla vita familiare del ricorrente.



***Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).*** La Corte ritiene, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, che la constatazione di violazione dell'articolo 8, per il periodo 2006-2010, costituisca una equa soddisfazione sufficiente per qualsiasi danno morale che possa essere stato subito dal ricorrente. Pertanto non accorda alcuna somma a tale titolo.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 8 CEDU – relativamente agli obblighi positivi dello Stato quanto al mantenimento dei legami familiari: Zawadka c. Polonia, n. 48542/99, § 53, 23 giugno 2005; Ignaccolo-Zenide c. Romania, n. 31679/96, § 108; Sylvester c. Austria, nn. 36812/97 e 40104/98, § 68, 24 aprile 2003; Zavřel c. Repubblica ceca, n. 14044/05, § 47 e § 52, 18 gennaio 2007; Mihailova c. Bulgaria, n. 35978/02, § 80, 12 gennaio 2006; Kosmopoulou c. Grecia, n. 60457/00, § 45, 5 febbraio 2004; Amanalachioai c. Romania, n. 4023/04, § 95, 26 maggio 2009, Nicolò Santilli, 7 dicembre 2013, n. 51930/10 § 74; Lombardo c. Italia, n. 25704/11, 29 gennaio 2013 § 91.

Art. 8 CEDU – sull'obbligo dello Stato di adottare ogni misura necessaria a garantire l'esercizio del diritto di visita: Nuutinen c. Finlandia, n. 32842/96, § 128), Macready c. Repubblica ceca, nn. 4824/06 e 15512/08, 22 aprile 2010, § 66, Piazzi c. Italia, n. 36168/09, 2 novembre 2010, § 58 e § 61, Bondavalli c. Italia, n. 35532/12, 17 novembre 2015, § 81.

#### ***Causa Taddeucci e McCall c. Italia – Prima Sezione – sentenza 30 giugno 2016 (ricorso n. 22567/09)***

**Unioni tra coppie dello stesso sesso – Mancanza di riconoscimento giuridico – Non equiparabilità della condizione di partner di fatto di un cittadino italiano a quella di coniuge ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari - Violazione dell'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 8 (diritto alla vita privata e familiare) – Sussiste.**

**Costituisce discriminazione diretta, sulla base dell'orientamento sessuale nel godimento del diritto alla vita familiare, il diniego del permesso di soggiorno per motivi familiari al partner omosessuale extracomunitario. La mancata previsione, all'epoca dei fatti, di qualsivoglia riconoscimento giuridico per le coppie formate da persone dello stesso sesso rende impossibile ritenere giustificata l'omologazione di trattamento rispetto alla coppia eterosessuale.**

**Fatto.** I ricorrenti – una coppia omosessuale – si trasferirono in Italia nel 2003. Douglas McCall, cittadino neozelandese, aveva inizialmente ottenuto un permesso temporaneo per motivi di studio; indi aveva avviato la procedura per procurarsi un permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell’art. 30, comma 1, lettera c) del testo unico sull’immigrazione del 1998<sup>34</sup>. La richiesta era stata tuttavia respinta poiché le autorità italiane avevano ritenuto mancante il presupposto del legame familiare, non potendosi qualificare come «coniugi» i ricorrenti.

Nel 2005, il tribunale civile di Firenze aveva accolto il successivo ricorso, con una sentenza che venne impugnata dal Ministero dell’interno. La decisione venne ribaltata nei gradi successivi. In particolare, la Cassazione affermò che il concetto di «familiare» si riferirebbe soltanto agli sposi, ai figli minorenni o maggiorenni non autosufficienti e ai genitori e parenti entro il terzo grado a carico e non sarebbe ammissibile l’estensione per via interpretativa della nozione di «coniuge» anche alle coppie di fatto omosessuali. Venne, pertanto, escluso il diritto del cittadino neozelandese al riconoscimento di un titolo di soggiorno per motivi familiari, sulla base della non equiparabilità della condizione di partner di fatto di un cittadino italiano a quella di coniuge. Nella pronuncia della Cassazione inoltre venne addotta la contrarietà all’ordine pubblico della norma straniera sulla base della quale era stata rilasciata l’attestazione di coppia di fatto.

Nel luglio 2009, i ricorrenti si stabilirono nei Paesi Bassi, dove il McCall ottenne un permesso di soggiorno per un periodo cinque anni.

Fece seguito dunque il ricorso alla Corte di Strasburgo con cui i ricorrenti hanno lamentato la violazione dell’articolo 14 (*Divieto di discriminazione*) della Convenzione in combinato disposto con l’articolo 8 (*Diritto alla vita privata e familiare*). In particolare, lo Stato italiano, negando il ricongiungimento familiare alla coppia, avrebbe impedito la piena garanzia e la piena tutela del diritto alla vita familiare della coppia che, non potendo accedere al matrimonio né ad altra forma di unione, avrebbe finito così per rimanere definitivamente esclusa dalla possibilità di esercitare il diritto al ricongiungimento e, in senso più ampio, il diritto fondamentale a vivere liberamente la propria condizione di coppia.

### **Diritto.**

**Divieto di discriminazione (art. 14 CEDU).** L’analisi compiuta dalla Corte<sup>35</sup> considera come lo Stato italiano, in virtù del margine di apprezzamento di cui gode,

---

<sup>34</sup> Si ricorda che la Corte Costituzionale, dopo aver escluso la possibilità di estendere ai non sposati la disposizione, ha impedito un’interpretazione estensiva dell’articolo in questione, né tale interpretazione è stata imposta dalle disposizioni della stessa Costituzione italiana (si vedano a riguardo Ord. 225/2007, Ord. 335/2007, Ord. 361/2007).

<sup>35</sup> La sentenza si inserisce in un più ampio quadro giurisprudenziale delineatosi sulla base di alcune significative pronunce che la Corte EDU ha espresso sin dai primi anni ’80. Nella maggior parte di

possa legittimamente adottare disposizioni limitative del diritto al ricongiungimento, sulla base del bilanciamento fra due diritti di pari dignità: quello degli stranieri all'unità familiare e quello dello Stato alla necessaria regolamentazione del fenomeno migratorio. Lo Stato, tuttavia, non può comprimere oltre misura e senza un fine legittimo un diritto fondamentale e, di certo, non può discriminare. Orbene, ai sensi dell'articolo 14 CEDU, qualsiasi differenza di trattamento tra due situazioni «comparabili» – così come qualsiasi eguale trattamento tra due situazioni diverse, non comparabili – richiede una valida e oggettiva giustificazione per potersi considerare ragionevole, e perciò ammissibile, all'interno di una società democratica.

I giudici di Strasburgo precisano che *“non potendosi sposare e nell'impossibilità di ottenere in quegli anni in Italia qualsiasi altro riconoscimento formale della loro unione, i due uomini non potevano essere classificati come sposi, e che l'interpretazione restrittiva della nozione di membro di famiglia era per le coppie omosessuali un ostacolo insormontabile all'ottenimento di un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare”*. La Corte ha quindi ravvisato una discriminazione nei confronti delle coppie omosessuali per il fatto stesso di qualificarle come coppie (al pari di quelle eterosessuali), ma negando tanto il diritto al matrimonio quanto quello del riconoscimento dello stato di convivenza.

---

questi casi, la Corte di Strasburgo si è avvalsa anzitutto dell'articolo 14 (in combinato disposto con altri articoli della Convenzione) per condannare violazioni del divieto di discriminazione per orientamento sessuale. Inoltre, la Corte europea ha affermato che, nell'esame dei comportamenti dai quali possano derivare discriminazioni basate sull'orientamento sessuale, gli Stati membri, nell'attuarli, sono tenuti a fornire adeguate e oggettive giustificazioni, trattandosi di gruppi o categorie di individui che potrebbero trovarsi in condizioni di svantaggio o ineguaglianza rispetto al resto della popolazione.

In questo mosaico giurisprudenziale, il precedente più rilevante - richiamato ripetutamente nella *Taddeucci e McCall c. Italia* - è la sentenza *Schalk e Kopf c. Austria* (del 24 giugno 2010, n. 30141/04), che ha rappresentato un momento di svolta nella giurisprudenza europea in materia di orientamento sessuale. In quell'occasione, infatti, la Corte di Strasburgo ha per la prima volta affermato che anche le coppie dello stesso sesso costituiscono «famiglia» e godono del diritto al riconoscimento e alla tutela della loro vita familiare al pari di quelle eterosessuali. Sebbene la Convenzione europea non escluda – ma neppure imponga – il matrimonio tra persone dello stesso sesso, essendo questa decisione lasciata alla discrezionalità dei singoli Stati, non esistono ragioni sufficienti per non riconoscere la dignità di «famiglia» anche alle coppie omosessuali.

Allo stesso modo, l'articolo 8 della Convenzione, nel prevedere che ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza, ha giocato un ruolo essenziale nella giurisprudenza in materia di tutela dell'orientamento sessuale e di riconoscimento delle coppie dello stesso sesso. Infatti, è interessante ricordare come la Corte abbia progressivamente esteso le nozioni di vita privata e di vita familiare, al fine di considerare e tutelare i diversi aspetti che compongono l'orientamento sessuale, quali la mera condotta sessuale, la preferenza sessuale, la vita di relazione e infine anche la vita familiare e genitoriale.

A parere della Corte, la legittimità della discriminazione non deve essere valutata sul binomio coppia di fatto-coppia coniugata. Sul punto la legge italiana è chiara e tratta tutti allo stesso modo: dalla nozione di «coniuge» sono esclusi tutti i conviventi di fatto, sia eterosessuali che omosessuali. La vera discriminazione, secondo i giudici europei, si realizza nel fatto che le coppie *more uxorio* omosessuali, diversamente da quelle eterosessuali, non potendo accedere al matrimonio né a qualsiasi altra forma di riconoscimento della loro unione ad esso equiparabile, mai avrebbero potuto rientrare nella nozione di «familiare» in base alla legge italiana allora vigente. Tale «nozione restrittiva della nozione di “famiglia” costituisce, soltanto per le coppie di fatto omosessuali, un ostacolo insormontabile per sperare di ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari e per veder tutelato il proprio diritto alla vita privata e familiare».

In conseguenza dell'impossibilità di ottenere una forma legale di riconoscimento della loro relazione in Italia<sup>36</sup>, la Corte EDU rileva che i due ricorrenti hanno subito non soltanto una compromissione della loro vita familiare, ma sono stati anche costretti a trasferirsi in un altro Paese per continuare a vivere insieme.

Una volta individuata la discriminazione, la Corte si chiede se vi siano ragioni sufficienti per giustificarla all'interno di una società democratica. La risposta è negativa, in considerazione del fatto che mentre alle coppie di fatto eterosessuali è sempre consentito conformarsi ai requisiti imposti dalla legge italiana per l'ottenimento del permesso di soggiorno, alle coppie di fatto omosessuali ciò era precluso. Né, a giudizio della Corte, possono essere ritenuti argomenti validi la tutela della famiglia cd. “tradizionale” o la contrarietà all'ordine pubblico<sup>37</sup>.

Alla luce di tali considerazioni la Corte, con sei voti contro uno, ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU.

## **OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE SICILIANOS**

### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 8 CEDU

---

<sup>36</sup> Una situazione che la legge n. 76 del 2016 (c.d. Legge Cirinnà) mira a superare, specialmente nel caso di una coppia sposata all'estero. L'art. 1, comma 28, lettera b) della legge prevede infatti l'automatica trascrizione dei matrimoni omosessuali contratti all'estero come unione civile.

<sup>37</sup> Con riguardo al primo ordine di argomentazioni, la Corte aveva già affermato espressamente nel caso Vallianatos e altri c. Grecia (del 7 novembre 2013, n. 29381/09 e 32684/09) come la tutela della famiglia cd. “tradizionale”, pur essendo in astratto un motivo legittimo, non possa estendersi al punto di ledere la dignità delle altre forme familiari alle quali deve essere garantita la tutela minima costituzionalmente richiesta.

Art. 14 CEDU

### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 14 CEDU – relativamente al margine di apprezzamento di cui godono gli Stati per determinare se e in quale misura le disparità di trattamento sono giustificate: *Burden c. Regno Unito* [GC], n. 13378/05, § 60 e *Schalk e Kopf c. Austria*, 24 giugno 2010, n. 30141/04, § 96, *Petrovic c. Austria*, 27 marzo 1998, § 38.

Art. 14 CEDU – circa la legittimità di disparità di trattamento fondate sull'orientamento sessuale: *X e altri c. Austria*, *X e altri* [GC], n. 19010/07§ 99; *Smith e Grady c. Regno Unito*, nn. 33985/96 e 33986/96, § 90, *Lustig Prean e Beckett c. Regno Unito*, nn. 31417/96 e 32377/96, § 82, 27 settembre 1999, *L. e V. c. Austria*, nn. 39392/98 e 39829/98, § 45, *E.B. c. Francia*, [GC], n. 43546/02, § 91, *Karner c. Austria*, n. 40016/98, § 37, e *Vallianatos e altri contro Grecia* [GC], nn. 29381/09 e 32684/09, § 77, *Salgueiro da Silva Mouta c. Portogallo*, n. 33290/96, § 36.

### ***3. Diritto a un ricorso effettivo***

***Causa Olivieri e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 25 febbraio 2016 (ricorsi nn. 17708/12 17717/12 17729/12 22994/12)***

**Equa riparazione per eccessiva durata del processo – Giudizio amministrativo - Condizioni di ammissibilità del ricorso ex lege Pinto – Inammissibilità del ricorso per mancata presentazione dell'istanza di prelievo – Violazione del diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 CEDU – Sussiste.**

**Integra la violazione dell'art. 13 della Convenzione, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, l'inammissibilità automatica dei ricorsi «Pinto», basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non hanno presentato istanza di prelievo, in quanto essa ha privato questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.**

**Fatto.** Il 23 agosto 1990 i ricorrenti, impiegati presso il comune di Benevento, avevano depositato ciascuno un ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale della Campania allo scopo di ottenere la rettifica dei calcoli relativi alla loro anzianità di servizio e la condanna dell'ente locale al versamento delle differenze retributive. Contestualmente era stata presentata istanza di fissazione dell'udienza.

Il 26 febbraio 2008, la cancelleria del TAR notificò a ciascuna parte, in applicazione dell'articolo 9, comma 2 della legge n. 205 del 21 luglio 2000, un avviso riguardante l'obbligo di presentare una nuova domanda di fissazione dell'udienza, pena la perenzione del ricorso. I ricorrenti, tra cui gli eredi di alcuni

di essi, intervenuti nei rispettivi procedimenti tra luglio e settembre 2008, depositarono una nuova domanda di fissazione dell'udienza.

I ricorrenti promossero altresì ricorso ex lege Pinto per lamentare la durata eccessiva del processo amministrativo. La corte d'appello competente dichiarò inammissibile il ricorso, avendo constatato che nel corso del giudizio dinanzi al giudice amministrativo i ricorrenti non avevano presentato istanza di prelievo, nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi «Pinto», introdotta con il decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008. La Corte di cassazione rigettò i ricorsi dei ricorrenti per gli stessi motivi.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU e, nel lamentare l'eccessiva durata del giudizio amministrativo, hanno eccepito che l'obbligo di presentare l'istanza di prelievo si sarebbe tradotto in una violazione del loro diritto alla tutela giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione, rimettendo in discussione l'effettività di detto ricorso.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo).*** La Corte, richiamando la sua giurisprudenza in materia, ricorda che i ricorsi interni per lamentare la durata di un procedimento sono da considerarsi «effettivi», nel senso dell'articolo 13 della Convenzione, quando permettono di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o di fornire all'interessato una riparazione adeguata per i ritardi già subiti.

Tuttavia la Corte ha affermato ripetutamente che in questi casi il miglior rimedio, in assoluto, è la prevenzione. Quando un sistema giudiziario si rivela lacunoso rispetto all'esigenza derivante dall'articolo 6, comma 1, della Convenzione per quanto riguarda il termine ragionevole, un ricorso che permetta di far accelerare il procedimento allo scopo di impedire che sopraggiunga una durata eccessiva costituisce la soluzione più efficace. Un tale ricorso presenta un vantaggio innegabile rispetto ad un ricorso unicamente risarcitorio in quanto permette di accelerare la decisione del giudice interessato ed evita altresì di dover constatare l'avvicinarsi di violazioni per lo stesso procedimento e non si limita ad agire a posteriori come nel caso del ricorso risarcitorio.

È evidente che, per i paesi in cui esistono già violazioni legate alla durata dei procedimenti, un ricorso volto unicamente ad accelerare il procedimento, sebbene auspicabile per il futuro, può non essere sufficiente per riparare una situazione in cui è evidente che il procedimento si è già protratto per un periodo eccessivo. Possono invece ben coesistere due diverse tipologie di ricorso volte a riparare

adeguatamente la violazione constatata, come la Corte ha avuto già occasione di affermare.

Tutto ciò premesso, la Corte osserva che non si evince né dall'esame della normativa né dalla prassi giudiziaria che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione del giudice. Il sistema giuridico nazionale non prevede infatti alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza di prelievo: la presentazione della suddetta istanza, dunque, non ha un effetto significativo sulla durata del procedimento, in quanto non determina né una sua accelerazione né impedisce che si oltrepassi il limite di quella che può essere considerata una durata ragionevole.

Inoltre, osserva la Corte che in assenza di un regime transitorio la nuova disciplina si applica automaticamente a tutti i ricorsi «Pinto», indipendentemente dalla durata del procedimento amministrativo principale, obbligando così le parti a moltiplicare le istanze volte a ottenere la conclusione di un processo la cui durata è già irragionevole.

Nel caso di specie ciascun ricorrente aveva presentato tra luglio e settembre 2008 una seconda istanza di fissazione dell'udienza allo scopo di evitare la perenzione della propria causa, a seguito delle quali si era avuta la fissazione dell'udienza di discussione per ciascuna causa. Le udienze si sono tenute tra novembre 2008 e marzo 2009. I ricorrenti non avevano dunque alcun interesse a sollecitare una seconda volta la cancelleria del TAR per chiedere la fissazione d'urgenza della data dell'udienza.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dalla lettura dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 in combinato disposto con la legge Pinto, non possa essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione. Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 13 CEDU.

***Sulla violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione (diritto a un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata).*** Quanto alla durata del processo, la Corte ricorda di aver trattato più volte ricorsi che sollevavano questioni simili a quella del caso di specie, in relazione ai quali ha constatato l'inosservanza dell'esigenza del «termine ragionevole», tenuto conto dei criteri derivanti dalla sua giurisprudenza ben consolidata in materia. Non rilevando motivi per discostarsi dalle sue precedenti conclusioni, la Corte conclude che vi è stata una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per gli stessi motivi.

***Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).*** Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto 2.000 euro per i danni morali.

## **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 13 CEDU

Art. 6, par. 1, CEDU

L. n. 89/2001

D.L. 112/2008

## **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 6, par. 1, CEDU – in merito alla durata ragionevole del processo: Cocchiarella c. Italia (ricorso n. 64886/01).

Art. 13 CEDU - relativamente all'effettività del ricorso per lamentare l'eccessiva durata di un processo: Sürmeli c. Germania [GC], n. 75529/01, § 99, Vassilios Athanasiou e altri c. Grecia, n. 50973/08, § 54, 21 dicembre 2010. Sulla combinazione dei rimedi: Scordino n. 1 c. Italia [GC], n. 36813/97, § 77; Cocchiarella sopra citata, § 186.

Art. 13 CEDU – relativamente all'effettività dei ricorsi volti ad accelerare il procedimento: Xynos c. Grecia, n. 30226/09, 9 ottobre 2014; Sürmeli [GC], n. 75529/01; Lukenda c. Slovenia, n. 23032/02; Horvat c. Croazia, n. 51585/99.

## ***4. Cancellazioni dal ruolo***

### ***Causa M.C. e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 26 maggio 2016 (ricorso n. 5376/11)***

Di cancellazione della causa dal ruolo per intervenuto accordo tra le parti, giudicato equo dalla Corte, relativamente alla somma che il Governo italiano dovrà versare ai ricorrenti a titolo di risarcimento dei danni per la violazione dell'art. 2 e dell'art. 6 § 1, 14 e 1 Prot. n. 1 CEDU, già constatate con sentenza del 3 settembre 2013.

### ***Causa Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 1° settembre 2016 (ricorso n. 36043/08)***



Di cancellazione dal ruolo per composizione amichevole di una controversia relativa ad una fattispecie di occupazione di terreni demaniali.



## ***VI. DOCUMENTI***



*1. Scheda illustrativa della Convenzione e della Corte  
europea dei diritti dell'uomo*



## *1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)*

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) è stata elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa e aperta alla firma a Roma nel 1950. In conformità alla disposizione dell'art. 59 della Convenzione stessa, che prevedeva l'entrata in vigore in seguito al deposito di almeno dieci strumenti di ratifica, la CEDU è entrata in vigore nel settembre 1953 e il relativo sistema di protezione dei diritti raccoglie, ad oggi, 47 Stati.

Con la Convenzione si è inteso perseguire gli obiettivi del Consiglio d'Europa per la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – avendo come punto di riferimento anche le enunciazioni della Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948 – attraverso l'affermazione di diritti civili e politici e la previsione di un sistema teso ad assicurare il rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi assunti con la firma della Convenzione.

Tale sistema è stato inizialmente incentrato sull'istituzione di tre organi: la Commissione europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, composto dai Ministri degli esteri, o loro rappresentanti, degli Stati membri.

Nel corso degli anni il crescente numero di questioni sottoposte agli organi della Convenzione ha reso necessarie alcune modificazioni attraverso l'adozione di quattordici Protocolli addizionali. Tra le innovazioni più rilevanti figurano l'aggiunta di ulteriori diritti e libertà, il riconoscimento del diritto, non solo degli Stati, ma anche degli individui, di adire la Corte, nonché la semplificazione del complessivo sistema di decisione dei ricorsi per violazione dei diritti e delle libertà.

In particolare, quanto a quest'ultimo punto, il Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1° novembre 1998, da un lato ha rafforzato il carattere giudiziario e quindi 'terzo' del ruolo della Corte e, dall'altro, ha comportato sia la completa abolizione di competenze decisorie in capo al Comitato dei Ministri - al quale, attualmente, spetta il controllo sull'esecuzione delle decisioni della Corte - sia una sorta di riunione delle competenze, distribuite inizialmente tra la Commissione e la Corte, unicamente presso quest'ultimo organo, continuando la Commissione la propria attività in via transitoria solo per un anno.

L'aumento del carico di lavoro della Corte, a partire dal 1998, ha condotto ad avviare, nell'ambito della Conferenza svolta a Roma in occasione del 50° anniversario della Convenzione, una riflessione sulle possibili e ulteriori

innovazioni del complessivo sistema. Si è così pervenuti, al fine di realizzare un più efficace funzionamento della Corte europea, alla redazione del Protocollo n. 14 che, aperto alla firma il 13 maggio 2004 e in quella stessa data firmato da 18 Stati tra cui l'Italia – dopo la ratifica da parte della Russia – è entrato definitivamente in vigore il 1° giugno 2010. Esso ha introdotto le seguenti principali modifiche:

- per i ricorsi palesemente inammissibili, le decisioni di ammissibilità, attualmente prese da una commissione di tre giudici, verranno adottate da un singolo giudice, assistito da relatori non giudici, al fine di accrescere le capacità di filtro della Corte;
- per i ricorsi ripetitivi, che appartengono cioè ad una serie derivante dalla stessa carenza strutturale a livello nazionale, l'istanza è dichiarata ammissibile e giudicata da una commissione di tre giudici (contro l'attuale sezione, composta da sette giudici) sulla base di una procedura sommaria semplificata;
- nuovi criteri di ammissibilità: nella prospettiva di permettere alla Corte una maggiore flessibilità, la Corte stessa potrebbe dichiarare inammissibili le istanze nel caso in cui il richiedente non abbia subito un pregiudizio significativo, purché il "rispetto dei diritti umani" non richieda che la Corte si faccia pienamente carico del ricorso e ne esamini il merito. Tuttavia, per evitare che ai ricorrenti venga negata una tutela giuridica per il pregiudizio subito, per quanto minimo questo sia, la Corte non potrà rigettare un ricorso su tali basi, se lo Stato chiamato in causa non ne prevede una tutela.

