

AVVOCATURA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
Osservatorio sulle sentenze della
Corte europea dei diritti dell'uomo

QUADERNI
n. 14

**SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI
DIRITTI DELL'UOMO NEI CONFRONTI DELLO
STATO ITALIANO**

(ANNO 2017)



XVIII LEGISLATURA

Maggio 2018



CAMERA DEI DEPUTATI

AVVOCATURA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

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

QUADERNI

n. 14

**SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI
DIRITTI DELL'UOMO NEI CONFRONTI
DELLO STATO ITALIANO**

(ANNO 2017)



2018

Maggio 2018

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 2017.

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 e fa cenno ad alcuni casi notevoli inerenti ad altri Paesi sottoscrittori.

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 Paesi sottoscrittori – nonché il testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed altri documenti 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 delle avv. Francesca Romana Girardi e Manuela Zirpoli e della dott.ssa Daniela Fiore.

La traduzione della rassegna in inglese è curata dal servizio d'interpreariato 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 2017 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 and it mentions a few important cases regarding other countries. 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 of by Mr. Marco Cerase, with the contribution of Ms. Francesca Romana Girardi, Ms. Manuela Zirpoli and Ms. Daniela Fiore.

INDICE

<i>I. INTRODUCTORY REVIEW</i>	3
<i>II. RASSEGNA INTRODUTTIVA</i>	37
1. IL 2017: UN ALTRO ANNO DI CENTRALITÀ POLITICA E MEDIATICA DELLA CORTE EDU	39
2. IL CONTENZIOSO NEI CONFRONTI DELL'ITALIA	40
2.1. Diritto alla vita: Talpis, il primo caso di condanna dell'Italia in materia di violenza contro le donne	40
2.2. Divieto di tortura: Bartesaghi-Gallo, Azzolina e Blair.	45
2.3. Segue: l'introduzione del delitto di tortura nel codice penale italiano.	46
2.4. Le misure di prevenzione antimafia: De Tommaso	49
2.5. Vita privata e familiare	58
2.5.1. Diritto di visita: Solarino	58
2.5.2. Matrimonio egualitario: Orlandi	59
3. LE PRONUNCE NEI CONFRONTI DI ALTRI PAESI	60
3.1. Legittime aspettative patrimoniali: Lengyel.	60
3.2. Diritto alla vita e alla vita privata e familiare: Charlie Gard.	61
3.3. Segreto di Stato e giusto processo: il caso M.	64
3.4. I controlli a distanza sui lavoratori: Barbulescu.	67
<i>III. TABELLE DELLE SENTENZE</i>	71
1. ABSTRACTS DELLE SENTENZE IN ORDINE CRONOLOGICO	73

2. RIPARTIZIONE DELLE SENTENZE PER MATERIA	94
<i>IV. SINTESI DELLE SENTENZE IN ORDINE DI ARTICOLO DELLA CONVENZIONE E DEI PROTOCOLLI ADDIZIONALI</i>	95
1. ART. 2 - DIRITTO ALLA VITA	97
2. ART. 3 - DIVIETO DELLA TORTURA E DI PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI	101
3. ART. 5 – LIBERTÀ PERSONALE E DI CIRCOLAZIONE	125
4. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO	131
4.1. Sotto il profilo dell’accesso a un tribunale	131
4.2. Sotto il profilo dell’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia	134
4.3. Sotto il profilo della ragionevole durata	135
4.4. Sotto il profilo dell’assunzione della prova in contraddittorio	145
5. ART. 8 - DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE	151
6. LIQUIDAZIONE EX ART. 41 CEDU	177
7. ART. 1 PROTOCOLLO ADDIZIONALE 1 - DIRITTO DI PROPRIETÀ	178
<i>V. DOCUMENTI</i>	181
1. SCHEDA ILLUSTRATIVA DELLA CONVENZIONE E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO	183
a. La Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)	183
b. La Corte europea dei diritti dell’uomo	186
c. Ratifica ed esecuzione della CEDU e dei Protocolli	188
2. TABELLE STATISTICHE	190