Il Comitato dei Ministri, con decisione a maggioranza dei due terzi, può avviare un'azione giudiziaria davanti alla Corte in caso di inottemperanza alla sentenza da parte di uno Stato. Il Comitato dei Ministri potrà altresì chiedere alla Corte l'interpretazione di una sentenza, facoltà di ausilio per il Comitato dei Ministri nell'ambito del compito di controllo dell'attuazione delle sentenze da parte degli Stati.

Le altre innovazioni introdotte dal Protocollo riguardano la modifica dei termini del mandato dei giudici, dagli attuali sei anni rinnovabili, ad un unico mandato di nove anni nonché l'introduzione di una disposizione che tiene conto dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione.

Il futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo è stato al centro dei dibattiti dei Ministri responsabili della tutela dei diritti umani dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa nel 2010, in occasione della Conferenza di Interlaken, e nel 2012 durante i lavori della Conferenza di Brighton. All'esito di quest'ultima conferenza il Comitato dei Ministri è stato incaricato di studiare le modalità



d'introduzione di una serie di misure di diversa natura, finalizzate all'accrescimento dell'efficienza e della produttività della Corte .

Si è giunti così all'adozione di due protocolli. Il Protocollo n. 15, aperto alla firma il 24 giugno 2013, entrerà in vigore all'esito delle procedure di ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Esso introduce le seguenti principali modifiche:

- inserisce nel preambolo alla Convenzione il riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento degli Stati contraenti;
- riduce a 4 mesi il termine entro il quale la Corte può essere adita;
- fissa a 65 anni l'età massima per essere eletti giudici della Corte;
- sopprime il diritto per le parti del giudizio di opporsi alla rimessione alla Grande Camera previsto dall'art. 30;
- elimina la previsione contenuta nell'articolo 35, par. 3, lett. B, in base alla quale la Corte non poteva dichiarare irricevibile un ricorso se, pur in assenza di un pregiudizio grave in capo al ricorrente, il caso non fosse stato debitamente esaminato da un tribunale interno.

Il Protocollo n. 16, aperto alla firma il 2 ottobre 2013, entrerà in vigore tre mesi dopo essere stato ratificato da parte di almeno dieci Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale protocollo prevede la possibilità per le più alte giurisdizioni interne di sollevare davanti alla Corte EDU questioni relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli, sul modello del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE.

## ***2. La Corte europea dei diritti dell'uomo***

La Corte è composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati firmatari, eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ogni nove anni, senza limiti di appartenenza alla stessa nazionalità. Ogni giudice esercita le proprie funzioni a titolo individuale, senza vincolo di mandato da parte dello Stato di provenienza, e l'incarico non è rinnovabile.

La Corte è organizzata in cinque sezioni, nelle quali sono istituiti 'comitati' composti da tre giudici e 'camere' (o sezioni) composte da sette giudici. La Corte si riunisce altresì come *Grande Chambre* nella composizione di diciassette giudici e vi appartengono di diritto il presidente e il vicepresidente della Corte nonché i

presidenti di sezione. La Corte può altresì procedere anche in composizione di giudice unico.

I ricorsi possono essere presentati dagli Stati firmatari o da individui per la violazione, da parte di uno Stato membro, di diritti tutelati dalla Convenzione. I ricorsi non manifestamente irricevibili sono assegnati a una sezione e il relatore, all'uopo nominato dal presidente di sezione, valuta se l'atto debba essere esaminato da una camera o da un comitato (*Rule 49*).

Preliminare rispetto al merito è l'esame dei profili di ricevibilità dei ricorsi, salvo i casi di esame congiunto della ricevibilità e del merito. Dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14, la decisione di irricevibilità che "*può essere assunta senza alcun esame ulteriore*" può essere adottata anche da un giudice unico; in caso contrario, il giudice unico trasmette i ricorsi a un comitato o ad una Camera per l'ulteriore esame (art. 27 CEDU). I comitati di tre giudici, dal canto loro, possono non soltanto dichiarare all'unanimità un ricorso irricevibile, ma altresì dichiararlo ricevibile ed esaminarlo nel merito, a condizione che questo sia relativo a una questione di interpretazione o di applicazione della Convenzione oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte (c.d. "*repetitive cases*") (art. 28 CEDU). La medesima norma prevede, in questo caso, che il giudice dello Stato convenuto che non sia già membro del comitato investito del ricorso possa essere invitato a farne parte al posto di un altro componente.

Un'altra nuova condizione di ricevibilità introdotta dal Protocollo n. 14 è quella prevista dal novellato art. 35 comma 3, lett. *b*, a norma del quale la Corte dichiara irricevibile il ricorso se il ricorrente non ha subito un "*pregiudizio importante*" per effetto della violazione lamentata. L'irricevibilità non potrà, tuttavia, essere decisa sulla base di tale motivazione se l'esame del ricorso nel merito è imposto dal rispetto per i diritti umani o se il ricorso è relativo a un caso che non è stato debitamente preso in esame da un giudice interno.

Gli atti dichiarati irricevibili – le relative pronunce hanno forma di decisione, mentre le pronunce sul merito hanno forma di sentenza – sono eliminati dal ruolo della Corte. Gli atti ritenuti ricevibili sono esaminati nel merito dagli organi cui sono stati assegnati, salvo che ritengano di rimettere il ricorso alla *Grande Chambre* quando si tratti di questioni che riguardino l'interpretazione della Convenzione o che possano condurre a decisioni diverse da altre già adottate nella stessa materia.

In linea generale, la procedura è ispirata ai principi del contraddittorio e della pubblicità. L'esame della ricevibilità avviene ordinariamente con procedura scritta, ma l'organo può decidere di tenere udienza pubblica, in tal caso pronunciandosi anche sul merito del ricorso.

L'esame del merito può richiedere supplementi di istruttoria e, nel corso del procedimento, può essere avanzata da parte del ricorrente una richiesta di decisione in via di equità, come, del resto, possono essere svolte negoziazioni finalizzate ad una composizione amichevole della controversia.

Le decisioni sono adottate a maggioranza e ogni giudice può far constare nel testo la propria opinione dissenziente. Nel termine di tre mesi dall'emanazione della decisione, le parti possono chiedere che la questione sia rimessa alla *Grande Chambre* - la cui pronuncia è definitiva - se vi sia un grave motivo di carattere generale o attinente all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei Protocolli.

L'art. 46 della Convenzione impegna gli Stati a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie di cui sono parti e al Comitato dei Ministri è affidato il compito di sorvegliare l'esecuzione delle sentenze stesse. Trattandosi di un obbligo di risultato, lo Stato può scegliere discrezionalmente il modo in cui adempiervi e ad esso spetta rimuovere, se possibile, la situazione lesiva constatata dalla Corte oppure di prevenirne l'insorgere di nuove.

L'art. 46, come riformulato dal Protocollo n. 14, prevede che il Comitato, a maggioranza dei due terzi, possa decidere di adire la Corte se ritiene che l'esecuzione di una sentenza sia ostacolata da una "*difficoltà di interpretazione*" della stessa oppure, di fronte al rifiuto di uno Stato membro di conformarsi a una sentenza della Corte, per fare accertare la violazione dell'art. 46. Sarà poi lo stesso Comitato dei Ministri a valutare quali misure debbano essere prese a seguito di questa sorta di "doppia condanna".

Inoltre, l'articolo 53 CEDU dispone che "nessuna delle disposizioni della Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i Diritti dell'Uomo e le Libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte Contraente o in base ad ogni altro accordo al quale essa partecipi".

Nelle sue pronunce la Corte procede all'esame del diritto nazionale che riguarda la fattispecie dedotta in giudizio e valuta, ove riscontri la violazione denunciata dal ricorrente, la possibilità di un'effettiva riparazione dei pregiudizi conseguentemente subiti. Sotto questo profilo si deve notare che, ai sensi dell'art. 41 CEDU, in materia di equa soddisfazione, se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dello Stato non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.

A partire in particolare dalla giurisprudenza del 2004 si può rilevare l'orientamento della Corte di procedere nella via di una tutela sempre più efficace

contro le violazioni dei diritti umani, ponendo a carico dello Stato convenuto in giudizio l'obbligo giuridico di adottare misure idonee a garantire nel proprio ordinamento giuridico l'effettività dei diritti tutelati nella Convenzione .

Occorre, infine, ricordare che la Corte ha anche competenze consultive - attivabili su richiesta del Comitato dei Ministri - su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli.

### ***3. Ratifica ed esecuzione della CEDU e dei Protocolli***

La CEDU è stata resa esecutiva in Italia con la legge n. 848 del 1955.

Quanto ai Protocolli, sono state emanate le seguenti leggi di ratifica ed esecuzione:

- legge n. 848 del 1955 per il Protocollo n. 1;
- legge n. 653 del 1966 per i Protocolli addizionali alla Convenzione numeri 2 e 3 concernenti, il Protocollo n. 2, l'attribuzione alla Corte europea dei diritti dell'uomo della competenza ad esprimere pareri consultivi, ed il Protocollo n. 3 la modifica degli articoli 29, 30 e 34 della Convenzione stessa;
- D.P.R. n. 217 del 1982 per il Protocollo n. 4 che riconosce taluni diritti e libertà oltre quelli che già figurano nella detta convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963;
- legge n. 448 del 1967 per il Protocollo addizionale alla Convenzione n. 5 che modifica gli articoli 22 e 40 della Convenzione;
- legge n. 8 del 1989 per il Protocollo n. 6 sull'abolizione della pena di morte;
- legge n. 98 del 1990 per il Protocollo n. 7 concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici;
- legge n. 496 del 1988 per il Protocollo n. 8;
- legge n. 257 del 1993 per il Protocollo n. 9;
- legge n. 17 del 1995 per il Protocollo n. 10;
- legge. n. 296 del 1997 per il Protocollo n. 11 recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla convenzione;

- legge n. 179 del 2008 per il Protocollo n. 13 relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza;
- legge n. 280 del 2005 per il Protocollo n. 14.

L'Italia non ha ancora ratificato i Protocolli n. 12, 15 e 16.



## ***2. Tabelle statistiche***

*I dati contenuti nelle tabelle sono estratti dai dati ufficiali della Corte europea dei diritti dell'uomo*





## **Premessa**

*I dati statistici relativi all'attività della Corte registrano per il 2016 un aumento del numero dei ricorsi pendenti<sup>38</sup>, i quali ammontano a circa 79mila, con un incremento del 23 per cento rispetto al dato del 2015.*

*Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2015-2016, si può notare che nel corso del 2015 la Corte ha reso 2441 sentenze, di cui 24 relative all'Italia, mentre nel 2016 sono state emanate 1926 sentenze, di cui 15 relative all'Italia. Considerato il numero complessivo delle pronunce emanate dalla Corte nel corso del 2016, si riscontra una sensibile diminuzione pari al 16 per cento rispetto al dato del 2015 (il numero della cause concluse è stato, nel 2015, pari a 45.574, mentre nel 2016 sono state concluse 38.505 cause).*

*Dopo due anni di sensibile diminuzione, il numero dei ricorsi pendenti torna dunque ad aumentare. Tale incremento è la diretta conseguenza della situazione che si è prodotta in tre paesi: Ungheria e Romania, quanto ai ricorsi sulle condizioni detentive, e Turchia, soprattutto in seguito al fallito colpo di stato del luglio 2016<sup>39</sup>.*

---

<sup>38</sup> Per ulteriori informazioni, si rinvia al Rapporto Annuale disponibile sul sito della Corte.

<sup>39</sup> Per un approfondimento della questione, si rinvia al discorso del Presidente Guido Raimondi pronunciato in occasione della Conferenza stampa di presentazione del Rapporto Annuale della Corte ([http://www.echr.coe.int/Documents/Speech\\_20170126\\_Raimondi\\_JY\\_PC\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20170126_Raimondi_JY_PC_FRA.pdf)).



***Ricorsi presentati alla Corte europea dei  
Diritti dell'Uomo dal 1999 al 2016  
riguardanti tutti gli Stati parti della  
Convenzione***

<b><i>Anno di presentazione</i></b>	<b><i>Numero dei ricorsi</i></b>
<b><i>1999</i></b>	<b><i>22.600</i></b>
<b><i>2000</i></b>	<b><i>30.200</i></b>
<b><i>2001</i></b>	<b><i>31.300</i></b>
<b><i>2002</i></b>	<b><i>34.500</i></b>
<b><i>2003</i></b>	<b><i>38.800</i></b>
<b><i>2004</i></b>	<b><i>44.100</i></b>
<b><i>2005</i></b>	<b><i>45.500</i></b>
<b><i>2006</i></b>	<b><i>50.500</i></b>
<b><i>2007</i></b>	<b><i>55.100</i></b>
<b><i>2008<sup>40</sup></i></b>	<b><i>49.850</i></b>
<b><i>2009</i></b>	<b><i>57.100</i></b>
<b><i>2010</i></b>	<b><i>61.300</i></b>
<b><i>2011</i></b>	<b><i>64.400</i></b>
<b><i>2012</i></b>	<b><i>64.900</i></b>
<b><i>2013</i></b>	<b><i>65.900</i></b>
<b><i>2014</i></b>	<b><i>56.250</i></b>
<b><i>2015</i></b>	<b><i>40.650</i></b>
<b><i>2016</i></b>	<b><i>53.500</i></b>

---

<sup>40</sup>Dall'anno 2008, i dati statistici elaborati dalla Corte EDU non prendono in considerazione il numero dei ricorsi presentati a Strasburgo, ma solo il numero dei ricorsi assegnati ad un organo della Corte.

*Sentenze emanate dalla Corte europea  
dei diritti dell'uomo dal 1999 al 2016  
riguardanti tutti gli Stati parti della  
Convenzione*

<i>Anno di emanazione</i>	<i>Sentenze emanate</i>
<i>1999</i>	<i>177</i>
<i>2000</i>	<i>695</i>
<i>2001</i>	<i>889</i>
<i>2002</i>	<i>844</i>
<i>2003</i>	<i>703</i>
<i>2004</i>	<i>718</i>
<i>2005</i>	<i>1105</i>
<i>2006</i>	<i>1560</i>
<i>2007</i>	<i>1503</i>
<i>2008</i>	<i>1545</i>
<i>2009</i>	<i>1625</i>
<i>2010</i>	<i>1499</i>
<i>2011</i>	<i>1511</i>
<i>2012</i>	<i>1678</i>
<i>2013</i>	<i>3659</i>
<i>2014</i>	<i>2388</i>
<i>2015</i>	<i>2441</i>
<i>2016</i>	<i>1926</i>

***Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti  
dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2016***

<i>Sentenze che accertano almeno una violazione delle norme CEDU o dei Protocolli</i>	<b>9</b>
<i>Sentenze che non accertano violazioni</i>	<b>3</b>
<i>Altre tipologie di sentenze (equa soddisfazione, cancellazioni, revisione, eccezioni preliminari ed incompetenza.)</i>	<b>3</b>
<b>TOTALE</b>	<b>15</b>

***Capi di sentenza della Corte europea dei Diritti  
dell'Uomo che ravvisano violazioni nei confronti  
dell'Italia nel 2016***

<i>Violazione del diritto alla vita (sotto il profilo procedurale (art. 2)</i>	<b>1</b>
<i>Violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)</i>	<b>1</b>
<i>Violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU)</i>	<b>6</b>
<i>Violazione del diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU)</i>	<b>2</b>
<i>Violazione del diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata (art. 6 CEDU)</i>	<b>1</b>
<i>Violazione del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)</i>	<b>5</b>
<i>Violazione del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU)</i>	<b>8</b>
<i>Divieto di discriminazioni (art. 14 CEDU)</i>	<b>1</b>

***Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel 2016 nei confronti degli Stati parti della Convenzione<sup>41</sup>***

<b><i>Albania</i></b>	<b>10</b>
<b><i>Andorra</i></b>	<b>2</b>
<b><i>Armenia</i></b>	<b>15</b>
<b><i>Austria</i></b>	<b>10</b>
<b><i>Azerbaijan</i></b>	<b>16</b>
<b><i>Belgio</i></b>	<b>11</b>
<b><i>Bosnia Erzegovina</i></b>	<b>2</b>
<b><i>Bulgaria</i></b>	<b>37</b>
<b><i>Cipro</i></b>	<b>3</b>
<b><i>Croazia</i></b>	<b>34</b>
<b><i>Danimarca</i></b>	<b>3</b>
<b><i>Estonia</i></b>	<b>5</b>
<b><i>Finlandia</i></b>	<b>1</b>
<b><i>Francia</i></b>	<b>23</b>
<b><i>Georgia</i></b>	<b>4</b>
<b><i>Germania</i></b>	<b>18</b>
<b><i>Grecia</i></b>	<b>45</b>
<b><i>Irlanda</i></b>	<b>-</b>
<b><i>Islanda</i></b>	<b>-</b>
<b><i>Italia</i></b>	<b>15</b>
<b><i>Lettonia</i></b>	<b>16</b>

---

<sup>41</sup> Alcune sentenze sono state emesse nei confronti di più Stati membri: Lituania e Svezia; Moldavia e Russia; Romania e Bulgaria

<i>Liechtenstein</i>	1
<i>Lituania</i>	22
<i>Lussemburgo</i>	-
<i>Macedonia</i>	12
<i>Malta</i>	8
<i>Moldavia</i>	23
<i>Monaco</i>	-
<i>Montenegro</i>	2
<i>Norvegia</i>	2
<i>Paesi Bassi</i>	11
<i>Polonia</i>	26
<i>Portogallo</i>	19
<i>Repubblica Ceca</i>	5
<i>Romania</i>	86
<i>Regno Unito</i>	14
<i>Russia</i>	228
<i>San Marino</i>	-
<i>Serbia</i>	21
<i>Repubblica Slovacca</i>	10
<i>Slovenia</i>	4
<i>Spagna</i>	16
<i>Svezia</i>	5
<i>Svizzera</i>	10
<i>Turchia</i>	88
<i>Ucraina</i>	73
<i>Ungheria</i>	41
<b>TOTALE</b>	<b>993</b>





### ***3. Testi normativi***



### ***3.1. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali***



## **CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI**

così come modificata dai Protocolli nn. 11 e 14<sup>1</sup>

I Governi firmatari, membri del Consiglio d'Europa,

---

<sup>1</sup> Il testo della Convenzione è presentato così come modificato dalle disposizioni del Protocollo n. 14 (STCE no 194) a partire dalla sua entrata in vigore il 1° giugno 2010.

Il testo della Convenzione era stato precedentemente modificato conformemente alle disposizioni del Protocollo n. 3 (STE no 45), entrato in vigore il 21 settembre 1970, del Protocollo no 5 (STE no 55), entrato in vigore il 20 dicembre 1971 e del Protocollo no 8 (STE no 118), entrato in vigore il 1o gennaio 1990. Esso comprendeva inoltre il testo del Protocollo no 2 (STE no 44) che, conformemente al suo articolo 5 § 3, era divenuto parte integrante della Convenzione dal 21 settembre 1970, data della sua entrata in vigore. Tutte le disposizioni che erano state modificate o aggiunte dai suddetti Protocolli sono state sostituite dal Protocollo no 11 (STE no 155) a partire dalla data della sua entrata in vigore, il 1o novembre 1998. Inoltre, a partire da questa stessa data, il Protocollo no 9 (STE no 140), entrato in vigore il 1o ottobre 1994, era stato abrogato e il Protocollo no 10 (STE no 146) era divenuto senza oggetto.

Lo stato attuale delle firme e ratifiche della Convenzione e dei suoi Protocolli nonché la lista completa delle dichiarazioni e riserve sono disponibili sul sito Internet <http://conventions.coe.int>.

Considerata la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948;

Considerato che detta Dichiarazione mira a garantire il riconoscimento e l'applicazione universali ed effettivi dei diritti che vi sono enunciati;

Considerato che il fine del Consiglio d'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, e che uno dei mezzi per conseguire tale fine è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Riaffermato il loro profondo attaccamento a tali libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico effettivamente democratico e dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei diritti dell'uomo di cui essi si valgono;

Risolti, in quanto governi di Stati europei animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto, a prendere le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale,

hanno convenuto quanto segue:

### **Articolo 1**

#### **Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo**

Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione.

### **Titolo I**

#### **Diritti e libertà**

#### **Articolo 2**

## **Diritto alla vita**

1 Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

2 La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

## **Articolo 3**

### **Proibizione della tortura**

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

## **Articolo 4**

### **Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato**

1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.
2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio.
3. Non è considerato «lavoro forzato od obbligatorio» ai sensi del presente articolo:
  - a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale;
  - b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio;

c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità;

d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici.

## **Articolo 5**

### **Diritto alla libertà e alla sicurezza**

1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;

b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;

c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;

d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;

e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;

f) 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'extradizione.

2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.

3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza.

4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.

5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.

## **Articolo 6**

### **Diritto a un equo processo**

1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata

strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;

b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;

c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;

d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.

## **Articolo 7**

### ***Nulla poena sine lege***

1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.

2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi

generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

#### **Articolo 8**

##### **Diritto al rispetto della vita privata e familiare**

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

#### **Articolo 9**

##### **Libertà di pensiero, di coscienza e di religione**

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.

#### **Articolo 10**

##### **Libertà di espressione**

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà

d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

#### **Articolo 11**

##### **Libertà di riunione e di associazione**

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

#### **Articolo 12**

##### **Diritto al matrimonio**



A partire dall'età minima per contrarre matrimonio, l'uomo e la donna hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali che regolano l'esercizio di tale diritto.

### **Articolo 13**

#### **Diritto a un ricorso effettivo**

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

### **Articolo 14**

#### **Divieto di discriminazione**

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

### **Articolo 15**

#### **Deroga in caso di stato d'urgenza**

1. In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 § 1 e 7.

3. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel

modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione.

### **Articolo 16**

#### **Restrizioni all'attività politica degli stranieri**

Nessuna delle disposizioni degli articoli 10, 11 e 14 può essere interpretata nel senso di proibire alle Alte Parti contraenti di imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri.

### **Articolo 17**

#### **Divieto dell'abuso di diritto**

Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

### **Articolo 18**

#### **Limite all'applicazione delle restrizioni ai diritti**

Le restrizioni che, in base alla presente Convenzione, sono poste a detti diritti e libertà possono essere applicate solo allo scopo per cui sono state previste.

## **Titolo II**

### **Corte europea dei diritti dell'uomo**

#### **Articolo 19**

##### **Istituzione della Corte**

Per assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti contraenti dalla

presente Convenzione e dai suoi Protocolli, è istituita una Corte europea dei diritti dell'uomo, di seguito denominata «la Corte». Essa funziona in modo permanente.

## **Articolo 20**

### **Numero di giudici**

La Corte si compone di un numero di giudici pari a quello delle Alte Parti contraenti.