a. Ricorsi presentati alla Corte europea dei Diritti dell’Uomo dal 1999 al 2017 riguardanti tutti gli Stati parti della Convenzione	191
b. Sentenze emanate dalla Corte europea dei diritti dell’uomo dal 1999 al 2017 riguardanti tutti gli Stati parti della Convenzione	192
c. Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell’Uomo nei confronti dell’Italia nel 2017	193
d. Capi di sentenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo che ravvisano violazioni nei confronti dell’Italia nel 2017	193
e. Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell’Uomo nel 2017 nei confronti degli Stati parti della Convenzione	194
3. TESTI NORMATIVI	196
a. Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali	196
b. Protocollo addizionale n. 1	209
c. Protocollo n. 4 che riconosce alcuni diritti e libertà oltre quelli che già figurano nella convenzione e nel protocollo addizionale alla convenzione	211
d. Protocollo addizionale n. 7 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali	213
e. 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	216
f. Legge 24 marzo 2001, n. 89	218
g. Legge 9 gennaio 2006, n. 12	227
h. Legge 24 dicembre 2012, n. 234	228
VI. ULTERIORI DOCUMENTI	231

1. Lettera del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ai presidenti di Camera e Senato e delle relative Commissioni Giustizia	233
2. Sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2017	236
3. Ordinanza del tribunale di Roma del 15 febbraio 2018	249
4. Ordinanza del tribunale di Pordenone del 3 maggio 2018	255
<i>INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE</i>	261

I. INTRODUCTORY REVIEW

INTRODUCTORY REVIEW ⁽¹⁾

1. 2017: ANOTHER YEAR THAT SAW THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AT THE CENTRE OF POLITICAL AND MEDIA ATTENTION

The year 2017 witnessed repeated notices of Turkey's derogation from the European Convention on Human Rights² and in parallel, in a EU context, the opening of an infringement procedure against Poland³ (pursuant to Article 7 of the Treaty on European Union) for violating the rule of law. The issue of human rights has therefore retained a critically high profile in public debate and, in such a context, the Strasbourg Court's case law has continued to attract attention and play a central role.

¹ 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.

² See *Quaderno* no. 13, p. 33, for the first notification of a derogation communicated in 2016; Turkey's most recent notification of derogation was communicated to the Council of Europe's Secretary General on 19 January 2018 (<https://www.coe.int/en/web/conventions/notifications>). For an Italian domestic ruling that recognizes the material suspension of the rule of law in Turkey and, therefore, offers Italian international protection to a Turkish citizen of Kurdish ethnicity, see the order issued by the Court of Rome on 15 February 2018 (annexed to this *Quaderno*).

³ See B. ROMANO, "La Polonia tradisce i valori UE. La Commissione fa scattare l'opzione nucleare della sospensione del diritto di voto" in *Sole 24 Ore*, 21 December 2017, p. 16; P. VALENTINO, "L'Europa mette sotto processo la Polonia. A rischio il diritto e la democrazia" in *Corriere della Sera*, 21 December 2017, p. 13; and M. BRESOLIN, "In pericolo lo Stato di diritto. Procedura UE contro Varsavia" in *La Stampa*, 21 December 2017, p. 1.

This fact has become evident at various levels in Italy. On one, the legislative process that resulted in the enactment of Law no. 110 of 14 July 2017 (regarding torture) was based on consolidated ECtHR case law, as well as dialogue with the Council of Europe. On another, the concluding report of the Investigation Committee into the banking system dwelt at length on the domestic repercussions of the *Grande Stevens* case⁴. Last but not least, one of the main Italian political actors (Silvio Berlusconi) has frequently referred to his application to the European Court of Human Rights for a finding against the Senate's decision of 26 November 2013 to strip him of his status as senator⁵.

To these themes criss-crossing both parliamentary proceedings and the politico-institutional dynamic must be added the substantial number of judgments involving Italy that touched upon matters public opinion considers particularly important. These include violence against women (the *Talpis* case), rights in a private and family context (the case of *Orlandi* and others), preventive measures against mafias (the *De Tommaso* case and the events occurring in Genoa in 2001 (the *Bartesaghi-Gallo* case and others).

2. LITIGATION INVOLVING ITALY

The year 2017 saw Italy involved in 31 judgments issued after a full adversarial presentation of evidence. In 28 of these, at least one violation was found to have occurred, whereas in two cases no violation was found and in one, the Court ordered that the case be struck out of its list.

⁴ See *Quaderno* no. 11, p. 115 ff. for the Second Section case of *Grande Stevens v. Italy*, 4 March 2014. The concluding report of the Investigation Committee into the banking and financial system, set up under Law no. 107/2017, is published in the 30 January 2018 issue of the *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* at p. 134 ff. The reference to the ECtHR case law is at p. 185, where – in the wake of the *Grande Stevens* judgment – the Grand Chamber's subsequent finding of non-violation in the case of *A. and B. v. Norway* (15 November 2016) is also cited.

⁵ The case was heard on 22 November 2017 but the judgement is yet to be rendered. See G. BIANCONI and S. MONTEFIORI, *Strasburgo, sfida su Berlusconi. Sul verdetto l'enigma dei tempi*, in *Corriere della Sera*, 23 November 2017, p. 2.

2.1. The Right to Life: *Talpis*, the First Finding Against Italy Involving Violence on Women

Elisaveta Talpis, a Moldavian citizen residing in the province of Udine, had married a co-national named Andrej and had had two children with him. She had suffered repeated episodes of domestic violence during the period 2012 – 2013 and her daughter (a minor) had also been a victim. More specifically, in June 2012, the woman had told law enforcement officers that she and her daughter had been beaten by her husband, as a result of the latter's problem with alcohol. Police officers arrived on the scene and subsequently recorded that they had found the man in a drunken state and had noted the injuries received by mother and daughter: without any crime being formally reported, however. In August of the same year, the woman was forced by her husband to have sexual intercourse with him and his friends at knife-point. Afterwards, she went to the local hospital's Accident and Emergency unit for treatment and again notified the police of the event. She was then sheltered for three months by a centre for victims of violence and, after various ups and downs, she found a job and a flat to rent. In the meantime, she had continued to receive threatening and offensive phone messages, on the one hand and, on the other, had resolved (in September 2012) to lodge a formal complaint, asking the public authorities to protect herself and her children. This complaint had been followed by the taking of a summary witness statement only in April 2013, however. On that occasion, she had retracted, thereby convincing the judicial authorities to drop the case. Nevertheless, in October 2013, following a fresh episode of bodily harm (also reported), the man was fined the sum of EUR 2,000. Finally, about a month later, there had been a further violent argument at the woman's home, which had resulted in the man being taken to hospital in a state of intoxication. After being discharged that same night, the man had made his way back towards his wife's home and had been stopped by a police patrol because he was drunk. Despite this fact, the police officers had done no more than identify him and let him go. He therefore entered the dwelling and attacked his wife yet again with a kitchen knife. In the brawl, she was injured and her nineteen-year-old son was killed when he intervened in defence of his mother.

In January 2015, Andrej Talpis was sentenced to life imprisonment for murder, attempted murder, carrying an illegal weapon and ill treatment of his wife and daughter.

The woman then applied to the European Court of Human Rights, invoking Convention Articles 2 (right to life), 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment or punishment), 8 (right to respect for private and family life), 13 (right to an effective remedy) and 14 (prohibition of discrimination).