## **Articolo 21**

### **Condizioni per l'esercizio delle funzioni**

1. I giudici devono godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti richiesti per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie, o essere dei giureconsulti di riconosciuta competenza.

2. I giudici siedono alla Corte a titolo individuale.

3. Per tutta la durata del loro mandato, i giudici non possono esercitare alcuna attività incompatibile con le esigenze di indipendenza, di imparzialità o di disponibilità richieste da una attività esercitata a tempo pieno. Ogni questione che sorga in applicazione di questo paragrafo è decisa dalla Corte.

## **Articolo 22**

### **Elezione dei giudici**

I giudici sono eletti dall'Assemblea parlamentare in relazione a ciascuna Alta Parte contraente, a maggioranza dei voti espressi, su una lista di tre candidati presentata dall'Alta Parte contraente.

## **Articolo 23**

### **Durata del mandato e revoca**

1. I giudici sono eletti per un periodo di nove anni. Essi non sono rieleggibili.

2. Il mandato dei giudici termina al raggiungimento dell'età di 70 anni.

3. I giudici continuano a restare in carica fino alla loro sostituzione. Tuttavia essi

continuano a trattare le cause di cui sono già stati investiti.

4. Un giudice non può essere sollevato dalle sue funzioni a meno che gli altri giudici decidano, a maggioranza dei due terzi, che egli non soddisfa più i requisiti richiesti.

## **Articolo 24**

### **Cancelleria e relatori**

1. La Corte dispone di una cancelleria i cui compiti e la cui organizzazione sono stabiliti dal regolamento della Corte.

2. Quando procede in composizione di giudice unico, la Corte è assistita da relatori che esercitano le loro funzioni sotto l'autorità del presidente della Corte. Essi fanno parte della cancelleria della Corte.

## **Articolo 25**

### **Assemblea plenaria**

La Corte riunita in Assemblea plenaria

a) elegge per un periodo di tre anni il suo presidente e uno o due vicepresidenti; essi sono rieleggibili;

b) costituisce Camere per un periodo determinato;

c) elegge i presidenti delle Camere della Corte che sono rieleggibili;

d) adotta il regolamento della Corte;

e) elegge il cancelliere e uno o più vice cancellieri;

f) formula le richieste previste all'articolo 26 § 2.

## **Articolo 26**

### **Composizione di giudice unico, comitati, Camere e Grande Camera**

1. Per la trattazione di ogni caso che ad essa viene sottoposto, la Corte procede in composizione di giudice unico, in comitati di tre giudici, in Camere di sette giudici e in una Grande Camera di diciassette giudici.

Le Camere della Corte istituiscono i comitati per un periodo determinato.

2. Su richiesta dell'Assemblea plenaria della Corte, il Comitato dei Ministri può, con decisione unanime e per un periodo determinato, ridurre a cinque il numero di giudici delle Camere.

3. Un giudice che siede quale giudice unico non esamina alcun ricorso introdotto contro l'Alta Parte contraente in relazione alla quale quel giudice è stato eletto.

4. Il giudice eletto in relazione a un'Alta Parte contraente parte alla controversia è membro di diritto della Camera e della Grande Camera. In caso di assenza di tale giudice, o se egli non è in grado di svolgere la sua funzione, siede in qualità di giudice una persona scelta dal presidente della Corte su una lista presentata previamente da quella Parte.

5. Fanno altresì parte della Grande Camera il presidente della Corte, i vice presidenti, i presidenti delle Camere e altri giudici designati in conformità al regolamento della Corte. Se la controversia è deferita alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43, nessun giudice della Camera che ha pronunciato la sentenza può essere presente nella Grande Camera, a eccezione del presidente della Camera e del giudice che ha partecipato alla stessa Camera in relazione all'Alta Parte contraente in causa.

#### **Articolo 27**

##### **Competenza dei giudici unici**

1. Un giudice unico può dichiarare irricevibile o cancellare dal ruolo della Corte un ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 quando tale decisione può essere adottata senza ulteriori accertamenti.

2. La decisione è definitiva.

3. Se non dichiara il ricorso irricevibile o non lo cancella dal ruolo, il giudice unico lo

trasmette a un comitato o a una Camera per l'ulteriore esame.

#### **Articolo 28**

##### **Competenza dei comitati**

1. Un comitato investito di un ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 può, con voto unanime:

a) dichiararlo irricevibile o cancellarlo dal ruolo, quando tale decisione può essere adottata senza ulteriore esame; o

b) dichiararlo ricevibile e pronunciare congiuntamente sentenza sul merito quando la questione relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli all'origine della causa è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte.

2. Le decisioni e le sentenze di cui al paragrafo 1 sono definitive.

3. Se il giudice eletto in relazione all'Alta Parte contraente parte della controversia non è membro del comitato, quest'ultimo può, in qualsiasi momento della procedura, invitarlo a farne parte al posto di uno dei suoi membri, tenendo conto di tutti i fattori rilevanti, compresa l'eventualità che tale Parte abbia contestato l'applicazione della procedura di cui al paragrafo 1 b).

#### **Articolo 29**

##### **Decisioni delle Camere sulla ricevibilità e il merito**

1. Se nessuna decisione è stata adottata ai sensi degli articoli 27 o 28, e nessuna sentenza è stata pronunciata ai sensi dell'articolo 28, una delle Camere si pronuncia sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi individuali presentati ai sensi dell'articolo 34. La decisione sulla ricevibilità può essere adottata separatamente.

2. Una delle Camere si pronuncia sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi governativi presentati in virtù dell'articolo

33. Salvo diversa decisione della Corte in casi eccezionali, la decisione sulla ricevibilità è adottata separatamente.

### **Articolo 30**

#### **Rimessione alla Grande Camera**

Se la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga.

### **Articolo 31**

#### **Competenze della Grande Camera**

La Grande Camera

a) si pronuncia sui ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 33 o dell'articolo 34 quando il caso le sia stato deferito dalla Camera ai sensi dell'articolo 30 o quando il caso le sia stato deferito ai sensi dell'articolo 43;

b) si pronuncia sulle questioni deferite alla Corte dal Comitato dei Ministri ai sensi dell'articolo 46 § 4; e

c) esamina le richieste di pareri consultivi presentate ai sensi dell'articolo 47.

### **Articolo 32**

#### **Competenza della Corte**

1. La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa alle condizioni previste dagli articoli 33, 34, 46 e 47.

2. In caso di contestazione sulla competenza della Corte, è la Corte che decide.

### **Articolo 33**

#### **Ricorsi interstatali**

Ogni Alta Parte contraente può deferire alla Corte qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Alta Parte contraente.

### **Articolo 34**

#### **Ricorsi individuali**

La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti di diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto.

### **Articolo 35**

#### **Condizioni di ricevibilità**

1. La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva.

2. La Corte non accoglie alcun ricorso inoltrato sulla base dell'articolo 34, se:

a) è anonimo; oppure

b) è essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla Corte o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione e non contiene fatti nuovi.

3. La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che:

a) il ricorso è incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, manifestamente infondato o abusivo; o

b) il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto

dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno.

4. La Corte respinge ogni ricorso che consideri irricevibile in applicazione del presente articolo. Essa può procedere in tal modo in ogni stato del procedimento.

#### **Articolo 36**

##### **Intervento di terzi**

1. Per qualsiasi questione all'esame di una Camera o della Grande Camera, un'Alta Parte contraente il cui cittadino sia ricorrente ha diritto di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze.

2. Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta Parte contraente che non sia parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze.

3. Il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha diritto di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze in tutte le cause all'esame di una Camera o della Grande Camera.

#### **Articolo 37**

##### **Cancellazione**

1. In ogni momento della procedura, la Corte può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo quando le circostanze permettono di concludere:

- a) che il ricorrente non intende più mantenerlo; oppure
- b) che la controversia è stata risolta; oppure
- c) che per ogni altro motivo di cui la Corte accerta l'esistenza, la prosecuzione dell'esame del ricorso non sia più giustificata.

Tuttavia la Corte prosegue l'esame del ricorso qualora il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli lo imponga.

2. La Corte può decidere una nuova iscrizione a ruolo di un ricorso se ritiene che le circostanze lo giustifichino.

#### **Articolo 38**

##### **Esame in contraddittorio della causa**

La Corte esamina la causa in contraddittorio con i rappresentanti delle parti e, se del caso, procede a un'inchiesta per il cui efficace svolgimento le Alte Parti contraenti interessate forniranno tutte le facilitazioni necessarie.

#### **Articolo 39**

##### **Composizione amichevole**

1. In ogni momento della procedura, la Corte si mette a disposizione degli interessati al fine di pervenire a una composizione amichevole della controversia che si fondi sul rispetto dei diritti dell'uomo quali sono riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli.

2. La procedura descritta al paragrafo 1 non è pubblica.

3. In caso di composizione amichevole, la Corte cancella il ricorso dal ruolo mediante una decisione che si limita a una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata.

4. Tale decisione è trasmessa al Comitato dei Ministri che sorveglia l'esecuzione dei termini della composizione amichevole quali figurano nella decisione.

#### **Articolo 40**

##### **Udienza pubblica e accesso ai documenti**

1. L'udienza è pubblica a meno che la Corte non decida diversamente a causa di circostanze eccezionali.

2. I documenti depositati presso l'ufficio di cancelleria sono accessibili al pubblico a

meno che il presidente della Corte non decida diversamente.

#### **Articolo 41**

##### **Equa soddisfazione**

Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.

#### **Articolo 42**

##### **Sentenze delle Camere**

Le sentenze delle Camere divengono definitive conformemente alle disposizioni dell'articolo 44 § 2.

#### **Articolo 43**

##### **Rinvio dinnanzi alla Grande Camera**

1. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia può, in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera.

2. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale.

3. Se il collegio accoglie la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso con sentenza.

#### **Articolo 44**

##### **Sentenze definitive**

1. La sentenza della Grande Camera è definitiva.

2. La sentenza di una Camera diviene definitiva

a) quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinnanzi alla Grande Camera; oppure

b) tre mesi dopo la data della sentenza, se non è stato richiesto il rinvio del caso dinnanzi alla Grande Camera; oppure

c) se il collegio della Grande Camera respinge una richiesta di rinvio formulata ai sensi dell'articolo 43.

3. La sentenza definitiva è pubblicata.

#### **Articolo 45**

##### **Motivazione delle sentenze e delle decisioni**

1. Le sentenze e le decisioni che dichiarano i ricorsi ricevibili o irricevibili devono essere motivate.

2. Se la sentenza non esprime in tutto o in parte l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice avrà diritto di allegarvi l'esposizione della sua opinione individuale.

#### **Articolo 46**

##### **Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze**

1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.

3. Se il Comitato dei Ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione di tale sentenza, esso può adire la Corte affinché questa si pronunci su tale questione di interpretazione. La decisione di adire la Corte è presa con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

4. Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di

conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1.

5. Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame.

#### **Articolo 47**

##### **Pareri consultivi**

1. La Corte può, su richiesta del Comitato dei Ministri, fornire pareri consultivi su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli.

2. Tali pareri non devono riguardare questioni inerenti al contenuto o alla portata dei diritti e libertà definiti nel Titolo I della Convenzione e nei Protocolli, né su altre questioni su cui la Corte o il Comitato dei Ministri potrebbero doversi pronunciare in seguito alla presentazione di un ricorso previsto dalla Convenzione.

3. La decisione del Comitato dei Ministri di chiedere un parere alla Corte è adottata con un voto della maggioranza dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

#### **Articolo 48**

##### **Competenza consultiva della Corte**

La Corte decide se la richiesta di un parere consultivo presentata dal Comitato dei Ministri sia di sua competenza a norma dell'articolo 47.

#### **Articolo 49**

##### **Motivazione dei pareri consultivi**

1. Il parere della Corte è motivato.

2. Se il parere non esprime in tutto o in parte l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice avrà diritto di allegarvi l'esposizione della sua opinione individuale.

3. Il parere della Corte è trasmesso al Comitato dei Ministri.

#### **Articolo 50**

##### **Spese di funzionamento della Corte**

Le spese di funzionamento della Corte sono a carico del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 51**

##### **Privilegi e immunità dei giudici**

I giudici beneficiano, durante l'esercizio delle loro funzioni, dei privilegi e delle immunità previsti dall'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa e dagli accordi conclusi in base a questo articolo.

#### **Titolo III**

##### **Disposizioni varie**

#### **Articolo 52**

##### **Inchieste del Segretario generale**

Ogni Alta Parte contraente, su domanda del Segretario generale del Consiglio d'Europa, fornirà le spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura l'effettiva applicazione di tutte le disposizioni della presente Convenzione.

#### **Articolo 53**

##### **Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti**

Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi.

#### **Articolo 54**

### **Poteri del Comitato dei Ministri**

Nessuna disposizione della presente Convenzione porta pregiudizio ai poteri conferiti al Comitato dei Ministri dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

### **Articolo 55**

#### **Rinuncia a strumenti alternativi di composizione delle controversie**

Le Alte Parti contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, ad avvalersi dei trattati, delle convenzioni o delle dichiarazioni tra di esse in vigore allo scopo di sottoporre, mediante ricorso, una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste da detta Convenzione.

### **Articolo 56**

#### **Applicazione territoriale**

1. Ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo, può dichiarare, mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che la presente Convenzione si applicherà, con riserva del paragrafo 4 del presente articolo, su tutti i territori o su determinati territori di cui esso cura le relazioni internazionali.

2. La Convenzione si applicherà sul territorio o sui territori designati nella notifica a partire dal trentesimo giorno successivo alla data in cui il Segretario generale del Consiglio d'Europa avrà ricevuto tale notifica.

3. Sui detti territori le disposizioni della presente Convenzione saranno applicate tenendo conto delle necessità locali.

4. Ogni Stato che abbia presentato una dichiarazione conformemente al primo paragrafo del presente articolo può, in qualunque momento, dichiarare,

relativamente a uno o a più territori indicati in tale dichiarazione, di accettare la competenza della Corte a esaminare ricorsi di persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di privati a norma dell'articolo 34 della Convenzione.

### **Articolo 57**

#### **Riserve**

1. Ogni Stato, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione. Le riserve di carattere generale non sono autorizzate ai sensi del presente articolo.

2. Ogni riserva emessa in conformità al presente articolo comporta una breve esposizione della legge in questione.

### **Articolo 58**

#### **Denuncia**

1. Un'Alta Parte contraente può denunciare la presente Convenzione solo dopo un periodo di cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti e dando un preavviso di sei mesi mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che ne informa le altre Parti contraenti.

2. Tale denuncia non può avere l'effetto di svincolare l'Alta Parte contraente interessata dagli obblighi contenuti nella presente Convenzione per quanto riguarda qualunque fatto suscettibile di costituire una violazione di tali obblighi, da essa posto in essere anteriormente alla data in cui la denuncia è divenuta efficace.

3. Alla stessa condizione, cesserebbe d'esser parte alla presente Convenzione qualunque Parte contraente che non fosse più membro del Consiglio d'Europa.



4. La Convenzione può essere denunciata in conformità alle disposizioni dei precedenti paragrafi per quanto riguarda ogni territorio in relazione al quale sia stata dichiarata applicabile in base all'articolo 56.

## **Articolo 59**

### **Firma e ratifica**

1. La presente Convenzione è aperta alla firma dei membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata. Le ratifiche saranno depositate presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. L'Unione europea può aderire alla presente Convenzione.

3. La presente Convenzione entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica.

4. Per ogni firmatario che la ratificherà successivamente, la Convenzione entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

5. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti i membri del Consiglio d'Europa l'entrata in vigore della Convenzione, i nomi delle Alte Parti contraenti che l'avranno ratificata, nonché il deposito di ogni altro strumento di ratifica avvenuto successivamente.

Fatto a Roma il 4 novembre 1950 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale ne trasmetterà copie autenticate a tutti i firmatari.



### ***3.2. Protocollo addizionale n. 1***



## **PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 1**

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

Risolti ad adottare misure idonee ad assicurare la garanzia collettiva di certi diritti e libertà oltre quelli che già figurano nel Titolo I della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione»),

Hanno convenuto quanto segue:

### **Articolo 1 - Protezione della proprietà**

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

### **Articolo 2 - Diritto all'istruzione**

Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.

### **Articolo 3 - Diritto a libere elezioni**

Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.

### **Articolo 4 - Applicazione territoriale**

Ogni Alta Parte Contraente, al momento della firma o della ratifica del presente Protocollo o in ogni altro momento successivo, può presentare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione che indichi i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo sui territori di cui cura le relazioni internazionali, designati nella stessa dichiarazione.

Ogni Alta Parte Contraente che abbia presentato una dichiarazione in virtù del paragrafo precedente può, di volta in volta, presentare una nuova dichiarazione che modifichi i termini di ogni dichiarazione precedente o che ponga fine all'applicazione delle disposizioni del presente Protocollo su di un qualsiasi territorio.

Una dichiarazione presentata conformemente al presente articolo sarà considerata come presentata in conformità al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

### **Articolo 5 - Relazioni con la Convenzione**

Le Alte Parti Contraenti considereranno gli articoli 1, 2, 3 e 4 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza.

### **Articolo 6 - Firma e ratifica**

Il presente Protocollo è aperto alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa, firmatari

della Convenzione; esso sarà ratificato contemporaneamente alla Convenzione o dopo la ratifica di quest'ultima. Esso entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica. Per ogni firmatario che lo ratificherà successivamente, il Protocollo entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa che notificherà a tutti i Membri i nomi di quelli che lo avranno ratificato.

Fatto a Parigi il 20 marzo 1952 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale ne trasmetterà copia autenticata ad ognuno dei Governi firmatari.

### ***3.3. Protocollo addizionale n. 4***





## **PROTOCOLLO N. 4 CHE RICONOSCE ALCUNI DIRITTI E LIBERTÀ OLTRE QUELLI CHE GIÀ FIGURANO NELLA CONVENZIONE E NEL PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CONVENZIONE**

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

Risoluti ad adottare misure idonee ad assicurare la garanzia collettiva di diritti e libertà oltre quelli che già figurano nel Titolo I della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione») e negli articoli da 1 a 3 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952,

Hanno convenuto quanto segue:

### **Articolo 1 - Divieto di imprigionamento per debiti**

Nessuno può essere privato della sua libertà per il solo fatto di non essere in grado di adempiere ad un'obbligazione contrattuale.

### **Articolo 2 - Libertà di circolazione**

1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.
2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio.
3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle

infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica.

### **Articolo 3 - Divieto di espulsione dei cittadini**

1. Nessuno può essere espulso, a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino.
2. Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino.

### **Articolo 4 - Divieto di espulsioni collettive di stranieri**

Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

### **Articolo 5 - Applicazione territoriale**

1. Ogni Alta Parte Contraente, al momento della firma o della ratifica del presente Protocollo o in ogni altro momento successivo, può presentare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione che indichi i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo sui territori di cui cura le relazioni internazionali, designati nella medesima dichiarazione.
2. Ogni Alta Parte Contraente che abbia presentato una dichiarazione in virtù del paragrafo precedente può, di volta in volta, presentare una nuova dichiarazione che modifichi i termini di ogni dichiarazione precedente o che ponga fine all'applicazione delle disposizioni del presente Protocollo su di un qualsiasi territorio.

3. Una dichiarazione presentata conformemente al presente articolo sarà considerata come presentata in conformità al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

4. Il territorio di ogni Stato sul quale il presente Protocollo si applica in virtù della ratifica o dell'accettazione da parte di tale Stato e ciascuno dei territori sui quali il Protocollo si applica in virtù di una dichiarazione sottoscritta dallo stesso Stato conformemente al presente articolo, saranno considerati come territori distinti ai fini dei riferimenti al territorio di uno Stato di cui agli articoli 2 e 3.

5. Ogni Stato che abbia reso una dichiarazione in conformità ai paragrafi 1 o 2 del presente articolo può, in qualsiasi momento successivo, dichiarare, relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale dichiarazione, di accettare la competenza della Corte a pronunciarsi sui ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come previsto dall'articolo 34 della Convenzione, a norma degli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo o di alcuni di essi.

#### **Articolo 6 - Relazioni con la Convenzione**

Le Alte Parti Contraenti considereranno gli articoli da 1 a 5 di questo Protocollo come articoli aggiuntivi alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza.

#### **Articolo 7 - Firma e ratifica**

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione; esso sarà ratificato contemporaneamente alla Convenzione o dopo la sua ratifica. Esso entrerà in vigore dopo il deposito di cinque strumenti di ratifica. Per ogni firmatario che lo ratificherà successivamente, il Protocollo entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

2. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa che notificherà a tutti i Membri i nomi di quelli che lo avranno ratificato.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 16 settembre 1963 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale ne trasmetterà copia autenticata ad ognuno degli Stati firmatari.

### ***3.4. Protocollo addizionale n. 7***



**PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 7  
ALLA CONVENZIONE PER LA  
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI  
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÈ  
FONDAMENTALI**

**Gli Stati membri del Consiglio d'Europa,  
firmatari del presente Protocollo,**

Risolti ad adottare ulteriori misure idonee per assicurare la garanzia collettiva di alcuni diritti e libertà mediante la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata "la Convenzione")

Hanno convenuto quanto segue:

**Articolo 1 - Garanzie procedurali in caso di espulsioni di stranieri**

1. Uno straniero regolarmente residente nel territorio di uno Stato non può essere espulso, se non in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge e deve poter:

- a. far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione,
- b. far esaminare il suo caso e
- c. farsi rappresentare a tali fini davanti all'autorità competente o ad una o più persone designate da tale autorità.

2. Uno straniero può essere espulso prima dell'esercizio dei diritti enunciati al paragrafo 1 a, b e c di questo articolo, qualora tale espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o sia motivata da ragioni di sicurezza nazionale.

**Articolo 2 - Diritto ad un doppio grado di giurisdizione in materia penale**

1. Ogni persona dichiarata rea da un tribunale ha il diritto di far esaminare la dichiarazione di colpevolezza o la condanna da un tribunale della giurisdizione superiore. L'esercizio di tale diritto, ivi inclusi i motivi per cui esso può essere esercitato, è disciplinato dalla legge.

2. Tale diritto può essere oggetto di eccezioni per i reati minori, quali sono definiti dalla legge, o quando l'interessato è stato giudicato in prima istanza da un tribunale della giurisdizione più elevata o è stato dichiarato colpevole e condannato a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento.

**Articolo 3 - Diritto di risarcimento in caso di errore giudiziario**

Qualora una condanna penale definitiva sia successivamente annullata o qualora la grazia sia concessa perché un fatto sopravvenuto o nuove rivelazioni comprovano che vi è stato un errore giudiziario, la persona che ha subito una pena in ragione di tale condanna sarà risarcita, conformemente alla legge o agli usi in vigore nello Stato interessato, a meno che non sia provato che la mancata rivelazione in tempo utile del fatto non conosciuto le sia interamente o parzialmente imputabile.

**Articolo 4 - Diritto a non essere giudicato o punito due volte**

1. Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato.

2. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge ed alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta.

3. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

#### **Articolo 5 - Uguaglianza degli sposi**

I coniugi godono dell'uguaglianza di diritti e di responsabilità di carattere civile tra di essi e nelle loro relazioni con i loro figli riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e in caso di suo scioglimento. Il presente articolo non impedisce agli Stati di adottare le misure necessarie nell'interesse dei figli.