Regarding the alleged violation of Article 2, the Court recalled that such provision affirms the fundamental right to life, on the basis of which not only are public authorities forbidden to cause the death of their citizens, but also have a duty to take positive action to protect the latter's physical integrity. In this respect, the Court's case law has consistently held that such a procedural duty is not an absolute one that includes any and every protective measure but, rather, a relative one that depends on the circumstances of the individual case. As regards those concrete situations in which public authorities have been made aware of specific risks threatening the lives of particular individuals, the Court has ruled – from the judgments in *Osman v. United Kingdom* (1998) onwards and then, in greater detail, in *Opuz v. Turkey* (2009) – that there is a need to adopt adequate measures to prevent fatal occurrences. That is particularly true in the case of domestic and gender violence, where women are frequently exposed to male violence. For that matter, the content of the Istanbul Convention (which Italy ratified by way of Decree-law no. 77/2013) was partly based on these teachings.

In this context, the Court observed that although Ms. Talpis had repeatedly reported her husband's violent conduct, the Italian law enforcement and judicial authorities had not taken any concrete action following her reports, except to allow the victim to make a formal statement after a seven-month delay, thereby depriving the procedure of the timeliness and effectiveness it needed (see point 117 of the judgment). Moreover, in closing the case on the basis of the woman's retraction, the authorities had also failed to take account of the established fact (already emphasised in the *Opuz* judgment, see points 130-139) that the uncertainties and contradictions in vulnerable witnesses' evidence must

always be weighed against objective indications emerging from the pre-trial investigation. Such indications would include, for example, the seriousness of the offence, the use of weapons, the continuing nature of the threat, the presence of minors and other parameters (see, again, the *Opuz* judgement at point 138 and, more succinctly, point 101 of the *Talpis* judgment). Since these positive precautions had not been taken and since the danger had then become a concrete reality in the attempted murder of the woman and the murder of her son, Italy was found to have breached Article 2.

As for the alleged violation of Article 3, the Court once again took its cue from a cornerstone of its case law, by which the rights accorded under the Convention impose a double order of duties on Signatory States: negative duties to abstain, on the one hand, and positive duties to act, on the other. In the case in point, it considered that, in the light of the factually ascertained circumstances, the applicant fell into the category of “vulnerable persons”, namely, those at risk and entitled to State protection. The Court added that the violence inflicted on the woman, both physically and psychologically, had been serious enough to be considered degrading treatment, in accordance with Article 3. In this respect, it emphasized that the previously cited Istanbul Convention requires Signatory States to adopt the (legislative and other) measures needed to ensure that the judicial procedures relating to all the forms of violence covered by the scope of that same Convention take practical effect without delay. The Court therefore found a violation of this parameter as well.

Lastly (and similarly to the reasoning in the *Opuz* judgment), the Court also established a violation of the non-discrimination principle with reference to the protection of life and physical integrity (the combined effect of Articles 2, 3 and 14 of the Convention). Indeed, it appeared evident that the act of disregarding the woman’s repeated presentation of her dangerous situation objectively constituted a form of discrimination against her, since her vulnerability had consisted precisely in her condition of wife and mother exposed to her husband’s violence. And this by virtue of the sense of impunity the latter had had as a result of the police’s inertia.

The assumption underpinning the ruling contained in both the *Opuz* and the *Talpis* judgments is, therefore, that a reversal of roles in this context of violence and threatening behaviour is not easy to imagine; nor is it supported by statistics. Hence the finding against Italy in relation to Article 14 of the Convention, as well⁶.

It is worth recalling at this point that – according to a large number of commentators – the scourge of violence against women has an eminently cultural matrix. So much so that during the seventeenth Parliament, the Chamber of Deputies and its Culture Committee were long engaged in considering bills directed at introducing gender education into school curricula (see bill no. 1230 by Hon. Tentori MP and related bills⁷).

⁶ The *Talpis* judgment is also illustrated and commented upon by N. FOLLA, *Violenza domestica e di genere: la Corte EDU per la prima volta condanna l'Italia*, in *Famiglia e diritto*, 2017, p. 626 ff, and by P. DE FRANCESCHI, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2018, p. 1.