#### **Articolo 6 - Applicazione territoriale**

1. Ogni Stato, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione, può designare il territorio o i territori nei quali si applicherà il presente Protocollo, indicando i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo in tale territorio o territori.

2. Ogni Stato, in qualunque altro momento successivo, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, può estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio indicato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore per questo territorio il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata per quanto riguarda ogni territorio designato in questa dichiarazione, mediante notificazione indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avrà effetto a decorrere dal primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data di ricezione della notificazione da parte del Segretario Generale.

4. Una dichiarazione fatta conformemente al presente articolo sarà considerata come fatta in conformità al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

5. Il territorio di ogni Stato nel quale il presente Protocollo si applica in virtù della ratifica, dell'accettazione o della approvazione da parte di tale Stato, e ciascuno dei territori nei quali il Protocollo si applica in virtù di una dichiarazione sottoscritta dallo stesso Stato conformemente al presente articolo, possono essere considerati come territori distinti ai fini del riferimento al territorio di uno Stato fatto dall'articolo 1.

6. Ogni Stato che ha reso una dichiarazione in conformità con il paragrafo 1 o 2 del presente articolo può in qualsiasi momento successivo, dichiarare relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale dichiarazione, che accetta la competenza

della Corte a giudicare i ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come lo prevede l'articolo 34 della Convenzione, secondo gli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo.

#### **Articolo 7 - Relazioni con la Convenzione**

Gli Stati contraenti considerano gli articoli da 1 a 6 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

#### **Articolo 8 - Firma e ratifica**

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno firmato la Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza aver simultaneamente o anteriormente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, d'accettazione o d'approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 9 - Entrata in vigore**

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data in cui sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo

conformemente alle disposizioni dell'articolo 8.

2. Per ogni Stato membro che esprimerà ulteriormente il suo consenso ad essere vincolato dal Protocollo, questo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione.

#### **Articolo 10 - Funzioni del depositario**

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione;
- c. ogni data d'entrata in vigore del presente Protocollo conformemente agli articoli 6 e 9;
- d. ogni altro atto, notificazione o dichiarazione riguardante il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 22 novembre 1984 in francese ed in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.





### ***3.5. Protocollo addizionale n. 13***



**PROTOCOLLO N. 13 ALLA  
CONVENZIONE PER LA  
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI  
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ  
FONDAMENTALI, RELATIVO  
ALL'ABOLIZIONE DELLA PENA DI  
MORTE IN QUALSIASI  
CIRCOSTANZA<sup>43</sup>**

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del presente Protocollo, Convinti che il diritto di qualsiasi persona alla vita è un valore fondamentale in una società democratica, e che l'abolizione della pena di morte è essenziale per la protezione di questo diritto ed il pieno riconoscimento della dignità inerente a tutti gli esseri umani; Desiderosi di rafforzare la protezione del diritto alla vita garantito dalla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito denominata «la Convenzione»); Rilevando che il Protocollo n° 6 alla Convenzione concernente l'abolizione della pena di morte, firmato a Strasburgo il 28 aprile 1983, non esclude la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra; Determinati a compiere il passo definitivo al fine di abolire la pena di morte in qualsiasi circostanza, hanno convenuto quanto segue:

**Articolo 1 – Abolizione della pena di morte**

La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena né giustiziato.

**Articolo 2 – Divieto di deroghe**

Nessuna deroga è autorizzata alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

---

<sup>43</sup> Traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera.

**Articolo 3 – Divieto di riserve**

Nessuna riserva è ammessa alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

**Articolo 4 – Applicazione territoriale**

1. Ogni Stato può, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare il territorio o i territori ai quali il presente Protocollo si applicherà.

2. Ogni Stato può, in qualsiasi successivo momento, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio designato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore nei confronti di questo territorio il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione fatta in forza dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata, per quanto riguarda ogni territorio specificato in tale dichiarazione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avranno effetto il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

**Articolo 5 – Relazioni con la Convenzione**

Gli Stati Parti considerano gli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo quali articoli addizionali alla Convenzione, e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

**Articolo 6 – Firma e ratifica**

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno firmato la Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo

senza avere contemporaneamente o precedentemente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 7 – Entrata in vigore**

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal presente Protocollo in conformità alle disposizioni del suo articolo 6.

2. Per ogni Stato membro che esprima successivamente il suo consenso ad essere vincolato dal presente Protocollo, quest'ultimo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

#### **Articolo 8 – Funzioni del depositario**

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

a. ogni firma;

b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;

c. ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo conformemente ai suoi articoli 4 e 7;

d. ogni altro atto, notifica o comunicazione, relativa al presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, a tal fine debitamente autorizzati, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Vilnius, il 3 maggio 2002, in francese ed in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato nell'archivio del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati Membri del Consiglio d'Europa.

### ***3.6. Legge 24 marzo 2001, n. 89***



***"Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile"***

***pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2001***

---

**CAPO I**

**DEFINIZIONE IMMEDIATA DEL  
PROCESSO CIVILE**

**ARTICOLO N.1**

(Pronuncia in camera di consiglio)

**Art. 1**

1. L'articolo 375 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

"Art. 375. - (Pronuncia in camera di consiglio). - La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce di dovere:

- 1) dichiarare l'inammissibilità del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto;
- 2) ordinare l'integrazione del contraddittorio o disporre che sia eseguita la notificazione dell'impugnazione a norma dell'articolo 332;
- 3) dichiarare l'estinzione del processo per avvenuta rinuncia a norma dell'articolo 390;
- 4) pronunciare in ordine all'estinzione del processo in ogni altro caso;
- 5) pronunciare sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione.

La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia sentenza in camera di consiglio quando il ricorso principale e quello incidentale eventualmente proposto sono manifestamente fondati e vanno, pertanto, accolti entrambi, o quando

riconosce di dover pronunciare il rigetto di entrambi per mancanza dei motivi previsti nell'articolo 360 o per manifesta infondatezza degli stessi, nonché quando un ricorso va accolto per essere manifestamente fondato e l'altro va rigettato per mancanza dei motivi previsti nell'articolo 360 o per manifesta infondatezza degli stessi.

La Corte, se ritiene che non ricorrano le ipotesi di cui al primo e al secondo comma, rinvia la causa alla pubblica udienza. Le conclusioni del pubblico ministero, almeno venti giorni prima dell'adunanza della Corte in camera di consiglio, sono notificate agli avvocati delle parti, che hanno facoltà di presentare memorie entro il termine di cui all'articolo 378 e di essere sentiti, se compaiono, nei casi previsti al primo comma, numeri 1), 4) e 5), limitatamente al regolamento di giurisdizione, e al secondo comma".

**CAPO II**

**EQUA RIPARAZIONE**

**ARTICOLO N.1 bis**

(Rimedi all'irragionevole durata del processo) (1)

1. La parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa.

2. Chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1-ter, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione.

(1) Articolo inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera a), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

## **ARTICOLO N.1 ter**

(Rimedi preventivi) (1)

1. Ai fini della presente legge, nei processi civili costituisce rimedio preventivo a norma dell'articolo 1-bis, comma 1, l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione di cui agli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile. Costituisce altresì rimedio preventivo formulare richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario a norma dell' articolo 183-bis del codice di procedura civile , entro l'udienza di trattazione e comunque almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis. Nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell' articolo 281-sexies del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis. Nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, il giudice istruttore quando ritiene che la causa può essere decisa a seguito di trattazione orale, a norma dell' articolo 281-sexies del codice di procedura civile , rimette la causa al collegio fissando l'udienza collegiale per la precisazione delle conclusioni e per la discussione orale.

2. L'imputato e le altre parti del processo penale hanno diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

3. Nei giudizi dinanzi al giudice amministrativo costituisce rimedio preventivo la presentazione dell'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104,

almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

4. Nel procedimento contabile davanti alla Corte dei conti il presunto responsabile ha diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

5. La parte dei giudizi di natura pensionistica dinanzi alla Corte dei conti ha diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

6. Nei giudizi davanti alla Corte di cassazione la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

7. Restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità' nella trattazione dei procedimenti.

(1) Articolo inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera a), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

## **ARTICOLO N.2**

(Diritto all'equa riparazione)

1. E' inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter (1).

2. Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione (2).

2-bis. Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo



grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari (3) (4).

2-ter. Si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni (5).

2-quater. Ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso e di quello intercorso tra il giorno in cui inizia a decorrere il termine per proporre l'impugnazione e la proposizione della stessa (6).

2-quinquies. Non è riconosciuto alcun indennizzo:

a) in favore della parte che ha agito o resistito in giudizio consapevole della infondatezza originaria o sopravvenuta delle proprie domande o difese, anche fuori dai casi di cui all' articolo 96 del codice di procedura civile;

b) nel caso di cui all' articolo 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile;

c) nel caso di cui all' articolo 13, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;

d) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento (7).

2-sexies. Si presume insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo, salvo prova contraria, nel caso di:

a) dichiarazione di intervenuta prescrizione del reato, limitatamente all'imputato;

b) contumacia della parte;

c) estinzione del processo per rinuncia o inattività delle parti ai sensi degli articoli 306 e 307 del codice di procedura civile e dell'articolo 84 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

d) perenzione del ricorso ai sensi degli articoli 81 e 82 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

e) mancata presentazione della domanda di riunione nel giudizio amministrativo presupposto, in pendenza di giudizi dalla stessa parte introdotti e ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 70 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ;

f) introduzione di domande nuove, connesse con altre già proposte, con ricorso separato, pur ricorrendo i presupposti per i motivi aggiunti di cui all'articolo 43 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 , salvo che il giudice amministrativo disponga la separazione dei processi;

g) irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alle condizioni personali della parte (8).

2-septies. Si presume parimenti insussistente il danno quando la parte ha conseguito, per effetto della irragionevole durata del processo, vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovuto (9).

[ 3. Il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti:

a) rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1;

b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione. ] (10)

(1) Comma sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera b), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(2) Comma sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 1), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(3) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(4) La Corte Costituzionale, con sentenza 23 luglio 2015, n. 184 (in Gazz. Uff., 29 luglio, n. 30), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui prevede 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. Successivamente la Corte Costituzionale, con sentenza 19 febbraio 2016, n. 36 (in Gazz. Uff., 24 febbraio, n. 8), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla presente legge.

(5) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(6) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(7) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 e, successivamente, sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera c), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(8) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera d), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(9) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera d), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(10) Comma abrogato dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 3), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

## ARTICOLO N.2 bis

(Misura dell'indennizzo) (1).

### Art. 2-bis

1. Il giudice liquida a titolo di equa riparazione, di regola, una somma di denaro non inferiore a euro 400 e non superiore a euro 800 per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per gli anni successivi al terzo e fino al 40 per cento per gli anni successivi al settimo (2).

1-bis. La somma può essere diminuita fino al 20 per cento quando le parti del processo presupposto sono più di dieci e fino al 40 per cento quando le parti del processo sono più di cinquanta (3).

1-ter. La somma può essere diminuita fino a un terzo in caso di integrale rigetto delle richieste della parte ricorrente nel procedimento cui la domanda di equa riparazione si riferisce (4).

1-quater. L'indennizzo è riconosciuto una sola volta in caso di riunione di più giudizi presupposti che coinvolgono la stessa parte. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per ciascun ricorso riunito, quando la riunione è disposta su istanza di parte (5).

2. L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto:

a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2;

b) del comportamento del giudice e delle parti;

c) della natura degli interessi coinvolti;

d) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte.

3. La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice.

(1) Articolo aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera b), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(2) Comma sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera e), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(3) Comma inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera f), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(4) Comma inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera f), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(5) Comma inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera f), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

### **ARTICOLO N.3**

#### **(Procedimento) (1)**

##### **Art. 3**

1. La domanda di equa riparazione si propone con ricorso al presidente della corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il primo grado del processo presupposto. Si applica l'articolo 125 del codice di procedura civile (2).

2. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare. Negli altri casi è proposto nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze.

3. Unitamente al ricorso deve essere depositata copia autentica dei seguenti atti:

a) l'atto di citazione, il ricorso, le comparse e le memorie relativi al procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata;

b) i verbali di causa e i provvedimenti del giudice;

c) il provvedimento che ha definito il giudizio, ove questo si sia concluso con sentenza od ordinanza irrevocabili.

4. Il presidente della corte d'appello, o un magistrato della corte a tal fine designato, provvede sulla domanda di equa riparazione con decreto motivato da emettere entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Non può essere designato il giudice del processo presupposto. Si applicano i primi due commi dell' articolo 640 del codice di procedura civile (3).

5. Se accoglie il ricorso, il giudice ingiunge all'amministrazione contro cui è stata proposta la domanda di pagare senza dilazione la somma liquidata a titolo di equa riparazione, autorizzando in mancanza la provvisoria esecuzione. Nel decreto il giudice liquida le spese del procedimento e ne ingiunge il pagamento.

6. Se il ricorso è in tutto o in parte respinto la domanda non può essere riproposta, ma la parte può fare opposizione a norma dell'articolo 5-ter.

7. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili nel relativo capitolo, fatto salvo il ricorso al conto sospeso (4).

(1) Articolo modificato dall'articolo 1, comma 1224, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e, successivamente, sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera c), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

(2) Comma sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera g), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(3) Comma modificato dall'articolo 1, comma 777, lettera h), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(4) Comma modificato dall'articolo 1, comma 777, lettera i), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

#### **ARTICOLO N.4**

(Termine di proponibilità) (1)

##### **Art. 4**

1. La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

(1) Articolo sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera d), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

#### **ARTICOLO N.5**

(Notificazioni e comunicazioni) (1)

##### **Art. 5**

1. Il ricorso, unitamente al decreto che accoglie la domanda di equa riparazione, è notificato per copia autentica al soggetto nei cui confronti la domanda è proposta.

2. Il decreto diventa inefficace qualora la notificazione non sia eseguita nel termine di trenta giorni dal deposito in cancelleria del provvedimento e la domanda di equa riparazione non può essere più proposta.

3. La notificazione ai sensi del comma 1 rende improponibile l'opposizione e comporta acquiescenza al decreto da parte del ricorrente.

4. Il decreto che accoglie la domanda è altresì comunicato al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.

(1) Articolo sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera e), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

#### **ARTICOLO N.5 bis**

(Gratuità del procedimento)

##### **Art. 5-bis**

[ 1. Il procedimento di cui all'articolo 3 è esente dal pagamento del contributo unificato di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Il procedimento iscritto prima del 13 marzo 2002 è esente dall'imposta di bollo, dai diritti di cancelleria e dai diritti di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario.] (1)

(1) Articolo inserito dall'articolo 2 del D.L. 11 marzo 2002, n. 28, e successivamente abrogato dall'articolo 299 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, a decorrere dal 1° luglio 2002.

#### **ARTICOLO N.5 ter**

(Opposizione) (1)

1. Contro il decreto che ha deciso sulla domanda di equa riparazione può essere proposta opposizione nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento ovvero dalla sua notificazione.

2. L'opposizione si propone con ricorso davanti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il giudice che ha emesso il decreto. Si applica l' articolo 125 del codice di procedura civile.

3. La corte d'appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Del collegio non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento impugnato.

4. L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento. Il collegio, tuttavia, quando ricorrono gravi motivi, può, con ordinanza non impugnabile, sospendere l'efficacia esecutiva del decreto opposto.

5. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo.

(1) Articolo inserito dall'articolo 55, comma 1, lettera f), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83 , convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 , con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

### **ARTICOLO N.5 *quater***

(Sanzioni processuali) (1)

1. Con il decreto di cui all' articolo 3, comma 4 , ovvero con il provvedimento che definisce il giudizio di opposizione, il giudice, quando la domanda per equa riparazione è dichiarata inammissibile ovvero manifestamente infondata, può condannare il ricorrente al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro non inferiore ad euro 1.000 e non superiore ad euro 10.000.

(1) Articolo inserito dall'articolo 55, comma 1, lettera f), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

### **ARTICOLO N.5 *quinqües***

Esecuzione forzata (1).

*Art. 5-quinqües*

1. Al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge, non sono ammessi a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso la Tesoreria centrale e presso le Tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge.

2. Ferma restando l'impignorabilità prevista dall' articolo 1, commi 294-bis e 294-ter, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 , e successive modificazioni, anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e i sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del

libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile, con atto notificato ai Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , ovvero al funzionario delegato del distretto in cui e' stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio competente presso i Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi.

3. Gli atti di pignoramento o di sequestro devono indicare a pena di nullità rilevabile d'ufficio il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione.

4. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla Tesoreria centrale e alle Tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle Tesorerie medesime, ne' sospendono l'accredito di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie in tali casi rendono dichiarazione negativa, richiamando gli estremi della presente disposizione di legge.

5. L' articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313 , convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460 , si applica anche ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, ivi compresi quelli accreditati mediante aperture di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate.

(1) Articolo inserito dall'articolo 6, comma 6, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64.

## **ARTICOLO N.5 *sexies***

### **(Modalità di pagamento) (1)**

1. Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 ha validità semestrale e deve essere rinnovata a richiesta della pubblica amministrazione.

3. Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia, da emanare entro il 30 ottobre 2016, sono approvati i modelli di dichiarazione di cui al comma 1 ed è individuata la documentazione da trasmettere all'amministrazione debitrice ai sensi del predetto comma 1. Le amministrazioni pubblicano nei propri siti istituzionali la modulistica di cui al periodo precedente.

4. Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso.

5. L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti.

6. L'amministrazione esegue, ove possibile, i provvedimenti per intero. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio, fatto salvo il ricorso ad anticipazioni di tesoreria mediante pagamento in conto sospeso, la cui regolarizzazione avviene a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie, di cui all' articolo 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 .

7. Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, ne' proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.

8. Qualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge proponano l'azione di ottemperanza di cui al titolo I del libro quarto del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 , il giudice amministrativo nomina, ove occorra, commissario ad acta un dirigente dell'amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali. I compensi riconosciuti al commissario ad acta rientrano nell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti.

9. Le operazioni di pagamento delle somme dovute a norma della presente legge si effettuano mediante accredito sui conti correnti o di pagamento dei creditori. I pagamenti per cassa o per vaglia cambiario non trasferibile sono possibili solo se di importo non superiore a 1.000 euro.

10. Nei casi di riscossione per cassa o tramite vaglia cambiario il creditore può delegare all'incasso un legale rappresentante con il rilascio di procura speciale.

11. Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme

liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta.

12. I creditori di provvedimenti notificati anteriormente all'emanazione dei decreti di cui al comma 3 trasmettono la dichiarazione e la documentazione di cui ai commi precedenti avvalendosi della modulistica presente nei siti istituzionali delle amministrazioni. Le dichiarazioni complete e regolari, già trasmesse alla data di entrata in vigore del presente articolo, conservano validità anche in deroga al disposto dei commi 9 e 10.

(1) Articolo inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera l), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

## **ARTICOLO N.6**

(Norma transitoria)

### **Art. 6**

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte europea. In tal caso, il ricorso alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea (1).

2. La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi

dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

2-bis. Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'articolo 2, comma 2-bis, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'articolo 2 (2).

2-ter. Il comma 2 dell' articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 , convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 , come modificato dall'articolo 3, comma 23, dell' allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 , si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis (3).

(1) Il termine di cui al presente comma è prorogato al 18 aprile 2002 dall'articolo 1 del D.L. 12 ottobre 2001, n. 370, convertito dalla legge 14 dicembre 2001, n. 432.

(2) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera m), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(3) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera m), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

## **ARTICOLO N.7**

(Disposizioni finanziarie)

### **Art. 7**

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato

ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica

italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.



### ***3.7. Legge 9 gennaio 2006, n. 12***



***"Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo"***

***pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 15 del 19 gennaio 2006***

---

**Art. 1.**

1. All'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo la lettera *a)* è inserita la seguente:

«*a-bis)* promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce;».



### ***3.8. Legge 24 dicembre 2012, n. 234***



***"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"***

***pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2013***

---

**Art. 43**

***Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea***

1. Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. Lo Stato esercita nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 41 della presente legge.

3. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali.

4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle 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.

5. Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 10:

a) nei modi indicati al comma 7, qualora l'obbligato sia un ente territoriale;

b) mediante prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ai sensi della legge 29 ottobre 1984, n. 720, per tutti gli enti e gli organismi pubblici, diversi da quelli indicati nella lettera a), assoggettati al sistema di tesoreria unica;

c) nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato e in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b).

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, e' 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 e' 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<sup>44</sup>.

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

---

<sup>44</sup> Comma inserito dall'articolo 4-bis, comma 1, del D.L. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 marzo 2015, n. 20; successivamente modificato dall'articolo 9, comma 8, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125 e, da ultimo, sostituito dall'articolo 1, comma 813, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.



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>45</sup>.

---

<sup>45</sup> La L. 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto (con l'art. 1, comma 421) che *"L'articolo 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, si interpreta nel senso che il diritto di rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per la definizione delle controversie dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che si siano concluse con decisione di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo ai sensi degli articoli 37 e 39 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848"*.



## ***VII. ULTERIORI DOCUMENTI***



## *1. Sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2016*



SENTENZA N. 200

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino, nel procedimento penale a carico di S.S.E., con ordinanza del 24 luglio 2015, iscritta al n. 262 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di S.S.E., dei Comuni di Casale Monferrato, Ponzano Monferrato, Rosignano Monferrato, Cella Monte e di Ozzano Monferrato, di M.G. ed altri, nella qualità di eredi, dell'AIEA – Associazione italiana esposti amianto, dell'AFeVA – Associazione Familiari Vittime Amianto, di G.M.G. ed altri, nella qualità di eredi, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Astolfo Di Amato per S.S.E., Marco Gatti per i Comuni di Casale Monferrato, Ponzano Monferrato, Rosignano Monferrato, Cella Monte e di Ozzano Monferrato, Maurizio Riverditi per M.G. ed altri, nella qualità di eredi, Sergio

Bonetto per l'AIEA – Associazione italiana esposti amianto e per G.M.G. ed altri, nella qualità di eredi, Laura D'Amico per l'AFeVA – Associazione Familiari Vittime Amianto e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza del 24 luglio 2015 (r.o. n. 262 del 2015), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui tale disposizione «limita l'applicazione del principio del ne bis in idem all'esistenza del medesimo “fatto giuridico”, nei suoi elementi costitutivi, sebbene diversamente qualificato, invece che all'esistenza del medesimo “fatto storico”», con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «Protocollo n. 7 alla CEDU»), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.

Il rimettente premette di dover decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio per omicidio doloso di un imputato, che è già stato giudicato in via definitiva per il medesimo fatto storico ed è già stato prosciolto per prescrizione dai reati di disastro doloso (art. 434 del codice penale) e di omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro (art. 437 cod. pen.), in danno di numerose persone. Ben 186 di queste figurano tra le 258 vittime dei delitti di omicidio, per i quali è stata nuovamente esercitata l'azione penale.

Il giudice a quo osserva che, sotto il profilo storico-naturalistico, i fatti devono ritenersi identici. Le imputazioni si incentrano sulle attività svolte dall'imputato, nella qualità di responsabile di alcuni stabilimenti ove veniva impiegato l'amianto, e riguardano l'omissione di misure idonee a prevenire la lesione dell'integrità fisica dei lavoratori e la diffusione di materiali contaminati dalla sostanza cancerogena, con conseguente morte di 258 persone.

Le sentenze dichiarative dell'estinzione dei reati previsti dagli artt. 434 e 437 cod. pen. per prescrizione confermano, a parere del rimettente, che identico deve ritenersi il nesso causale, già verificato positivamente, e le ulteriori condotte descritte nel nuovo capo di imputazione per rafforzare l'ipotesi accusatoria, ma già oggetto di valutazione da parte dei primi giudici.