⁷ In reality, discussion during the reporting phase proved to be complex and protracted. The bill was placed on the agenda during the sitting held by the Culture Committee on 27 June 2016 and provision was made for a cycle of informal hearings. A basic text was drawn up by a sub-committee and adopted on 7 February 2017. Consideration only recommenced on 28 September 2017, however, and went on until 13 December 2017 without coming to any conclusion. In short, discussion centred around two basic, opposing formulations: the perspective of the proponent, the rapporteur, MP Mara Carocci, and the group of the Democratic Party (*PD – Partito Democratico*), which was essentially supported – albeit with some differences of opinion – by MPs Celeste Costantino and Annalisa Pannarale (from the *Sinistra Italiana – SEL* - group) and MPs Silvia Chimienti and Chiara Di Benedetto (from the *Movimento 5 Stelle* group), was that of introducing relationship and gender education into the curricular timetable so as to give the formation of children and adolescents the content and sensitivity of a healthy and egalitarian approach between the sexes or, in any event, one that is not discriminatory or predatory. Conversely, according to the perspective of the other parliamentary groups - expounded, in particular, in the interventions made by the MPs Paola Binetti, Domenico Menorello, Antonio Palmieri, Alessandro Pagano and Eugenia Roccella (see, in particular, the sittings held by the Culture Committee on 22 November and 6 December 2017) - the subject of education about affectivity and the relationship between the sexes must remain essentially the preserve of the family and of parental educational choices. During discussion, supporters of the latter theory also argued that section 1(16) of Law no. 107 of 2015 (on “Good Schooling”), provides for Ministerial Guidelines on gender education in schools. The actual drafting of such Guidelines in the meantime would, according to this thesis, have made the enactment of another law superfluous.

2.2. The Prohibition of Torture: *Bartesaghi-Gallo, Azzolina and Blair*.

The Observatory at the Chamber of Deputies has given a full account of the Genoa 2001 issue, from the two *Giuliani* judgments⁸ to the *Cestaro* one⁹ and to the further findings against Italy occurring in 2017. Such issue was explicitly mentioned by the Chief of Police, Franco Gabrielli, in an interview of July 2017¹⁰.

All three of the *Bartesaghi-Gallo, Azzolina* and *Blair* cases thus pertain to the events occurring in the Diaz-Pertini school and the Bolzaneto barracks in Genoa during the G8 summit held in July 2001.

The Italian judiciary had brought to trial numerous persons accused of intentional injuries, illegal possession of combat weapons and a variety of crimes involving falsehood and misrepresentation. The injuries involved their having caused serious personal injury to demonstrators who were resting in the school building (fractured limbs, lesions to internal organs, bruises of varying gravity and other injuries). The applicants – all participants in the demonstrations promoted by the *Genoa Social Forum* – had joined the criminal proceedings as aggrieved civil parties and, in court, had all obtained an award in damages (in varying amounts). The Court of Appeal had upheld these awards, which also survived a careful examination by the Court of Cassation.

⁸ See the judgments issued first by the Fourth Section on 25 August 2009 (regarding which, see *Quaderno* no. 6 (2009), p. 12) and then by the Grand Chamber on 24 March 2011 (regarding which, see *Quaderno* no. 8 (2011), p. 63).

⁹ See the judgment issued by the Fourth Section on 7 April 2015, regarding which, see *Quaderno* no. 12 (2015), p. 45.

¹⁰ See the interview given by Dr. Franco Gabrielli to the reporter, Carlo Bonini, *Il G8 di Genova fu una catastrofe*, published on p. 2 of the *Repubblica* on 19 July 2017 (on the very sixteenth anniversary of the events occurring in the Ligurian capital). The Chief of Police said verbatim, “In Genoa, a boy died. In Genoa, a vast number of blameless people suffered physical and psychological violence that has scarred their lives. Saying “Sorry” afterwards was not enough. Let me be clear, people were tortured in Bolzaneto”.

However, by virtue of the passage of time (and the offences thus becoming time-barred) and a pardon in 2006, and also of certain judicial decisions regarding the various phases of evidence acquisition and, finally, the absence of the criminal offence of torture in our criminal justice system, the applicants had witnessed the definitive acquittal of most of the persons responsible for their injuries. Nor were the latter subjected to any kind of disciplinary procedure. For this reason, the applicants turned to the European Court of Human Rights, complaining that Article 3 of the Convention (banning torture and inhuman or degrading treatment) had been violated.

Similarly to the earlier *Cestaro* case (2015), the Court highlighted that Article 3 also imposes procedural duties to punish those responsible for violations; duties that the Italian legal system as a whole had prevented from being fulfilled. In this context, the applicants had a claim to justice that had been denied them. Therefore, having ascertained that the facts amounted in law to a case of torture, in violation of Article 3, the Court unanimously found against Italy for its violation of the same Article 3 at both the substantive and the procedural levels.

The judgment in the case of Sara Bartesaghi-Gallo and others became final on 22 September 2017, whereas those relating to Giuseppe Azzolina and others and to Jonathan Norman Blair and others became final on 26 January 2018¹¹.

2.3. *Continued: the Offence of Torture is introduced into the Italian Criminal Code.*

Article 1 of Law no. 110/2017 introduced Article 613-*bis*¹² into the Italian Criminal Code. The new text is worded as follows:

¹¹ For the differences in the details of these three cases, the reader is referred to the summaries published *infra* in this *Quaderno*.

¹² The Law also enshrines the incitement to torture and an amendment to the Consolidated Act on Immigration, directed at excluding refoulement in cases where migrants face the danger of torture in

Whoever, through serious acts of violence or threats, or acting with cruelty, causes acute physical suffering or a verifiable psychic trauma to a person deprived of his/her personal freedom or entrusted to that actor's custody, authority, supervision, control, care or assistance or who finds him/herself in conditions undermining his/her capacity for self-defence, shall be punished with imprisonment for a term of between four and ten years if the act is committed through more than one action or if it results in treatment that is inhuman and degrades a person's dignity.

If the acts referred to in the first sub-article are committed by a public official or by a person in charge of a public service and involve an abuse of power or a breach of the duties that are inherent to the position or the service, the sanction shall be imprisonment for a term of between five and twelve years.

The preceding sub-article shall not apply in cases where the suffering results solely from the execution of lawful measures removing or limiting rights.

If the acts referred to under sub-article 1 above cause a personal injury, the sanctions referred to under the preceding sub-articles shall be increased; if they cause a serious personal injury, the sanctions shall be increased by one third and if they cause a very serious injury, they shall be increased by one half.

If the facts referred to under the first sub-article cause death as an unintended consequence, the sanction shall be imprisonment for a term of thirty years. If the convicted party voluntarily causes death, the sanction shall be life imprisonment.

This provision is the fruit of long and tortuous parliamentary proceedings. Its origins can actually be traced back to the fourteenth Parliament and bill no. 1483 (introduced by Hon. Ruzzante M.P.). That bill sought to introduce an Article 593-*bis* into the Italian Criminal Code. Timetabled during the opposition's slot during the plenary sittings taking

their homeland if the refolement is carried out. For an article commenting on the law, see V. ONIDA, *La legge sulla tortura e i vincoli da rispettare*, in *Corriere della Sera*, 9 July 2017, p. 26, in which the author also refers to the correspondence between the Chair of the Justice Committee, MP Donatella Ferranti, and the Human Rights Commissioner, Nils Muiznieks, who urged the Committee not to introduce elements into the text that could reduce the categories of punishable parties (see the text of the letter in the documents published further in this *Quaderno*); see, also, C. PEZZIMENTI, *Tortura e diritto penale simbolico: un binomio indissolubile?*, *Dir. pen. e processo*, 2017, p. 153 *ff* and the literature cited therein.

place on 19 and 22 April 2004, the measure was referred back to the relevant Committee and was never subsequently reconsidered by the full House.