Nonostante tale acclarata identità dei fatti storici il giudice a quo esclude di poter dichiarare non doversi procedere ai sensi dell'art. 649 cod. proc. pen., come è stato richiesto dalla difesa, perché, sulla base del diritto vivente, questa disposizione vieta di procedere nuovamente per uno stesso fatto, solo in presenza di condizioni che non ricorrono nel caso di specie.

Con ampia disamina della giurisprudenza di legittimità il rimettente ritiene che il divieto di bis in idem esiga, ai sensi dell'art. 649 cod. proc. pen., l'identità, secondo criteri giuridici, della triade "condotta-evento-nesso di causa". È possibile che ad una medesima azione od omissione storica corrisponda una pluralità di "eventi giuridici", per la diversità della natura dei reati e degli interessi che essi tutelano, con la conseguenza che, in tal caso, il fatto, pur identico nella sua dimensione naturalistica, non può considerarsi tale ai fini della preclusione del bis in idem.

In particolare quest'ultima non potrebbe operare in caso di concorso formale di reati, ovvero quando con un'unica azione od omissione si commettono più illeciti penali.

Il giudice a quo osserva che nel caso sottoposto al suo scrutinio il delitto di omicidio doloso appartiene a un "tipo legale" diverso dai reati di disastro doloso e di omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, per i quali è già stata dichiarata la prescrizione. Questi ultimi sono reati di pericolo, e non di danno; la morte non è elemento costitutivo della fattispecie, come nell'omicidio; è tutelato il bene giuridico dell'incolumità pubblica anziché quello della vita.

Gli eventi giuridici cagionati dalla condotta omissiva dell'imputato sarebbero perciò plurimi e tale circostanza non permetterebbe di applicare l'art. 649 cod. proc. pen.

A questo punto sorge il dubbio di legittimità costituzionale del rimettente, il quale, anche qui con ampie citazioni della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), reputa che il divieto di bis in idem in materia penale enunciato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU abbia carattere più ampio della corrispondente regola prevista dall'art. 649 cod. proc. pen.

Dalla sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, osserva il giudice a quo, si è consolidato il principio secondo cui ha rilievo solo l'identità del fatto storico, valutato con esclusivo riguardo alla condotta dell'agente, senza che in senso contrario si possa opporre il difetto di coincidenza tra «gli elementi costitutivi degli illeciti», con particolare riguardo alla pluralità degli eventi giuridici.

In applicazione di tale criterio, si dovrebbe adottare nel processo principale una sentenza di non luogo a procedere; a ciò tuttavia sarebbe di ostacolo il diritto vivente formatosi sull'art. 649 cod. proc. pen, che andrebbe perciò dichiarato illegittimo allo scopo di recepire la più favorevole nozione di bis in idem accolta dalla Corte EDU.

Tale nozione non solo non contrasterebbe con alcun parametro costituzionale, ma sarebbe altresì in armonia con l'art. 111, secondo comma, Cost., che enuncia il principio di ragionevole durata del processo. Si eviterebbe, infatti, che una persona possa conservare la posizione di imputato per lo stesso fatto, «oltre il tempo “ragionevolmente” necessario a definire il processo».

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

La questione sarebbe irrilevante, perché il rimettente non ha indicato la data di morte delle persone offese, e perché, in ogni caso, sarebbe stato omesso un tentativo di interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata.

Inoltre, il giudice a quo sarebbe carente di “legittimazione” attiva, perché la decisione che deve adottare non avrebbe i caratteri della definitività.

3.– Si è costituito in giudizio l'imputato del processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

La parte privata sostiene che vi è una «sovrapposizione pressoché totale» tra i fatti addebitati e quelli per i quali è già stata dichiarata l'estinzione dei reati per prescrizione, e che ciò dovrebbe comportare, ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, l'applicazione del divieto di bis in idem, che ha vigore anche rispetto alle sentenze di non doversi procedere conseguenti alla prescrizione.

Si aggiunge che la giurisprudenza europea è senza dubbio consolidata nel senso che il fatto deve essere «ricostruito avendo riferimento alla condotta e non già anche all'evento».

La parte privata si sofferma, poi, sulla compatibilità con la Costituzione del divieto di bis in idem, nella versione recepita dalla Corte EDU, e osserva che nella tradizione giuridica italiana questo divieto, che non trova un esplicito riconoscimento nella Carta, ha vissuto in «una prospettiva processualistica», quale

«presidio apprestato dall'ordinamento per assicurare la funzionalità del processo». Per questa ragione «l'ampiezza dell'operatività del concetto di “fatto”, rispetto al quale va verificata la identità o no del procedimento, è frutto di una decisione del legislatore di carattere del tutto convenzionale non esistendo, sul piano logico-giuridico, la possibilità di giungere ad una sola conclusione ammissibile».

La Corte EDU avrebbe però «rovesciato completamente la prospettiva», valorizzando il divieto di bis in idem come «diritto (fondamentale) dell'individuo a non essere giudicato due volte». In questa ottica, «il criterio di determinazione dell'identità del fatto non può che spostarsi su una valutazione non formalistica, ma sostanzialistica, centrata essenzialmente sulla condotta meritevole di censura». Sarebbe perciò necessario avere riguardo alla sola identità della condotta, anziché a «dati di carattere giuridico-formale».

Questo assetto si collegherebbe anzitutto agli artt. 25, secondo comma, e 27, secondo comma, Cost., dai quali dovrebbe ricavarsi un interesse dell'imputato ad essere sottratto indefinitamente all'azione penale per il medesimo fatto, ovvero alla «quiete penalistica», posto che, in caso contrario, vi sarebbe «una ingiustificata persecuzione».

In secondo luogo, il principio del ne bis in idem si armonizzerebbe con gli artt. 2 e 3 Cost., collocandosi nel catalogo aperto dei diritti fondamentali, che debbono avere prevalenza su ogni altro principio costituzionale, e quindi anche sul principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Il divieto di bis in idem infine apparterrebbe ai tratti costitutivi del giusto processo, assicurato dall'art. 111 Cost., e, nella versione recepita dalla Corte EDU, si accorderebbe con la natura accusatoria del procedimento penale, la quale, «proprio perché muove da una piena consapevolezza dei limiti della verità processuale», implica che «il processo deve svolgersi nel rispetto dei diritti e delle posizioni individuali».

4.– Si è costituita in giudizio l'Associazione Familiari Vittime Amianto, parte civile nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

La parte privata contesta anzitutto che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, posto a confronto con l'art. 649 cod. proc. pen., abbia una portata di maggior favore per l'imputato.

Mentre la norma nazionale si applica anche se l'imputato è stato prosciolto per prescrizione nel primo giudizio, quella convenzionale esige che egli sia stato «acquitté ou condamné», impiegando un'espressione che «viene ricondotta dalla tradizione giuridica francese esclusivamente a quei casi in cui l'imputato viene assolto a seguito di un riconoscimento della sua totale estraneità ai fatti». La disposizione convenzionale non troverebbe quindi spazio ove il primo procedimento si fosse arrestato per la sopraggiunta prescrizione, e di conseguenza la questione di legittimità costituzionale sarebbe priva di rilevanza.

Inoltre, mentre per l'art. 649 cod. proc. pen. il divieto di bis in idem presuppone un medesimo fatto, per l'art. 4 del Protocollo n. 7 presuppone l'identità di «une infraction», ovvero, a parere della parte privata, del reato nella sua qualificazione giuridica. Anche sotto questo aspetto la tutela convenzionale sarebbe meno ampia di quella offerta dall'ordinamento nazionale.

Infine la giurisprudenza della Corte EDU non potrebbe mai avere carattere vincolante per l'interprete nazionale, il che implicherebbe un ulteriore profilo di inammissibilità della questione.

La parte privata conclusivamente osserva che la nozione del divieto di bis in idem che il rimettente chiede di introdurre sarebbe in contrasto con l'art. 112 Cost., perché determinerebbe un «ridimensionamento» del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

5.- Si sono costituiti M.G., M.M., L.L. e C.M.V., già costituiti parti civili nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente non fondata.

L'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza si basa sul rilievo che i fatti per i quali è intervenuta la prescrizione e quelli per cui pende il giudizio a quo non sarebbero i medesimi. L'evento morte sarebbe estraneo alla fattispecie dei reati previsti dagli artt. 434 e 437 cod. pen., e determinerebbe un fatto diverso sotto il profilo, sia dell'evento, sia del nesso causale.

Nel merito, la giurisprudenza europea formatasi sul divieto di bis in idem, pur agganciata alla dimensione storico-naturalistica del fatto, imporrebbe di prendere in considerazione non soltanto la condotta dell'imputato ma anche ogni effetto che da questa sia derivato. La questione sarebbe perciò non fondata, posto che la diversità degli eventi nel caso di specie renderebbe inapplicabile l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Le parti private aggiungono che, se si dovesse invece limitare l'accertamento alla identità della sola condotta, si produrrebbero effetti manifestamente irragionevoli, in contrasto con l'art. 3 Cost. e con il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Il pubblico ministero sarebbe infatti costretto a «"concentrare" [...] in un unico contesto processuale l'iniziativa punitiva», anche quando l'evento si può verificare a distanza di anni dalla condotta comunque punibile, «con buona pace per la maggior parte dei procedimenti per omicidio o lesioni conseguenti a reati ambientali».

Si introdurrebbe in tal modo un «vuoto di tutela» di beni giuridici primari, che sarebbe in contrasto anche con l'«obbligo di criminalizzazione» che la CEDU imporrebbe a tutela del diritto alla salute e di quello alla vita, diritti che, richiedendo un più elevato livello di tutela, dovrebbero prevalere ai sensi dell'art. 53 della CEDU.

6.– Si è costituita in giudizio l'Associazione italiana esposti amianto, già parte civile nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente non fondata.

La parte privata ritiene che il primo processo nei confronti dell'imputato, conclusosi con la dichiarazione di estinzione dei reati per prescrizione, non abbia avuto per oggetto l'accertamento relativo alla morte delle vittime e al nesso di causalità.

La questione sarebbe perciò priva di rilevanza, perché questa Corte dovrebbe esprimere «un parere astratto» circa la compatibilità dell'art. 649 cod. proc. pen. con la tutela convenzionale.

Nel merito, la parte privata rileva che «immaginare un sistema in cui un comportamento criminale possa essere oggetto di valutazione una sola volta [...] porterebbe a risultati totalmente illogici», perché sarebbe preclusa «la persecuzione di ulteriori e diversi reati che si integrassero successivamente», come nel caso della morte di altre vittime, sopraggiunta alla conclusione del primo giudizio penale.

Ciò determinerebbe una «lacuna normativa assolutamente inaccettabile per le singole vittime», che potrebbe determinare anche una violazione della CEDU «per il vuoto sanzionatorio che si verrebbe a creare».

7.– Si sono costituiti in giudizio G.M.G., C.M., C.Mi. e R.F., già parti civili nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o

comunque manifestamente non fondata, con argomenti analoghi a quelli sviluppati dall'Associazione italiana esposti amianto.

8.– Si sono costituiti i Comuni di Casale Monferrato, Ozzano Monferrato, Cella Monte, Rosignano Monferrato e Ponzano Monferrato, già parti civili nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente non fondata.

Le parti private contestano in primo luogo che i fatti già giudicati e quelli per cui pende il processo principale siano i medesimi dal punto di vista storico-naturalistico. Nel giudizio a quo sarebbero addebitate all'imputato condotte positive che non furono oggetto della prima imputazione, relativa a mere omissioni, e in ogni caso vengono in rilievo le morti di 258 persone, alcune delle quali sopravvenute rispetto al primo processo. Tali morti sono elementi costitutivi del reato di omicidio, mentre il giudizio conclusosi con la prescrizione non verteva, né su di esse, né sul nesso causale tra gli eventi letali e la condotta dell'imputato.

Ciò determinerebbe l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

Inoltre, a parere delle parti private, il rimettente non ha adeguatamente apprezzato la giurisprudenza della Corte EDU, che, pur nel riferimento alla dimensione storica del fatto, non impedirebbe di assumere in considerazione tutti gli elementi che realizzano il reato, e, tra questi, l'evento. A conferma di ciò pongono in evidenza che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU si riferisce all'identità del reato, nozione entro cui andrebbero inclusi gli «"eventi"», intesi come "effetti concreti" o "conseguenze"» che connotano la figura criminosa.

Questo rilievo, desunto anche da una pronuncia della Corte di cassazione, comproverebbe ulteriormente l'inammissibilità della questione.

9.– In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, chiedendo, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte nell'atto di costituzione, che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

10.– Anche la difesa dell'imputato ha depositato una memoria, con cui ha chiesto che siano dichiarate non fondate «le eccezioni di inammissibilità e di irrilevanza proposte», che sia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 649 cod. proc. pen., e, «in via subordinata», che sia «sollevata questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia EU».

In replica alle deduzioni della difesa dello Stato e delle altre parti private, la difesa dell'imputato osserva, in particolare, che l'ordinanza di remissione contiene un'articolata e completa ricostruzione della fattispecie concreta oggetto del giudizio, consentendo una compiuta valutazione della rilevanza da parte di questa Corte. Pacifica sarebbe poi la legittimazione del giudice dell'udienza preliminare a sollevare questioni di legittimità costituzionale. Il rimettente, inoltre, si sarebbe conformato all'orientamento «assolutamente consolidato» della Corte di cassazione nell'interpretare la norma impugnata, il che lo esonererebbe dal tentativo di darvi un «significato conforme ai parametri costituzionali che si assumono violati». La ricostruzione delle fattispecie contestate nel primo e nel secondo procedimento e la valutazione sulla loro identità operate dal Giudice dell'udienza preliminare si sottrarrebbero ad un giudizio di palese arbitrarietà, attesa la coerenza logica che le contraddistingue. Priva di fondamento sarebbe l'obiezione, avanzata dai difensori di alcune parti civili, secondo cui nel primo procedimento a carico dell'imputato la morte delle vittime non sarebbe stata oggetto di esame. Secondo la difesa dell'imputato la sentenza di primo grado, nell'affermare che l'ipotesi di cui all'art. 437, secondo comma, cod. pen. costituiva un reato autonomo, il cui evento era la morte della vittima, aveva necessariamente operato una verifica in ordine a tale evento, mentre la pronuncia del giudice di secondo grado, attraverso l'introduzione del concetto di evento epidemiologico, vi aveva fatto «confluire tutti gli eventi morte, compresi quelli futuri». Sotto l'aspetto giuridico, inoltre, le pronunce della Corte EDU avrebbero dato rilievo esclusivamente al fatto naturalistico e, in tale ambito, alla condotta, e non «alle fattispecie astratte contestate». L'identità tra i fatti oggetto del primo e del secondo procedimento dovrebbe valutarsi avuto riguardo alla formulazione dell'imputazione e non al tipo di accertamento o di motivazione operati dal giudice. In questa prospettiva nel «vecchio capo di imputazione e nel nuovo» la condotta sarebbe assolutamente identica, e gli eventi morte sarebbero identici.

Per quanto attiene ai profili di merito, l'imputato ripercorre i contenuti delle pronunce più recenti della Corte EDU, a partire dalla sentenza 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, sottolineando che il principio del *ne bis in idem* è stato interpretato come divieto di giudicare un individuo per una seconda infrazione, qualora questa scaturisca dagli stessi fatti o da fatti che sono sostanzialmente identici, prendendo in considerazione la «sola condotta» e non anche «gli effetti» da essa derivanti. Tale nozione, superando la dimensione esclusivamente formale del *ne bis in idem*, non determinerebbe la paralisi del principio di obbligatorietà dell'azione penale previsto dall'art. 112 Cost. Sarebbe infondata, infine, anche l'obiezione secondo cui la disposizione contenuta nell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU è stata male interpretata, in quanto «il termine “infractio”, utilizzato dalla norma per individuare l' “idem”», non richiamerebbe la dimensione meramente

fattuale della vicenda, bensì i suoi aspetti giuridico-formali. Secondo la difesa dell'imputato, la funzione nomofilattica della Corte EDU sarebbe confermata dagli artt. 19, 32 e 46 della CEDU, oltre che da numerose pronunce di questa Corte.

La difesa dell'imputato chiede, in via subordinata, che sia sollevata «questione pregiudiziale» innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto la fattispecie in esame avrebbe rilevanza per il diritto dell'Unione per motivi di carattere sostanziale e procedurale. Rileverebbero, al riguardo, le disposizioni dell'Unione europea sulla protezione dei lavoratori contro i rischi da esposizione all'amianto. Osserva la parte che nel 1983 è stata adottata la Direttiva 19 settembre 1983, n. 83/477/CEE (Direttiva del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro – seconda direttiva particolare ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 80/1107/CEE), la quale è stata recepita nel nostro ordinamento dalla legge 27 marzo 1992, n. 257 (Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto). Il rilievo di tale direttiva sarebbe stato messo in evidenza nella motivazione della sentenza di primo grado nei confronti dell'imputato. Pertanto, la materia della protezione dei lavoratori dai rischi derivanti da esposizione ad amianto rientrerebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, come sarebbe dimostrato dall'adozione di una serie di atti normativi dell'Unione europea, tra cui la Direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/148/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro), i quali si inserirebbero nelle politiche dell'Unione dirette ad assicurare un grado elevato di protezione della salute e alla salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente. Sussisterebbero pertanto le condizioni, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice a quo, per effettuare «rinvio pregiudiziale d'interpretazione» dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine alla nozione di «stessi fatti».

11.– Hanno inoltre depositato memorie di identico contenuto le altre parti private. Esse rilevano come il percorso ermeneutico adottato dalla Corte EDU sarebbe caratterizzato da un approccio strettamente casistico, come tale «non necessariamente funzionale all'elaborazione di una definizione dell'idem su cui fondare una teoria generale e paradigmatica in via astratta ed assoluta». Dall'analisi delle recenti pronunce della Corte EDU, a partire dal caso Zolotoukhine, non sembrerebbe potersi evincere alcuna indicazione tale da escludere che «l'espressione “fatti identici o che siano sostanzialmente gli stessi”» debba essere valutata, non solo con riguardo alla condotta, ma anche in riferimento all'evento e al nesso causale. L'accoglimento della questione, così come formulata dal giudice a quo, implicherebbe conseguenze abnormi, «sia in termini di (ir)razionalità dell'ordinamento penale e processuale penale, sia (e soprattutto) con riguardo alla



(in)compatibilità della predetta interpretazione con il sistema dei diritti fondamentali», tra i quali il diritto alla salute e quello alla vita, tutelati, peraltro, dall'art. 2 della CEDU.

Considerato in diritto

1.– Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui tale disposizione limita l'applicazione del principio del ne bis in idem al medesimo fatto giuridico, nei suoi elementi costitutivi, sebbene diversamente qualificato, invece che al medesimo fatto storico, con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «Protocollo n. 7 alla CEDU»), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.

Il rimettente si trova a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio proposta nei confronti di una persona imputata dell'omicidio doloso di 258 persone. Il Giudice osserva che in relazione alla medesima condotta l'imputato, in un precedente giudizio, è già stato prosciolto per prescrizione dai reati previsti dagli artt. 434, secondo comma, e 437, secondo comma, del codice penale.

In particolare in quel primo processo penale erano stati contestati il disastro innominato aggravato e l'omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, anch'essa nella forma aggravata, reati che l'imputato avrebbe commesso nella sua qualità di dirigente di stabilimenti della società Eternit. Mediante la diffusione di polveri di amianto sarebbero stati cagionati un disastro e un infortunio, che avrebbero comportato la morte o la malattia di circa 2000 persone, 186 delle quali erano indicate nei nuovi capi di imputazione per omicidio.

Il rimettente premette di non poter applicare l'art. 649 cod. proc. pen., che enuncia il divieto di bis in idem in materia penale, a causa del significato che tale disposizione avrebbe assunto nel diritto vivente: vi sarebbero infatti due ostacoli insuperabili per l'interprete che intenda adeguarsi a tale consolidata giurisprudenza.

In primo luogo, pur a fronte di una formulazione letterale della norma chiaramente intesa a porre a raffronto il fatto storico, il diritto vivente esigerebbe invece l'identità del fatto giuridico ovvero «la coincidenza di tutti gli elementi costitutivi del reato e dei beni giuridici tutelati».

Il giudice sarebbe cioè tenuto a valutare non la sola condotta dell'agente, ma la triade «condotta-evento-nesso di causa», indagando sulla natura dei reati e sui beni che essi tutelano. Applicando questo criterio al caso di specie il rimettente afferma che l'omicidio è in sé fatto diverso dal disastro innominato aggravato e dall'omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro aggravata, posto che questi sono due delitti di pericolo, anziché di danno, diretti alla tutela della pubblica incolumità, anziché della vita. Inoltre, l'evento morte, che è elemento costitutivo dell'omicidio, non figura neppure tra le circostanze aggravanti previste dal secondo comma degli artt. 434 e 437 cod. pen., perché non è necessario per integrare le figure del disastro e dell'infortunio, alle quali queste disposizioni fanno riferimento.

In secondo luogo, il rimettente richiama la pacifica giurisprudenza di legittimità secondo cui l'omicidio concorre formalmente con i reati indicati dagli artt. 434 e 437 cod. pen., quando, come è accaduto nel caso di specie, il primo e i secondi sono commessi con un'unica azione od omissione.

Il diritto vivente in questo caso esclude recisamente l'applicabilità dell'art. 649 cod. proc. pen., ritenendo che la sola circostanza di avere violato diverse disposizioni di legge o di avere commesso più violazioni della medesima disposizione di legge (art. 81 cod. pen.) impedisca di ritenere, ai fini dell'art. 649 cod. proc. pen., unico il fatto, benché realizzato con una sola azione od omissione.

Ciò posto, il giudice a quo rileva, sulla base di un'ampia disamina della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU ha invece un significato più favorevole per l'imputato, poiché, a partire dalla sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, si sarebbe stabilito che è ravvisabile identità del fatto quando medesima è l'azione o l'omissione per la quale la persona è già stata irrevocabilmente giudicata. Nel caso di specie, in applicazione di questo orientamento, non osterebbe al divieto di bis in idem, né la diversità dell'evento conseguente alla condotta, né la configurabilità di un concorso formale di reati.

Il rimettente conclude che l'art. 649 cod. proc. pen. è di dubbia legittimità costituzionale, nella parte in cui, in base al diritto vivente nazionale, per valutare la medesimezza del fatto stabilisce criteri più restrittivi di quelli ricavati dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. In base a quest'ultima norma, infatti, l'imputato andrebbe prosciolto per la sola circostanza che le azioni e le omissioni che hanno causato gli omicidi sarebbero, sul piano storico-naturalistico, quelle per le quali è già stato giudicato in altro processo penale in via definitiva. Non avrebbe alcun

rilievo in senso contrario la circostanza che l'evento, ovvero la morte delle vittime, non sia stato in quella prima sede oggetto di accertamento.

2.– L'Avvocatura generale dello Stato e le parti private hanno avanzato numerose eccezioni di inammissibilità.

L'Avvocatura generale sostiene anzitutto che il rimettente sarebbe privo di legittimazione a proporre la questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione è manifestamente infondata perché il giudice dell'udienza preliminare è senza alcun dubbio una autorità giurisdizionale tenuta ad applicare la norma impugnata nel corso del giudizio (art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In secondo luogo, l'Avvocatura generale deduce che l'omessa indicazione della data di morte delle vittime rende carente la descrizione della fattispecie. Anche questa eccezione è manifestamente infondata, in quanto si incentra su un elemento del fatto che non è necessario per saggiare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Quest'ultima è ravvisabile perché il rimettente postula la medesimezza della condotta, oggetto di una nuova imputazione dopo un primo giudizio conclusosi definitivamente, e l'impossibilità di applicare, nonostante ciò, l'art. 649 cod. proc. pen., senza una previa dichiarazione di illegittimità costituzionale. La data di morte delle vittime non ha alcuna incidenza sui termini della questione così proposta.

2.1.– L'Avvocatura generale eccepisce inoltre l'inammissibilità della questione, perché il rimettente avrebbe potuto risolvere il dubbio di legittimità costituzionale mediante un'interpretazione dell'art. 649 cod. proc. pen. convenzionalmente orientata.

Anche questa eccezione non è fondata. Infatti il Giudice ha ampiamente motivato, rilevando l'esistenza di un diritto vivente contrario a una tale soluzione interpretativa, e lo ha individuato in numerose pronunce successive alla sentenza della Grande Camera, Zolotoukhine contro Russia, con la quale è stato definito l'orientamento della giurisprudenza della Corte EDU da ritenere consolidato. Ciò significa che nella prospettiva del rimettente neppure questo elemento di novità potrebbe valere a far dubitare della persistenza del diritto vivente, aprendo la via a un tentativo di interpretazione adeguatrice. In questo contesto il giudice a quo ha «la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con parametri costituzionali» (sentenza n. 242 del 2014).

2.2.– Una parte privata ha eccepito il difetto di rilevanza della questione sostenendo che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU non è applicabile quando, come è avvenuto nel caso in esame, la prima pronuncia penale, passata in giudicato, non ha espresso un giudizio sul merito dell'imputazione. Il testo francese della disposizione europea esige infatti che l'imputato sia già stato acquitté ou condamné, e l'acquittement implicherebbe un'assoluzione, mentre nel caso oggetto del giudizio principale l'imputato è stato prosciolto per la prescrizione dei reati.

L'eccezione non è fondata.

Premesso che il significato delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli va tratto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), purché consolidata (sentenza n. 49 del 2015), è immediato il rilievo che per tale Corte ciò che rileva è la natura definitiva di una decisione giudiziale, al fine di stabilire se essa possa precludere una nuova azione penale per lo stesso fatto, e tale natura si deduce dall'autorità di cosa giudicata che le attribuisce l'ordinamento nazionale. Di questo principio ha reso applicazione anche la sentenza della Grande Camera, 27 maggio 2014, Marguš contro Croazia (sentenza n. 184 del 2015).

Posto che l'ordinamento italiano riconosce il carattere di giudicato anche alle sentenze di estinzione del reato per prescrizione deve concludersi che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU si applica al giudizio a quo.

2.3.– Alcune parti private hanno eccepito il difetto di rilevanza della questione sostenendo che i fatti già giudicati sono diversi, sotto il profilo storico-naturalistico, da quelli oggetto della nuova imputazione, perciò, pur accogliendo la prospettiva del rimettente, neppure l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU potrebbe sottrarre l'imputato al giudizio.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha infatti svolto un'ampia motivazione per dimostrare l'identità della condotta dell'imputato. Posto che si tratta di uno dei passaggi logici preliminari rispetto al dubbio di legittimità costituzionale, questa Corte, per postularne l'adeguatezza ai fini della motivazione sulla rilevanza, non può che limitarsi all'apprezzamento del carattere non implausibile della premessa sviluppata dal giudice a quo.

2.4.– Alcune parti private hanno eccepito l'irrilevanza della questione perché il primo processo penale non avrebbe accertato, né l'evento della morte delle vittime,

né il nesso di causalità tra quest'ultimo e la condotta. Perciò i fatti dovrebbero ritenersi diversi anche sulla base della giurisprudenza europea, che includerebbe nel giudizio di comparazione evento e nesso di causalità.

L'eccezione non è fondata in quanto pretende di far valere sul piano dell'ammissibilità un profilo che attiene al merito della questione. Il rimettente, infatti, parte dal presupposto che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU prescriva di prendere in considerazione la sola azione o omissione dell'agente, a differenza dell'art. 649 cod. proc. pen., che attribuirebbe rilievo anche al nesso di causalità e all'evento giuridico.

Per tale ragione valutare se la sentenza già passata in giudicato abbia oppure no apprezzato il nesso di causalità e l'evento eccede il controllo sulla rilevanza. Questa, infatti, per tale aspetto, dipende dalla sola motivazione del rimettente sulla medesimezza della condotta, ovvero sul solo requisito che, a parere del giudice a quo, ha importanza, secondo i criteri europei, per affermare o escludere l'unicità del fatto.

3.– La difesa dell'imputato nel giudizio principale sollecita, ove la questione non sia accolta, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, affinché chiarisca se l'art. 50 della Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), recante a sua volta il divieto di bis in idem in materia penale, impedisca o no di riconoscere all'art. 649 cod. proc. pen. il significato attribuitogli dal diritto vivente.

La richiesta, al di là di ogni ulteriore considerazione, non può essere accolta, considerato che il rimettente ha escluso l'inerenza del diritto dell'Unione al caso di specie e ha delimitato il thema decidendum con riferimento ai profili di compatibilità con la CEDU (sentenza n. 56 del 2015).

4.– Venendo al merito della questione, si tratta di verificare se davvero il principio del ne bis in idem in materia penale, enunciato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, abbia un campo applicativo diverso e più favorevole all'imputato del corrispondente principio recepito dall'art. 649 cod. proc. pen.

È anzitutto opportuno saggiare il convincimento del giudice a quo, secondo cui la disposizione europea significa che la medesimezza del fatto deve evincersi considerando la sola condotta dell'agente, assunta nei termini di un movimento corporeo o di un'inerzia.

È noto che la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, è intervenuta per risolvere un articolato conflitto manifestatosi tra le sezioni della Corte EDU, sulla portata dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. Dopo avere passato in rassegna le tesi enunciate in proposito, la Grande Camera ha consolidato la giurisprudenza europea nel senso che la medesimezza del fatto si apprezza alla luce delle circostanze fattuali concrete, indissolubilmente legate nel tempo e nello spazio. È stata così respinta la tesi, precedentemente sostenuta da una parte di quella giurisprudenza, che l'infraction indicata dal testo normativo sia da reputare la stessa solo se medesimo è il reato contestato nuovamente dopo un primo giudizio definitivo, ovvero il fatto nella qualificazione giuridica che ne dà l'ordinamento penale.

È perciò pacifico oramai che la Convenzione recepisce il più favorevole criterio dell'*idem factum*, a dispetto della lettera dell'art. 4 del Protocollo n. 7, anziché la più restrittiva nozione di *idem legale*.

Il rimettente pare persuaso che da questa corretta premessa derivi inevitabilmente il corollario ipotizzato innanzi, ossia che il test di comparazione tra fatto già giudicato definitivamente e fatto oggetto di una nuova azione penale dipenda esclusivamente dalla medesimezza della condotta dell'agente.

In altre parole, secondo il rimettente, qualora non si intenda far rifluire nel giudizio comparativo implicazioni legate al bene giuridico tutelato dalle disposizioni penali, e ci si voglia agganciare alla sola componente empirica del fatto, come è previsto dalla Corte EDU, sarebbe giocoforza concludere che quest'ultimo vada individuato in ragione dell'azione o dell'omissione, trascurando evento e nesso di causalità.

La tesi è errata.

Il fatto storico-naturalistico rileva, ai fini del divieto di bis in *idem*, secondo l'accezione che gli conferisce l'ordinamento, perché l'approccio epistemologico fallisce nel descriverne un contorno identitario dal contenuto necessario. Fatto, in questa prospettiva, è l'accadimento materiale, certamente affrancato dal giogo dell'inquadramento giuridico, ma pur sempre frutto di un'addizione di elementi la cui selezione è condotta secondo criteri normativi.

Non vi è, in altri termini, alcuna ragione logica per concludere che il fatto, pur assunto nella sola dimensione empirica, si restringa all'azione o all'omissione, e non comprenda, invece, anche l'oggetto fisico su cui cade il gesto, se non anche, al limite estremo della nozione, l'evento naturalistico che ne è conseguito, ovvero la modificazione della realtà indotta dal comportamento dell'agente.

È chiaro che la scelta tra le possibili soluzioni qui riassunte è di carattere normativo, perché ognuna di esse è compatibile con la concezione dell'*idem factum*. Questo non significa che le implicazioni giuridiche delle fattispecie poste a raffronto comportino il riemergere dell'*idem legale*. Esse, infatti, non possono avere alcun rilievo ai fini della decisione sulla medesimezza del fatto storico. Ad avere carattere giuridico è la sola indicazione dei segmenti dell'accadimento naturalistico che l'interprete è tenuto a prendere in considerazione per valutare la medesimezza del fatto.

Nell'ambito della CEDU, una volta chiarita la rilevanza dell'*idem factum*, è perciò essenziale rivolgersi alla giurisprudenza consolidata della Corte EDU, per comprendere se esso si restringa alla condotta dell'agente, ovvero abbracci l'oggetto fisico, o anche l'evento naturalistico.

5.– L'indagine cui si è appena accennato non conforta l'ipotesi formulata dal giudice a quo. Né la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, né le successive pronunce della Corte EDU recano l'affermazione che il fatto va assunto, ai fini del divieto di bis in *idem*, con esclusivo riferimento all'azione o all'omissione dell'imputato. A tal fine, infatti, non possono venire in conto le decisioni vertenti sulla comparazione di reati di sola condotta, ove è ovvio che l'indagine giudiziale ha avuto per oggetto quest'ultima soltanto (ad esempio, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia).

Anzi, in almeno tre occasioni, il giudice europeo ha attribuito importanza, per stabilire l'unicità del fatto, alla circostanza che la condotta fosse rivolta verso la medesima vittima (sentenza 14 aprile 2014, Muslija contro Bosnia Erzegovina, paragrafo 34; sentenza 14 aprile 2014, Khmel contro Russia, paragrafo 65; sentenza 23 settembre 2015, Butnaru e Bejan-Piser contro Romania, paragrafo 37), e ciò potrebbe suggerire che un mutamento dell'oggetto dell'azione, e quindi della persona offesa dal reato, spezzi il nesso tra fatto giudicato in via definitiva e nuova imputazione, pur in presenza della stessa condotta (come potrebbe accadere, ad esempio, nell'omicidio plurimo).

Certo è che, perlomeno allo stato, la giurisprudenza europea, che «resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata» (sentenza n. 236 del 2011), non permette di isolare con sufficiente certezza alcun principio (sentenza n. 49 del 2015), alla luce del quale valutare la legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., ove si escluda l'opzione compiuta con nettezza a favore dell'*idem factum* (questa sì, davvero espressiva di un orientamento sistematico e definitivo). In particolare, non solo non vi è modo di ritenere che il fatto, quanto all'art. 4 del

Protocollo n. 7, sia da circoscrivere alla sola condotta dell'agente, ma vi sono indizi per includere nel giudizio l'oggetto fisico di quest'ultima, mentre non si può escludere che vi rientri anche l'evento, purché recepito con rigore nella sola dimensione materiale.

Ciò equivale a concludere che il difetto di una giurisprudenza europea univoca, tale da superare la sporadicità di decisioni casistiche orientate da fattori del tutto peculiari della fattispecie concreta, libera l'interprete dall'obbligo di porre alla base della decisione un contenuto della normativa interposta ulteriore, rispetto al rilievo storico-naturalistico del fatto, salvo quanto si dovrà aggiungere in seguito a proposito del concorso formale dei reati.

6.– Parimenti, un'opzione a favore della più ampia espansione della garanzia del divieto di bis in idem in materia penale non è stimolata neppure dal contesto normativo e logico entro cui si colloca l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

È intuitivo che l'accoglimento della posizione propugnata dal giudice a quo, circa l'apprezzamento della sola condotta ai fini del giudizio sulla medesimezza del fatto, rassicura al massimo grado l'imputato già giudicato in via definitiva, che per tale via si sottrarrebbe a un nuovo processo penale, sia nei casi, tra gli altri, in cui si sia aggravata l'offesa nei confronti della stessa persona, sia in quelli in cui un'unica condotta abbia determinato una pluralità di vittime, lese in beni primari e personalissimi come la vita e l'integrità fisica.

Tuttavia la tutela convenzionale affronta il principio del ne bis in idem con un certo grado di relatività, nel senso che esso patisce condizionamenti tali da renderlo recessivo rispetto a esigenze contrarie di carattere sostanziale. Questa circostanza non indirizza l'interprete, in assenza di una consolidata giurisprudenza europea che lo conforti, verso letture necessariamente orientate nella direzione della più favorevole soluzione per l'imputato, quando un'altra esegesi della disposizione sia comunque collocabile nella cornice dell'idem factum.

In primo luogo, l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, secondo paragrafo, permette la riapertura del processo penale, quando è prevista dall'ordinamento nazionale, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni sono in grado di inficiare la sentenza già passata in giudicato. Mentre nell'ordinamento giuridico italiano è consentita la revisione della sola sentenza di condanna, al fine di assicurare senza limiti di tempo «la tutela dell'innocente» (sentenza n. 28 del 1969), la Convenzione consente di infrangere la “quiete penalistica” della persona già assolta in via definitiva solo perché sono maturate, dopo il processo, nuove evenienze, anche di carattere probatorio.



La finalità di perseguire la giustizia, in tali casi, prevale sulla stabilità della garanzia processuale concernente la sottrazione alla pretesa punitiva dello Stato.

In secondo luogo, la stessa Grande Camera (sentenza 27 maggio 2014, Marguš contro Croazia) ha affermato (in un caso in cui un uomo politico aveva goduto dell'amnistia, rilevata in giudizio, per crimini di guerra, ma era stato nuovamente sottoposto a processo per gli stessi fatti) che l'art. 4 del Protocollo n. 7 è soggetto a bilanciamento con gli artt. 2 e 3 della Convenzione, in quanto parti di un tutto (paragrafo 128), ed ha aggiunto che ciò comporta l'inoperatività della garanzia del ne bis in idem in presenza di episodi estremamente gravi, quali i crimini contro l'umanità, che gli Stati aderenti hanno l'obbligo di perseguire (paragrafo 140).

Si manifesta, in tal modo, un ulteriore tratto di appannamento dell'istituto che la Convenzione giustifica nel quadro del bilanciamento con obblighi di tutela penale.

È il caso però di sottolineare che nell'ordinamento nazionale non si può avere un soddisfacimento di pretese punitive che non sia contenuto nelle forme del giusto processo, ovvero che non si renda compatibile con il fascio delle garanzie processuali attribuite all'imputato. Né il principio di obbligatorietà dell'azione penale, né la rilevanza costituzionale dei beni giuridici che sono stati offesi, cui le parti private si sono ampiamente riferite, possono rendere giusto, e quindi conforme a Costituzione, un processo che abbia violato i diritti fondamentali, e costituzionalmente rilevanti, della persona che vi è soggetta.

Tra questi non può non annoverarsi il «principio di civiltà giuridica, oltre che di generalissima applicazione» (ordinanza n. 150 del 1995) espresso dal divieto di bis in idem, grazie al quale giunge un tempo in cui, formatosi il giudicato, l'individuo è sottratto alla spirale di reiterate iniziative penali per il medesimo fatto. In caso contrario, il contatto con l'apparato repressivo dello Stato, potenzialmente continuo, proietterebbe l'ombra della precarietà nel godimento delle libertà connesse allo sviluppo della personalità individuale, che si pone, invece, al centro dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 1 del 1969; in seguito, sentenza n. 219 del 2008).

In questa sede, peraltro, non interessa porre a raffronto i livelli di tutela offerti dalla CEDU e dal diritto nazionale, ma piuttosto trarre conferma che la prima non obbliga, neppure sul piano logico-sistematico, a optare in ogni caso per la concezione di medesimo fatto più favorevole all'imputato, posto che la garanzia del ne bis in idem non assume tratti di absolutezza, né nel testo dell'art. 4 del

Protocollo n. 7, né nell'interpretazione consolidata tracciata dalla Corte di Strasburgo.

Resta, in definitiva, assodato che, contrariamente all'ipotesi del giudice a quo, allo stato la Convenzione impone agli Stati membri di applicare il divieto di bis in idem in base ad una concezione naturalistica del fatto, ma non di restringere quest'ultimo nella sfera della sola azione od omissione dell'agente.

7.– Una volta chiarita la portata del vincolo derivante dalla CEDU, si tratta di accertare la compatibilità con esso del diritto vivente formatosi sull'art. 649 cod. proc. pen.

Per quanto finora è stato precisato, è evidente che la ragione del contrasto non potrebbe consistere nella ricezione, da parte dell'interprete nazionale, di una visione di medesimezza del fatto svincolata dalla sola condotta, ed estesa invece all'oggetto fisico di essa, o all'evento in senso naturalistico, come suggerisce il rimettente. Piuttosto, la disposizione nazionale avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., solo se dovesse essere interpretata nel senso di assegnare rilievo all'idem legale, ovvero a profili attinenti alla qualificazione giuridica del fatto.

È quanto il giudice a quo ritiene accaduto, per effetto di una torsione curiale della lettera dell'art. 649 cod. proc. pen., che si riferisce al fatto storico, anche diversamente considerato per il titolo, per il grado o per le circostanze.

Bisogna aggiungere che, se così fosse, a essere violati sarebbero anche gli artt. 24 e 111 Cost., ai quali il principio del ne bis in idem va collegato in via generale (ordinanza n. 501 del 2000), ma con una particolare pregnanza nella materia penale (sentenza n. 284 del 2003). Benché non riconosciuto espressamente dalla lettera della Costituzione, tale principio è infatti immanente alla funzione ordinante cui la Carta ha dato vita, perché non è compatibile con tale funzione dell'ordinamento giuridico una normativa nel cui ambito la medesima situazione giuridica possa divenire oggetto di statuizioni giurisdizionali in perpetuo divenire. Nel diritto penale, questa Corte ha da tempo arricchito la forza del divieto, proiettandolo da una dimensione correlata al valore obiettivo del giudicato (sentenze n. 6 e n. 69 del 1976, n. 1 del 1973 e n. 48 del 1967) fino a investire la sfera dei diritti dell'individuo, in quanto «principio di civiltà giuridica» (ordinanza n. 150 del 1995; inoltre, sentenze n. 284 del 2003 e n. 115 del 1987), oltretutto dotato di «forza espansiva» (sentenza n. 230 del 2004), e contraddistinto dalla natura di «garanzia» personale (sentenza n. 381 del 2006).

Il criterio dell'idem legale appare allora troppo debole per accordarsi con simili premesse costituzionali, perché solo un giudizio obiettivo sulla medesimezza dell'accadimento storico scongiura il rischio che la proliferazione delle figure di reato, alle quali in astratto si potrebbe ricondurre lo stesso fatto, offra l'occasione per iniziative punitive, se non pretestuose, comunque tali da porre perennemente in soggezione l'individuo di fronte a una tra le più penetranti e invasive manifestazioni del potere sovrano dello Stato-apparato.

Costituzione e CEDU si saldano, dunque, nella garanzia che la persona già giudicata in via definitiva in un processo penale non possa trovarsi imputata per il medesimo fatto storico, e ripudiano l'intorbidamento della valutazione comparativa in forza di considerazioni sottratte alla certezza della dimensione empirica, così come accertata nel primo giudizio. Le sempre opinabili considerazioni sugli interessi tutelati dalle norme incriminatrici, sui beni giuridici offesi, sulla natura giuridica dell'evento, sulle implicazioni penalistiche del fatto e su quant'altro concerne i diversi reati, oggetto dei successivi giudizi, non si confanno alla garanzia costituzionale e convenzionale del ne bis in idem e sono estranee al nostro ordinamento.

8.– Ciò premesso, questa Corte ha già avuto modo di prendere atto che «l'identità del "fatto" sussiste – secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. un. 28 giugno 2005, n. 34655) – quando vi sia corrispondenza storico-naturalistica nella configurazione del reato, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi (condotta, evento, nesso causale) e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona» (sentenza n. 129 del 2008).

È in questi termini, e soltanto in questi, in quanto segnati da una pronuncia delle sezioni unite, che l'art. 649 cod. proc. pen. vive nell'ordinamento nazionale con il significato che va posto alla base dell'odierno incidente di legittimità costituzionale. E si tratta di un'affermazione netta e univoca a favore dell'idem factum, sebbene il fatto sia poi scomposto nella triade di condotta, nesso di causalità, ed evento naturalistico.

A condizione che tali elementi siano ponderati con esclusivo riferimento alla dimensione empirica, si è già testata favorevolmente la compatibilità di questo portato normativo con la nozione di fatto storico, sia nella sua astrattezza, sia nella concretezza attribuita dalla consolidata giurisprudenza europea.

Certamente, a differenza di quanto mostra di credere il rimettente anche con riguardo alla pronuncia delle sezioni unite appena ricordata, l'evento non potrà avere rilevanza in termini giuridici, ma assumerà significato soltanto quale

modificazione della realtà materiale conseguente all'azione o all'omissione dell'agente. Detto questo, e alle ricordate condizioni, non vi è spazio di contrasto tra l'art. 649 cod. proc. pen. e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Questa Corte deve però riconoscere che persiste nella stessa giurisprudenza di legittimità un orientamento minoritario, diverso da quello adottato dalle sezioni unite fin dal 2005. Lo stesso rimettente ha individuato con esattezza alcuni esempi di decisioni che si limitano a echeggiare il principio di diritto affermato dalle sezioni unite, ma lo corrompono aggiungendo che va tenuta in conto non solo la dimensione storico-naturalistica del fatto ma anche quella giuridica; ovvero che vanno considerate le implicazioni penalistiche dell'accadimento.

Queste e altre simili formule celano un criterio di giudizio legato all'idem legale, che non è compatibile, né con la Costituzione, né con la CEDU, sicché è necessario che esso sia definitivamente abbandonato.

Tuttavia il carattere occasionale di tali interventi giurisprudenziali li rende incapaci di trasfigurare la lettera e la logica dell'art. 649 cod. proc. pen., conferendogli, come invece ipotizza il rimettente, un significato difforme dalla normativa interposta evocata nel presente processo incidentale. Al contrario, il diritto vivente, con una lettura conforme all'attuale stadio di sviluppo dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, impone di valutare, con un approccio storico-naturalistico, la identità della condotta e dell'evento, secondo le modalità con cui esso si è concretamente prodotto a causa della prima.

Non vi è perciò dubbio che nel caso di specie gli indici segnalati dal Giudice rimettente per ritenere diversi i fatti già giudicati rispetto a quelli di omicidio oggetto della nuova contestazione non siano adeguati, perché non possono avere peso a tali fini né la natura di pericolo dei delitti previsti dagli artt. 434 e 437 cod. pen., né il bene giuridico tutelato, né il «differente “ruolo” del medesimo evento morte all'interno della fattispecie». Allo stesso tempo, è chiaro che, anche dal punto di vista rigorosamente materiale, la morte di una persona, seppure cagionata da una medesima condotta, dà luogo ad un nuovo evento, e quindi ad un fatto diverso rispetto alla morte di altre persone.

Entro questi limiti va escluso che sussista il primo profilo di contrasto individuato dal giudice a quo tra l'art. 649 cod. proc. pen. e la normativa interposta convenzionale, perché entrambe recepiscono il criterio dell'idem factum, e all'interno di esso la Convenzione non obbliga a scartare l'evento in senso naturalistico dagli elementi identitari del fatto, e dunque a superare il diritto vivente nazionale.

9.– Il secondo profilo di contrasto, segnalato dall'ordinanza di rimessione, tra l'art. 649 cod. proc. pen. e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU riguarda la regola, enucleata dal diritto vivente nazionale, che vieta di applicare il principio del ne bis in idem, ove il reato già giudicato sia stato commesso in concorso formale con quello oggetto della nuova iniziativa del pubblico ministero, nonostante la medesimezza del fatto.

Sulla corrispondenza di tale regola a un orientamento costante della giurisprudenza di legittimità non vi sono dubbi, posto che essa è stata ininterrottamente applicata dall'entrata in vigore dell'art. 90 del codice di procedura penale del 1930 fino ad oggi, anche dopo che a quest'ultima disposizione è subentrato l'art. 649 del nuovo codice di procedura penale. La sola eccezione ammessa, al fine di prevenire un conflitto tra giudicati, è quella che la giurisprudenza ha ravvisato nel caso in cui il primo processo si è concluso con una pronuncia definitiva perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso.

Ne consegue che questa Corte è tenuta a scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. postulando che esso abbia il significato che gli è conferito dal diritto vivente, e la relativa questione, collegata con quella già esaminata sulla medesimezza del fatto, è fondata nei termini che saranno precisati.

10.– Allo stato attuale del diritto vivente il rinnovato esercizio dell'azione penale è consentito, in presenza di un concorso formale di reati, anche quando il fatto, nel senso indicato, è il medesimo sul piano empirico, ma forma oggetto di una convergenza reale tra distinte norme incriminatrici, tale da generare una pluralità di illeciti penali.

Va premesso che, sul piano delle opzioni di politica criminale dello Stato, è ben possibile, per quanto qui interessa, che un'unica azione o omissione infranga, in base alla valutazione normativa dell'ordinamento, diverse disposizioni penali, alle quali corrisponde un autonomo disvalore che il legislatore, nei limiti della discrezionalità di cui dispone, reputa opportuno riflettere nella molteplicità dei corrispondenti reati e sanzionare attraverso le relative pene (sia pure secondo il criterio di favore indicato dall'art. 81 cod. pen.).

Qualora il giudice abbia escluso che tra le norme viga un rapporto di specialità (artt. 15 e 84 cod. pen.), ovvero che esse si pongano in concorso apparente, in quanto un reato assorbe interamente il disvalore dell'altro, è incontestato che si debbano attribuire all'imputato tutti gli illeciti che sono stati consumati attraverso

un'unica condotta commissiva o omissiva, per quanto il fatto sia il medesimo sul piano storico-naturalistico.

Siamo, infatti, nell'ambito di un istituto del diritto penale sostanziale che evoca mutevoli scelte di politica incriminatrice, proprie del legislatore, e in quanto tali soggette al controllo di questa Corte solo qualora trasmodino in un assetto sanzionatorio manifestamente irragionevole, arbitrario o sproporzionato (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2016 e n. 185 del 2015).

Né queste opzioni in sé violano la garanzia individuale del divieto di bis in idem, che si sviluppa invece con assolutezza in una dimensione esclusivamente processuale, e preclude non il simultaneus processus per distinti reati commessi con il medesimo fatto, ma una seconda iniziativa penale, laddove tale fatto sia già stato oggetto di una pronuncia di carattere definitivo.

In linea astratta pertanto la circostanza che i reati concorrano formalmente non sembrerebbe interferire con l'area coperta dal portato normativo dell'art. 649 cod. proc. pen. Quest'ultima dovrebbe, al contrario, essere determinata esclusivamente dalla formazione di un giudicato sul medesimo fatto, sia che esso costituisca un solo reato, sia che integri plurime fattispecie delittuose realizzate con un'unica azione od omissione.

Ciò detto, questa Corte è obbligata a prendere atto che il diritto vivente, come è stato correttamente rilevato dal rimettente, ha saldato il profilo sostanziale implicato dal concorso formale dei reati con quello processuale recato dal divieto di bis in idem, esonerando il giudice dall'indagare sulla identità empirica del fatto, ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen. La garanzia espressa da questa norma, infatti, viene scavalcata per la sola circostanza che il reato già giudicato definitivamente concorre formalmente, ai sensi dell'art. 81 cod. pen., con il reato per il quale si procede.

Non spetta a questa Corte pronunciarsi sulla correttezza ermeneutica del principio appena esposto. È invece oggetto del giudizio incidentale la conformità di esso, e dunque dell'art. 649 cod. proc. pen., che secondo il diritto vivente lo esprime normativamente, rispetto all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Ove, infatti, non vi fossero motivi di contrasto, il rimettente, pure a fronte del medesimo fatto, sarebbe tenuto a procedere nel giudizio per la sola ragione che l'omicidio concorre formalmente, secondo la giurisprudenza di legittimità, con i delitti previsti dagli artt. 434, secondo comma, e 437, secondo comma, cod. pen.,

mentre, nel caso opposto, egli dovrebbe concentrare la propria attenzione sulla sola identità del fatto, per decidere se applicare o no l'art. 649 cod. proc. pen.

11.– Il nesso di necessità predicato nel diritto vivente tra concorso formale di reati e superamento del *ne bis in idem* inevitabilmente reintroduce nel corpo dell'art. 649 cod. proc. pen. profili di apprezzamento sulla dimensione giuridica del fatto, che erano stati espulsi attraverso l'adesione ad una concezione rigorosamente naturalistica di condotta, nesso causale ed evento.

Per decidere sulla unicità o pluralità dei reati determinati dalla condotta dell'agente ai sensi dell'art. 81 cod. pen., l'interprete, che deve sciogliere il nodo dell'eventuale concorso apparente delle norme incriminatrici, considera gli elementi del fatto materiale giuridicamente rilevanti, si interroga, tra l'altro, sul bene giuridico tutelato dalle convergenti disposizioni penali e può assumere l'evento in un'accezione che cessa di essere empirica.

Questa operazione, connaturata in modo del tutto legittimo al giudizio penalistico sul concorso formale di reati, e dalla quale dipende la celebrazione di un eventuale *simultaneus processus*, deve reputarsi sbarrata dall'art. 4 del Protocollo n. 7, perché segna l'abbandono dell'*idem factum*, quale unico fattore per stabilire se sia applicabile o no il divieto di *bis in idem*.

Nel sistema della CEDU (e, come si è visto, anche in base alla Costituzione repubblicana), l'esercizio di una nuova azione penale dopo la formazione del giudicato deve invece dipendere esclusivamente dal raffronto tra la prima contestazione, per come si è sviluppata nel processo, e il fatto posto a base della nuova iniziativa del pubblico ministero, ed è perciò permessa in caso di diversità, ma sempre vietata nell'ipotesi di medesimezza del fatto storico (salve le deroghe, nel sistema convenzionale, previste dal secondo paragrafo dell'art. 4 del Protocollo n. 7).

Ogni ulteriore criterio di giudizio connesso agli aspetti giuridici del fatto esula dalle opzioni concesse allo Stato aderente.

Difatti, la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, *Zolotoukhine* contro Russia, non ha aderito a un pregresso orientamento della Corte EDU volto a escludere la violazione del divieto di *bis in idem* in presenza di un *concorso idéal d'infractions* (paragrafi 72 e 81).

D'altro canto, è evidente che la clausola di riserva delineata dalla giurisprudenza nazionale, che fa salvi i casi di assoluzione dell'imputato per l'insussistenza del

fatto o per non averlo commesso, vietando per essi il secondo giudizio pure in presenza di un concorso formale di reati, tradisce in modo scoperto la mera finalità di prevenire il conflitto dei giudicati, e con questa l'oscuramento della componente garantista del principio del ne bis in idem, che invece in materia penale lo connota profondamente e va anzi ritenuta prioritaria.

Sussiste perciò il contrasto denunciato dal rimettente tra l'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui esclude la medesimezza del fatto per la sola circostanza che ricorre un concorso formale di reati tra res iudicata e res iudicanda, e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, che vieta invece di procedere nuovamente quando il fatto storico è il medesimo.

12.– È il caso di precisare che la conclusione appena raggiunta non impone di applicare il divieto di bis in idem per la esclusiva ragione che i reati concorrono formalmente e sono perciò stati commessi con un'unica azione o omissione.

È infatti facilmente immaginabile che all'unicità della condotta non corrisponda la medesimezza del fatto, una volta che si sia precisato che essa può discendere dall'identità storico-naturalistica di elementi ulteriori rispetto all'azione o all'omissione dell'agente, siano essi costituiti dall'oggetto fisico di quest'ultima, ovvero anche dal nesso causale e dall'evento. Tale ultima posizione, in particolare, è fatta propria dal diritto vivente nazionale e se ne è già accertata la compatibilità con la Costituzione e con lo stato attuale della giurisprudenza europea.

Sono queste le ipotesi a cui va riferita la giurisprudenza di questa Corte per la quale l'art. 90 del codice di procedura penale del 1930 non si riferiva «al caso di concorso formale di reati», ove «anche se l'azione è unica, gli eventi, che sono plurimi e diversi, danno ontologicamente luogo a più fatti, che possono anche essere separatamente perseguiti» (sentenza n. 6 del 1976; in seguito, sentenza n. 69 del 1976). E sono, altresì, le ipotesi regolate dall'art. 671 cod. proc. pen., che permette al giudice dell'esecuzione penale di applicare la disciplina del concorso formale di reati, nel caso di più sentenze irrevocabili pronunciate nei confronti della stessa persona, e dunque presuppone normativamente che siano date occasioni in cui la formazione del primo giudicato non preclude il perseguimento in separato processo del reato concorrente con il primo.

In definitiva l'esistenza o no di un concorso formale tra i reati oggetto della res iudicata e della res iudicanda è un fattore ininfluenza ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen., una volta che questa disposizione sia stata ricondotta a conformità costituzionale, e l'iniinfluenza gioca in entrambe le direzioni, perché è permesso, ma non è prescritto al giudice di escludere la medesimezza del fatto, ove



i reati siano stati eseguiti in concorso formale. Ai fini della decisione sull'applicabilità del divieto di bis in idem rileva infatti solo il giudizio sul fatto storico.

Per effetto della presente pronuncia di illegittimità costituzionale, pertanto, l'autorità giudiziaria (e quindi lo stesso giudice a quo) sarà tenuta a porre a raffronto il fatto storico, secondo la conformazione identitaria che esso abbia acquisito all'esito del processo concluso con una pronuncia definitiva, con il fatto storico posto dal pubblico ministero a base della nuova imputazione. A tale scopo è escluso che eserciti un condizionamento l'esistenza di un concorso formale, e con essa, ad esempio, l'insieme degli elementi indicati dal rimettente nel giudizio principale (la natura del reato; il bene giuridico tutelato; l'evento in senso giuridico).

Sulla base della triade condotta-nesso causale-evento naturalistico, il giudice può affermare che il fatto oggetto del nuovo giudizio è il medesimo solo se riscontra la coincidenza di tutti questi elementi, assunti in una dimensione empirica, sicché non dovrebbe esservi dubbio, ad esempio, sulla diversità dei fatti, qualora da un'unica condotta scaturisca la morte o la lesione dell'integrità fisica di una persona non considerata nel precedente giudizio, e dunque un nuovo evento in senso storico. Ove invece tale giudizio abbia riguardato anche quella persona occorrerà accertare se la morte o la lesione siano già state specificamente considerate, unitamente al nesso di causalità con la condotta dell'imputato, cioè se il fatto già giudicato sia nei suoi elementi materiali realmente il medesimo, anche se diversamente qualificato per il titolo, per il grado e per le circostanze.

13.– In conclusione, per le ragioni esposte, l'art. 649 cod. proc. pen. va dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, nella parte in cui secondo il diritto vivente esclude che il fatto sia il medesimo per la sola circostanza che sussiste un concorso formale tra il reato già giudicato con sentenza irrevocabile e il reato per cui è iniziato il nuovo procedimento penale.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude che il fatto sia il medesimo per la sola circostanza che

sussiste un concorso formale tra il reato già giudicato con sentenza divenuta irrevocabile e il reato per cui è iniziato il nuovo procedimento penale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## ***2. Sentenza della Corte Costituzionale n. 219 del 2016***



SENTENZA N. 219

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto BARBERA, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), promosso dal Tribunale ordinario di Bari, nel procedimento vertente tra il Comune di San Ferdinando di Puglia e il Presidente del Consiglio dei ministri più altro, con ordinanza del 30 dicembre 2015, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione, fuori termine, del Comune di San Ferdinando di Puglia, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza emessa il 30 dicembre 2015, il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 117, primo comma, 114, 118 e 119, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), il quale prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato.

2.– Il giudice rimettente è chiamato a decidere in ordine alla domanda proposta dal Comune di San Ferdinando di Puglia nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di ottenere l'accertamento negativo del diritto di rivalsa esercitato dallo stesso Ministero per il pagamento della somma di euro 903.100, versata a titolo risarcitorio alla parte privata ricorrente, in esecuzione di una condanna della Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato italiano.

Sulla base degli argomenti svolti dalla parte attrice e puntualmente richiamati dall'ordinanza, il giudice a quo ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, introdotto dall'art. 6, comma 1, della legge 25 febbraio 2008, n. 34, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2007)», ora confluito nell'art. 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). Esso prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU, per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato.

Il rimettente ritiene, in particolare, che l'univoco tenore letterale della norma impugnata non consenta interpretazioni conformi a Costituzione. Si tratterebbe in particolare di una disciplina sanzionatoria, con efficacia retroattiva, che configura una responsabilità degli enti non già per attività proprie (e dunque addebitabili agli stessi), quanto, piuttosto, per attività che gli stessi enti pongono in essere al solo fine di assicurare la fedele attuazione di quanto disposto dalla legge.

In ciò viene ravvisata la violazione di molteplici parametri costituzionali.

In primo luogo, viene denunciato il contrasto con il principio di ragionevolezza, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. in quanto il diritto di rivalsa verrebbe, nella specie, esercitato in applicazione di una normativa entrata in vigore successivamente alla condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo. L'ente locale sarebbe sanzionato per comportamenti pregressi, adottati allorché gli stessi non erano previsti come fonte di responsabilità. La portata "retroattiva" della disposizione censurata sarebbe incoerente rispetto alla finalità di prevenzione che la ispira e che è volta alla promozione, negli enti pubblici, di comportamenti virtuosi che non espongano lo Stato a sanzioni derivanti dalla violazione del diritto europeo.

Difetterebbero, inoltre, gli elementi costitutivi della responsabilità dell'ente territoriale. Ad avviso del rimettente, infatti, il Comune di San Ferdinando di Puglia avrebbe fatto fedele e doverosa applicazione delle leggi dello Stato, delle sentenze dei giudici nazionali e della Corte costituzionale, e avrebbe già provveduto a risarcire la parte privata ricorrente per l'illegittima espropriazione subita. Di converso, lo Stato italiano avrebbe colpevolmente omesso di svolgere le proprie difese e di presentare osservazioni nel giudizio dinanzi alla Corte di Strasburgo. Nell'impossibilità, per il Comune, di partecipare al giudizio innanzi alla CEDU, la condanna sarebbe la conseguenza del comportamento processuale di inerzia e negligenza dello Stato.

La disposizione censurata violerebbe, inoltre, gli artt. 3, 97, 117, primo comma, Cost., nella parte in cui essa disciplina, in modo eguale, attraverso l'uniforme previsione del diritto di rivalsa in capo allo Stato, situazioni che, invece, sono differenti. Ed invero, mentre il contrasto tra il diritto interno ed il diritto comunitario obbliga tanto i giudici quanto le amministrazioni a disapplicare il primo, tale meccanismo non opera nel contrasto tra diritto interno e diritto convenzionale. In quest'ultima ipotesi, infatti, solo la Corte costituzionale può annullare la norma interna per contrasto con la CEDU e con l'art. 117, primo comma, Cost. Nessun giudice e nessuna pubblica amministrazione può disapplicare una normativa interna ritenuta in contrasto con la CEDU.

Tale principio cogente vale a fortiori, per quelle amministrazioni, come i Comuni, che non esercitano alcuna potestà legislativa e sono tenuti ad informare la loro attività al principio di legalità. L'operato di un Comune verrebbe infatti, sanzionato, non solo laddove esso sia discrezionale e volontario, ma anche quando esso sia ossequioso del principio di legalità.

Ad avviso del giudice a quo, sarebbe altresì irragionevole la previsione, con modalità indifferenziate, di uno stesso diritto di rivalsa statale, nei confronti di enti titolari di funzioni costituzionali di diversa intensità.

La violazione degli artt. 3 e 97 Cost. viene, inoltre, ravvisata nella deresponsabilizzazione dello Stato che, in forza della disposizione censurata, esercita il proprio diritto di rivalsa nei confronti di altro ente, ma non per un comportamento addebitabile a quest'ultimo, bensì per un atto, quale è la legge, di cui lo Stato stesso è l'unico soggetto giuridicamente responsabile, mentre l'ente medesimo ha l'obbligo, e non già la mera facoltà, di attenersi a tale atto normativo primario.

In ogni caso, l'entità dell'importo del risarcimento sarebbe tale da mettere in difficoltà il bilancio del Comune, di dimensioni oggettivamente modeste, e si porrebbe in contrasto con l'art. 118 Cost., che attribuisce agli enti locali competenze costituzionalmente rilevanti. Inoltre, la disciplina sul diritto di rivalsa determinerebbe una sostanziale subordinazione degli enti locali rispetto allo Stato, in contrasto con l'art. 114 Cost. Sarebbe, infine, ostacolata la concreta operatività dell'art. 119, comma 4, Cost., in base al quale gli enti locali devono finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite.

La previsione della rivalsa statale sul bilancio comunale violerebbe, inoltre, l'art. 24 Cost., sul duplice rilievo, da un lato, dell'impossibilità, per il Comune, di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, dell'inerzia difensiva dello Stato italiano nell'ambito di tale giudizio.

3.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, ovvero infondata.

3.1.– In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità della questione per la mancanza di una congrua motivazione sulla rilevanza. Le ragioni esposte nell'ordinanza sarebbero apodittiche e generiche, così come assolutamente generica sarebbe la descrizione dei fatti che hanno portato alla formulazione dei dubbi di costituzionalità, in quanto non si terrebbe in considerazione l'illegittimità della procedura espropriativa condotta dal Comune, per l'omessa adozione del decreto finale di esproprio e per l'acquisizione di fatto del bene occupato.

Viene, inoltre, eccepito l'omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata. Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non vi sarebbe alcun automatismo nella condanna dell'amministrazione



locale in sede di rivalsa. Infatti, sia alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sia al giudice adito, sarebbe consentita la valutazione dell'incidenza dell'azione causale delle amministrazioni territoriali nella produzione del danno e la comparazione delle responsabilità di queste ultime rispetto a quelle dello Stato. Tale decisivo aspetto sarebbe stato trascurato dal giudice a quo.

3.2.– Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza della questione di costituzionalità.

Quanto alla denunciata "retroattività" della disposizione censurata, si osserva che la disciplina in contestazione è stata introdotta dall'art. 6, primo comma, lettera e), della legge n. 34 del 2008, il quale, a sua volta, riprendeva quanto sancito dai commi da 1213 a 1223 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007). Nel caso in esame, la sentenza di condanna della Corte di Strasburgo è divenuta definitiva il 16 giugno 2008 ed è a questa data che occorrerebbe fare riferimento, trattandosi di azione di rivalsa strettamente dipendente da tale condanna.

La difesa statale evidenzia, inoltre, che la disposizione censurata, anziché introdurre una disciplina sanzionatoria, non farebbe altro che estendere alla fase esecutiva delle sentenze dei giudici europei (Corte di Giustizia e Corte EDU) un istituto generale del diritto civile, qual è la rivalsa, in base al quale avviene il recupero delle somme versate da un soggetto a causa di azioni ascrivibili alla responsabilità di un terzo. Si tratterebbe, infatti, di una disposizione finalizzata a porre rimedio allo squilibrio economico conseguente alla violazione di legge (imputabile all'ente territoriale), da un lato, e all'onere del pagamento del conseguente risarcimento (posto a carico dello Stato), dall'altro lato. Pertanto, non vi sarebbe alcuna irrazionalità nella previsione del diritto di rivalsa dello Stato per le somme pagate in conseguenza dell'azione illegittima dell'amministrazione locale.

Quanto alla disciplina dell'azione di rivalsa, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia la prioritaria finalità del raggiungimento di un'intesa fra Stato ed ente territoriale responsabile e, in mancanza di questa, l'acquisizione di un parere non vincolante della Conferenza unificata (art. 43, commi 7 e 8, della legge n. 234 del 2012). L'adozione del provvedimento esecutivo da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri sarebbe prevista come *extrema ratio*, in caso di esito negativo delle fasi preliminari di consultazione ed intesa. Tali fasi sarebbero volte alla ricerca di modalità di adempimento compatibili con le attività istituzionali dell'ente territoriale e le sue risorse di bilancio (ad esempio, mediante la

definizione delle rispettive responsabilità e la rateizzazione della somma da pagare, ovvero attraverso compensazioni con altre partite). In questo modo, la disciplina in esame soddisferebbe i precetti sanciti dagli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., invocati dal giudice remittente.

Con riferimento ai parametri di cui agli artt. 24, 114, 118 e 119 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ripercorre i fatti che hanno portato la Corte europea alla condanna dello Stato italiano. Essi si ricollegano ad una procedura espropriativa interamente riconducibile all'iniziativa e alla responsabilità del Comune di San Ferdinando di Puglia, senza alcuna interferenza da parte di uffici statali. Questa si sarebbe conclusa in modo illegittimo, con l'acquisizione di fatto del terreno di proprietà privata, omettendo il completamento della procedura di esproprio e l'adozione del provvedimento finale prescritto dalla legge.

Il Comune sarebbe, dunque, chiamato a rispondere delle conseguenze dannose di azioni ed omissioni allo stesso riconducibili. D'altra parte, il beneficio di tale espropriazione rimarrebbe ad esclusivo vantaggio dell'amministrazione comunale che ha acquisito al suo patrimonio il bene e l'opera pubblica che vi è stata realizzata.

Si evidenzia, inoltre, che, secondo la CEDU, l'ente locale non potrebbe sottrarsi agli obblighi derivanti da una sentenza definitiva, neppure in caso di carenza di risorse finanziarie. Vengono richiamate, al riguardo, le sentenze della Corte di Strasburgo nei casi De Luca contro Italia e Pennino contro Italia.

Viene, infine, contestato che vi sia stata un'inerzia difensiva dello Stato nel giudizio dinanzi alla Corte europea. La Rappresentanza italiana a Strasburgo avrebbe, infatti, compiutamente svolto le proprie funzioni processuali, contestando la tempestività e la fondatezza delle avverse pretese, sia pure senza successo. Inoltre, il Comune sarebbe stato puntualmente informato del ricorso e dei suoi sviluppi ed invitato a formulare le proprie osservazioni. L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, d'altra parte, che dinanzi all'autorità giudiziaria italiana lo stesso Comune è risultato soccombente in tutti i gradi del giudizio relativo alla procedura espropriativa in questione.

Con riferimento alla denunciata retroattività della disposizione censurata, viene, inoltre, evidenziato che – secondo la costante giurisprudenza costituzionale – il legislatore può adottare disposizioni con effetto retroattivo al fine di salvaguardare alcuni interessi fondamentali, quali quelli protetti da principi costituzionali, nel rispetto del criterio di ragionevolezza.

Pertanto, considerata la rilevanza che assumono gli obblighi discendenti dalla CEDU nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 117 Cost., nonché la preminenza degli interessi tutelati dalla stessa Convenzione, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato costituisce «un motivo di interesse generale» il dovere dello Stato di attivarsi per eliminare le conseguenze dannose prodotte da una violazione accertata dalla Corte di Strasburgo. Oltre alle misure di carattere individuale, vi rientrerebbero anche quelle che lo Stato ha il dovere di adottare allorché la violazione accertata sia espressione di una prassi – amministrativa o giurisdizionale – o di una disposizione normativa destinata a disciplinare in maniera uniforme le fattispecie dalla stessa regolate, come nel caso in esame.

Quanto al denunciato contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., viene evidenziato che la condotta consistita nell'occupazione acquisitiva integra un fatto illecito, avvenuto in violazione dell'ordinario procedimento di espropriazione per pubblica utilità, dal quale discende, ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, il diritto al risarcimento del danno in capo al proprietario del terreno occupato. In questi casi, viene in rilievo un illecito ascrivibile alla pubblica amministrazione e consistente nell'occupazione sine titolo di un suolo privato seguita dalla sua irreversibile trasformazione per effetto della realizzazione su di esso di un'opera pubblica. A cagione di ciò, si inverano i presupposti della responsabilità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., produttiva, come tale, di danno risarcibile.

Pertanto, anche gli enti territoriali – qualora si rendano responsabili di violazioni del diritto interno costituenti lesioni del diritto sovranazionale – debbono rispondere delle conseguenze negative derivanti dall'inosservanza di tali vincoli.

4.– Il Comune di San Ferdinando di Puglia si è costituito in giudizio con memoria depositata il 21 luglio 2016, nella quale ha sostenuto le ragioni dell'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

A suo avviso, l'azione di rivalsa dello Stato sarebbe stata esercitata nonostante il Comune non abbia mai partecipato al giudizio dinanzi alla Corte di Strasburgo e non sia stato mai invitato a chiarire le ragioni che giustificano il suo esonero da qualsiasi responsabilità. Ad avviso della difesa del Comune, in tal modo lo Stato tenterebbe di recuperare dagli enti locali somme relative al risarcimento di danni, la responsabilità dei quali sarebbe ascrivibile esclusivamente ad esso.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza emessa il 30 dicembre 2015, il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 117, primo comma, 114, 118 e 119, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), il quale prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato.

2.– In via preliminare, va rilevata l'inammissibilità dell'atto di costituzione del Comune di San Ferdinando di Puglia.

Tale costituzione risulta avvenuta il 21 luglio 2016 e quindi oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 15 del 13 aprile 2016, fissato dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Il Comune deduce, peraltro, la tempestività della propria costituzione in giudizio, ritenendo, in primo luogo, la natura non perentoria del termine per la costituzione delle parti del giudizio a quo.

Tale assunto non è fondato. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il termine fissato dall'art. 3 delle norme integrative con riguardo alla costituzione delle parti del giudizio a quo ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza (ex plurimis, sentenze n. 236 e 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

In secondo luogo, a sostegno della ritualità della propria costituzione in giudizio, il Comune ha eccepito l'invalidità della notifica dell'ordinanza di rimessione, poiché avvenuta mediante posta elettronica certificata.

Anche tale assunto non è fondato. La notifica in esame è regolarmente avvenuta nelle forme previste dall'art. 149-bis del codice di procedura civile. Tale disposizione è applicabile al giudizio dinanzi a questa Corte in forza del rinvio contenuto nell'art. 39 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione

dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a sua volta richiamato dall'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3.– La questione sollevata in riferimento agli artt. 97, 114, 117, primo comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., è inammissibile.

3.1.– Nell'ordinanza di rimessione difetta un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni di contrasto tra le disposizioni censurate e i parametri costituzionali sopra indicati.

L'ordinanza di rimessione si limita, infatti, a denunciare il contrasto in termini assertivi ed apodittici, in assenza di un'autonoma ed adeguata illustrazione dei motivi per i quali la normativa censurata integrerebbe la violazione dei parametri evocati.

In particolare, non vengono illustrate le ragioni a sostegno della paventata subordinazione degli enti locali rispetto allo Stato, nonché dell'impossibilità di svolgere competenze costituzionalmente rilevanti né, infine, del pregiudizio che verrebbe arrecato al finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti locali.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «è infatti inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato. Non basta, in altre parole, l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione» (sentenze n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010, n. 181 del 2009).

4.– In riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., sono infondate le eccezioni di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005.

4.1.– L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce la genericità della descrizione della fattispecie, in quanto non sarebbero specificati i riferimenti temporali della vicenda e non si darebbe risalto al carattere illegittimo della procedura condotta dal

Comune, attesa la mancata adozione del decreto finale di esproprio e l'acquisizione di fatto del bene occupato.

Va, viceversa, rilevato che l'ordinanza di rimessione chiarisce, in termini sintetici ma adeguati, la necessità di fare applicazione della disposizione censurata ai fini della decisione della controversia, in quanto il fondamento del diritto vantato dallo Stato e oggetto di contestazione nel giudizio a quo risiede proprio nella disposizione censurata.

Il giudice rimettente ha riferito, infatti, di essere investito del giudizio di accertamento negativo del credito azionato dallo Stato in via di rivalsa ai sensi dell'art. 16-bis della legge n. 11 del 2005, per il pagamento di quanto versato a titolo risarcitorio alla parte privata ricorrente, in esecuzione della condanna della Corte di Strasburgo, per violazione del diritto di proprietà derivante da una procedura espropriativa illegittima.

4.2.– Quanto ai riferimenti temporali, tenuto conto dei ripetuti interventi modificativi dell'istituto della rivalsa, l'ordinanza di rimessione appare adeguatamente motivata in punto di rilevanza della questione, avendo evidenziato che il Ministero dell'economia e delle finanze ha agito sulla base della sentenza della Corte di Strasburgo del 4 dicembre 2007, nella causa Pasculli contro Italia. Tale pronuncia è divenuta definitiva il 2 giugno 2008, in epoca antecedente all'entrata in vigore della nuova disciplina di cui all'art. 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), ma successiva alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), la quale all'art. 1, commi da 1213 a 1223, stabiliva la precedente disciplina dell'istituto in esame.

4.3.– L'Avvocatura generale dello Stato ha, infine, eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per l'omesso tentativo di un'interpretazione conforme.

Tuttavia, tale possibilità viene consapevolmente esclusa dal rimettente, il quale – dopo avere illustrato le ragioni a sostegno della denunciata illegittimità – ravvisa nel tenore letterale della disposizione un impedimento ad un'interpretazione compatibile con i principi costituzionali evocati.

La giurisprudenza costituzionale ha affermato, a questo riguardo, che la compiuta valutazione da parte del giudice a quo degli argomenti svolti dalle parti, ancorché

inidonea ad escludere possibili soluzioni difformi, sia indicativa del tentativo, in concreto effettuato dal rimettente, di utilizzare gli strumenti interpretativi a sua disposizione per verificare la possibilità di una lettura alternativa della disposizione censurata, eventualmente conforme a Costituzione.

In definitiva, «La possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice a quo non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015).

In questo ordine di idee, con riferimento alla dedotta illegittimità della condotta posta in essere dal Comune, va osservato che tale circostanza – in quanto riferibile ai fatti costitutivi della pretesa creditoria statale – attiene al merito della controversia, e non alla necessità di fare applicazione della disposizione censurata.

5.– In riferimento all'art. 3 Cost., la questione non è fondata.

Il giudice a quo denuncia, in primo luogo, l'irragionevolezza insita nella previsione di una disciplina di carattere sanzionatorio, la quale configura una responsabilità degli enti sub-statali non già per attività proprie (e dunque addebitabili agli stessi) quanto, piuttosto, per attività che essi pongono in essere al solo fine di assicurare la fedele attuazione di quanto disposto dalla legge. A suo avviso, il diritto di rivalsa dello Stato verrebbe esercitato per un atto, quale è la legge, di cui lo Stato stesso è l'unico soggetto giuridicamente responsabile.

Tuttavia, secondo l'espreso dettato dell'art. 16-bis, comma 5, 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». Il fondamento della rivalsa statale nei confronti degli enti locali viene, quindi, esplicitamente individuato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti, poste in essere in violazione della CEDU.

L'esame del dato letterale porta, perciò, ad escludere, tra i possibili contenuti precettivi della disposizione, l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e, conseguentemente, di una deroga al principio dell'imputabilità. Come evidenziato dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, 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.

È proprio nell'ambito di tale valutazione che assumono rilievo pregnante, tra l'altro, le circostanze evidenziate dallo stesso rimettente ai fini dell'attribuzione di responsabilità: le ragioni della violazione della CEDU ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo; se sia possibile disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo; se sia illegittimo l'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno; se l'ente stesso sia titolare di potestà normativa primaria.

Il requisito dell'imputabilità risulta, infatti, immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la ratio dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo.

Il contrasto con il principio di ragionevolezza viene, altresì, ravvisato dal rimettente nella portata "retroattiva" dell'art. 16-bis, comma 5, il quale sottoporrebbe a sanzione comportamenti precedenti l'introduzione di tale disciplina, in contrasto rispetto alla finalità di prevenzione che la ispira.

A questo riguardo, va rilevato che l'art. 16-bis è una disposizione di carattere processuale, finalizzata all'esercizio del diritto di rivalsa – di per sé riconducibile all'area della responsabilità aquiliana ai sensi dell'art. 2043 del codice civile – attraverso l'emissione del relativo titolo esecutivo. Pertanto, ciò che rileva ai fini della sua applicabilità è l'avvenuto accertamento del rilievo convenzionale della violazione, accertamento che è rimesso alla Corte di Strasburgo. Infatti, la disposizione in esame fa testuale riferimento alle ipotesi di responsabilità accertate con «sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato». L'avvenuto accertamento della violazione, espresso nella forma della sentenza di condanna da parte della Corte europea, è quindi l'elemento costitutivo della fattispecie delineata dall'art. 16-bis ed è anche il momento discriminante ai fini della applicazione della disciplina da esso dettata. Ciò vale ad escludere la denunciata retroattività della disposizione censurata, la quale risulta applicabile alle sole ipotesi di responsabilità accertate con sentenza di condanna resa successivamente all'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005.



Secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, la non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche è motivo di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 95 e n. 45 del 2016; n. 262 e n. 221 del 2015).

6.–Anche in riferimento all'art. 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

La lesione del diritto di difesa viene ravvisata dal giudice a quo sotto un duplice profilo: da un lato, per l'impossibilità, per il Comune, di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, per l'inerzia difensiva dello Stato italiano nell'ambito di tale giudizio.

Tuttavia, mentre quest'ultimo aspetto si limita ad evidenziare un inconveniente di mero fatto, come tale non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma, il primo aspetto denota l'inconferenza del parametro costituzionale evocato. Infatti, la disposizione censurata, stante il suo inequivoco tenore letterale, è volta a regolare il procedimento attraverso il quale viene esercitato il diritto statale di rivalsa nell'ordinamento interno, non già il diverso procedimento dinanzi alla Corte europea, nell'ambito del quale, ad avviso del rimettente, si sarebbe determinata la compressione del diritto di difesa dell'ente locale.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile, in riferimento agli artt. 97, 114, 117, primo comma, 118 e 119, quarto comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), sollevata dal Tribunale ordinario di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, sollevata dal Tribunale ordinario di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata, in riferimento all'art. 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, sollevata dal Tribunale ordinario di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

***3. Interrogazione a risposta immediata in  
Commissione sul fallito golpe in Turchia***



Atto Camera

Interrogazione a risposta immediata in commissione 5-09203

presentato da

DI STEFANO Manlio

testo di

Martedì 19 luglio 2016, seduta n. 657

MANLIO DI STEFANO, SIBILIA, GRANDE, SCAGLIUSI, SPADONI, DI BATTISTA e DEL GROSSO. — *Al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale*. — Per sapere – premesso che:

ciò che è tragicamente accaduto la notte del 15 luglio 2016 in Turchia, ovvero il fallimento del *golpe* tentato da una parte delle forze armate turche, pone una serie di interrogativi di cui occorre dare risposte immediate in sede europea, atteso che gli equilibri interni e quelli internazionali ne escono alquanto mutati;

appare, infatti, chiaro che ora l'esercito cesserà di svolgere quella funzione di guardiano della laicità, che Atatürk gli aveva assegnato, e forte è il rischio di una islamizzazione sempre più totale mentre una certezza già si sta evidenziando in tutta la sua inaccettabile crudeltà: la reazione del presidente Erdogan non si è fatta attendere e in poche ore sono stati arrestati migliaia di cittadini turchi, accusati di avere partecipato al tentativo di colpo di Stato. Tra loro ci sono centinaia di magistrati e membri dell'esercito, storicamente una delle istituzioni più importanti e rispettate della Turchia;

la scenario prevalente è che ciò potrebbe mettere in discussione gli accordi di collaborazione tra Ankara e Bruxelles per quanto riguarda il contrasto al terrorismo la crisi dei rifugiati e la liberalizzazione dei visti, rischiando così di complicare le già difficili relazioni tra alcuni Stati membri dell'Unione e la Turchia, e che avrebbe conseguenze ancora da valutare per l'intera regione mediterranea;

il 18 marzo 2016 Turchia e Unione europea avevano raggiunto un lucroso accordo sull'emergenza migranti (voluto fortemente soprattutto dalla Cancelliera tedesca Angela Merkel pur di allontanare dalla rotta balcanica che porta direttamente in Germania i profughi siriani), accordo che, alla luce dei tragici avvenimenti e delle «purghe» di stampo staliniano che Erdogan ha già messo in atto, andrebbe riconsiderato;

è un fatto inconfutabile che la pace, il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani sono stati calpestati ed è di tutta evidenza che tutto questo porta di fatto la Turchia definitivamente fuori dall'Europa, non fosse già per la sola proposta di reintrodurre la pena di morte;

è da ricordare che paradossalmente, sempre per la conveniente e famigerata *realpolitik* sempre utile con alcuni Paesi, la Turchia è stata inserita nella lista dei Paesi sicuri –:

quali iniziative intenda adottare il Governo in relazione alla revoca dell'accordo di preadesione della Turchia all'Unione europea, alla liberalizzazione dei visti e alla cancellazione dalla citata lista di un Paese che, oltre a non esserlo stato prima, di fatto non è sicuro adesso, a seguito della stretta antidemocratica messa in atto da Erdogan. (5-09203)

ESTRATTO DAL  
*BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*  
Commissione Affari esteri e comunitari (III)  
Giovedì 21 luglio 2016, seduta n. 657  
Risposta del Governo

Il Governo italiano segue con grande attenzione e preoccupazione gli sviluppi in Turchia a seguito del tentativo di colpo di Stato militare del 15 luglio. Assieme agli altri Paesi dell'Unione Europea, abbiamo immediatamente condannato in maniera energica il tentativo dei golpisti di prendere il potere e ribadito il nostro pieno sostegno alle legittime istituzioni del Paese. Di fronte alla drammaticità degli eventi, abbiamo espresso solidarietà al popolo turco e chiesto alle autorità turche, compresa la polizia e le forze di sicurezza, di manifestare moderazione. Si deve fare tutto il possibile per evitare ulteriori violenze, proteggere le vite umane e ripristinare la calma. Allo stesso tempo, anche alla luce degli ultimi sviluppi, abbiamo chiesto in maniera altrettanto univoca alla Turchia il pieno rispetto dell'ordine costituzionale del Paese, sottolineando l'importanza del primato dello stato di diritto. Ogni violazione e deviazione dello Stato di diritto rimane per noi assolutamente inaccettabile, come ha nuovamente ricordato oggi il Ministro Gentiloni a proposito della reazione di Ankara al fallito golpe. Abbiamo chiesto alle autorità turche di garantire il pieno rispetto nei confronti di tutte le istituzioni democratiche del Paese, sottolineando l'esigenza di rispettare la democrazia, i diritti umani e le libertà fondamentali – ivi incluse la libertà dei *media* e delle istituzioni accademico-culturali, il diritto di tutti a un equo processo in piena conformità con la convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, compreso il protocollo relativo all'abolizione della pena di morte. Tale posizione è stata assunta in maniera ferma e all'unanimità dai Paesi UE in occasione del Consiglio Affari Esteri di lunedì scorso, al quale ha partecipato il Ministro Gentiloni. Come abbiamo chiarito in modo altrettanto fermo e netto, l'Italia resta totalmente contraria ad ogni ipotesi di reintroduzione della pena di morte, la cui abolizione nel 2004 aveva costituito una pietra miliare nell'avvicinamento della Turchia all'Europa. Una decisione in tal senso, come ha ribadito anche il Ministro Gentiloni, avrebbe per conseguenza l'immediata interruzione dei negoziati per l'adesione di Ankara all'Unione Europea, essendo in

contrasto con i principi dell'Unione Europea stessa. Sempre al Consiglio Affari Esteri, l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza UE, Federica Mogherini, nel condannare il tentativo di colpo di Stato ha ribadito il pieno sostegno alle istituzioni democratiche in Turchia sottolineando, in particolare, l'importanza di assicurare la separazione dei poteri, nonché la prevalenza dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Su posizioni simili si è espresso il Segretario di Stato americano, John Kerry, anch'egli a Bruxelles per partecipare al Consiglio Affari Esteri su invito dell'Alto Rappresentante. Anche il Segretario Generale della Nato, Jens Stoltenberg, ha ricordato che l'appartenenza ad una comunità di valori comporta per la Turchia, così come per gli altri Alleati, l'obbligo di rispettare la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali. Da ultimo, lungo le linee già tracciate dal Ministro Gentiloni e dai principali *partner* europei, i ministri degli Esteri di Germania, Olanda e Canada, a margine del vertice della coalizione globale anti Isis a Washington, hanno oggi espresso preoccupazione per le dimensioni della repressione da parte delle autorità turche dopo il fallito colpo di Stato e hanno invitato Ankara a rispettare la legge. In particolare, il Ministro Steinmeier ha rivolto un appello ad Ankara a rispettare i principi dello «Stato di diritto» e a mantenere «la giusta misura delle cose» nell'applicazione dello stato d'emergenza annunciato ieri sera dal Presidente Erdogan, che dovrà essere «limitato a una durata necessaria» al termine della quale deve essere «immediatamente revocato». Quanto vi ho appena illustrato testimonia di come le continue consultazioni con i nostri *partner* abbiano portato ad una unità di intenti basata sulla comunità di principi europei e atlantici. Una unità di intenti che si traduce nella necessità di mantenere ferma la pressione sulla Turchia, pur mantenendo aperta la disponibilità al dialogo. La Turchia, infatti, permane un interlocutore indispensabile per la pace e la stabilità nel Mediterraneo e nel Vicino Oriente. L'aggravarsi della sicurezza in Turchia in relazione ai ripetuti attentati ha peraltro aumentato l'importanza di un dialogo franco con Ankara in materia di misure antiterrorismo, con l'obiettivo di armonizzare le azioni messe in campo ai parametri internazionali, agli *standard* della coalizione anti-Daesh, nonché al negoziato per la cessazione delle ostilità nella guerra civile siriana. Continueremo, naturalmente, a vigilare nelle competenti sedi europee anche riguardo all'accordo tra Unione Europea e Turchia sulla gestione dell'emergenza migratoria. Si tratta di un accordo che ha consentito di istituzionalizzare un approccio comune ad una materia delicata e complessa come quella dei migranti e dei profughi. Tuttavia, come ha dichiarato il Ministro Gentiloni, «in tale accordo non rinunciamo ai principi della UE, altrimenti è l'edificio stesso della UE che viene messo in discussione». In altre parole, è assolutamente da escludere che l'UE possa farsi condizionare dall'accordo sui rifugiati nei suoi rapporti con la Turchia. Per quanto riguarda la situazione dei nostri connazionali, l'Unità di Crisi della Farnesina segnala da tempo e in maniera chiara sul sito «viaggiare sicuri» i rischi legati ai

viaggi in Turchia. L'ultimo aggiornamento raccomanda ai connazionali, a seguito della dichiarazione per tre mesi dello stato di emergenza nel Paese ieri sera, la massima cautela negli spostamenti e di tenersi informati sui media internazionali e locali sugli sviluppi della situazione. Sono ancora previste delle manifestazioni in alcune zone centrali di Ankara, mentre diverse azioni ritorsive e dimostrative hanno avuto luogo contro obiettivi politici ed istituzionali a Istanbul e contro edifici religiosi in altre zone del Paese. L'operatività degli scali aeroportuali sta, invece, tornando alla normalità, ma si consiglia in ogni caso di verificare lo stato del proprio volo prima di recarsi in aeroporto. In conclusione, l'Italia, assieme agli altri alleati, continuerà a seguire con la massima attenzione gli sviluppi di una situazione che è in evidente fase di assestamento. Faremo la nostra parte per favorire il cammino di Ankara nella giusta direzione, nel rispetto degli irrinunciabili principi europei di libertà e democrazia alla base della stessa costruzione europea, tenendo ovviamente il Parlamento informato, a cominciare da martedì prossimo quando il Ministro Gentiloni e la Ministra Pinotti riferiranno davanti alle Commissioni esteri e difesa. Andranno, sin dalle prossime ore, valutati molto seriamente gli effetti della decisione assunta ieri dalle autorità turche di proclamare lo stato di emergenza, ivi inclusa la possibile sospensione dell'applicazione della Convenzione europea sui diritti umani annunciata in data odierna, come previsto dall'articolo 15 della stessa convenzione in particolari casi di stato d'urgenza; una decisione che, come sapete, sarà ora soggetta a ratifica parlamentare. In tal senso, credo sia anche importante riflettere su alcuni errori compiuti dalla Comunità Internazionale nel passato. Infatti, se da un lato la situazione oggi in Turchia è preoccupante, dall'altro non dobbiamo dimenticare che purtroppo, dopo che la democratizzazione e l'inclusione delle forze di ispirazione islamica erano state salutate dall'Unione Europea come un grande passo avanti, le capitali europee non hanno sempre utilizzato, negli ultimi 10-12 anni, tutti gli strumenti e gli incentivi a disposizione per accompagnare la Turchia nel suo cammino di avvicinamento all'Unione Europea. Ora è necessario dire ai nostri *partner* turchi che, pur rimanendo fermi per quanto riguarda il rispetto dei principi fondamentali dell'Unione Europea, resta aperta la disponibilità ad un dialogo per il sostegno del percorso allora intrapreso.



## ***INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE***

<i>Ben Moumen</i> .....	89	<i>Nasr e Ghali</i> .....	75
<i>Brambilla e altri</i> .....	93		
		<i>Olivieri e altri</i> .....	121
<i>Cincimino</i> .....	106		
		<i>Richmond Yaw e altri</i> .....	80
<i>D.A. ed altri</i> .....	101		
		<i>Strumia</i> .....	108
<i>Giorgioni</i> .....	113		
		<i>Taddeucci e McCall</i> .....	117
<i>Huzuneanu</i> .....	91	<i>Trevisanato</i> .....	99
<i>Khlaifia e altri</i> .....	84	<i>Valle Pierimpiè Società Agricola</i> <i>S.P.A.</i> .....	125
<i>M.C. e altri</i> .....	124		

*Riprodotta in digitale dal CRD della Camera dei deputati*



Stampato su carta proveniente da  
foreste gestite secondo rigorosi standard  
ambientali, economici e sociali definiti  
dal Forest Stewardship Council