During the seventeenth Parliament, the Justice Committee considered bill no. 2168 (carried by the Senate) and related bills (no. 189 introduced by Hon. Pisicchio MP and others). Indeed, the Senate had carried a unified text on 5 March 2014, which was then amended by the Chamber of Deputies on 9 April 2015. The Senate had then made further amendments during its sitting on 17 May 2017 and had sent the text back to the Chamber of Deputies.

Without entering into a detailed examination of all the questions of legal principle and legislative drafting that were raised, it will suffice to recall that Italy ratified the United Nations Convention against Torture of 1984 by way of Law no. 489/1988. The international treaty expressly requires the States Parties to make torture a criminal offence. The concept of torture adopted by this Convention is the following:

"any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions".

Using an acknowledgedly more laconic formula, Article 3 of the European Convention on Human Rights provides: "No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment". In short, the introduction of the crime of torture into the Italian legal order complies with the international obligation deriving both from the United Nations Convention and from the European Court of Human Right's multiple findings of violations stemming from the inexistence of such a ground for indictment in our system.

In referring to the legal scholars' considerable output on the point, it should be observed that the principal offender of the Italian crime is

“whoever”. The offence is therefore a crime that may be committed by a person with no given requirement or quality and not one limited to specific categories of perpetrator (as it is in the UN Convention’s definition, on the other hand). The fact of having selected such a formulation (and of having confined the requirement of being a public official to the aggravated form of the offence referred to in sub-article 2 of the new provision) appears to respond to the logic of the ECHR framework regarding procedural duties. Signatory States – through their agents – not only must not torture anyone but must also (within the realms of possibility) prevent others from doing so.

As far as the objective side (*actus reus*) of the offence is concerned, the new provision identifies a form of conduct that is only apparently causally oriented (“causes acute suffering or a verifiable trauma”); in actual fact, the offence appears, rather, to be one dependent on an event connected to a specific form of conduct, since there must have been behaviour that was repeated or, alternatively, acts that constitute inhuman and degrading treatment.

In describing this last aspect of the conduct punished, moreover, Law no. 110/2017 requires the treatment to be inhuman “*and*” degrading, whereas the ECHR contemplates the disjunctive “*or*”. Furthermore, the conduct that causes the acute suffering or verifiable trauma must consist of serious acts of violence or threats.

As regards the event caused, it would appear, in any case, that the acute suffering and verifiable trauma do not necessarily have to consist in injuries from a forensic point of view, given that the provision’s various aggravating factors would be triggered in such a case.

Ascertaining whether or not the offence has been committed appears to be a rather complex matter, given the plethora of required elements.

As far as the subjective side (*mens rea*) is concerned, the intention is generic, whereas it appears to be specific under the UN Convention¹³.

¹³ Many of the aspects referred to here emerged during the pre-legislative scrutiny and consultation phase. Indeed, the Chamber of Deputies’ Justice Committee ordered a brief inquiry regarding draft bill 2168, in the context of which not only representatives of the judiciary, the State police and the related Trade Unions, but also authoritative academics specializing in Italian criminal law all intervened (see, for example, the hearings involving Francesco Viganò and Giovanni Flora on 24

2.4. Anti-Mafia Preventive Measures: *De Tommaso*

The compendium of Italian legislation and investigative and judicial experience – rightly considered the world’s most advanced in the fight against organized crime – has, for many years now, counted on *ante delictum* measures directed at preventing crimes rather than suppressing them; this with a view to protecting public order and the fabric of democracy more effectively¹⁴.

Preventive measures¹⁵ are classified as being either *in personam* or *in rem*, according to whether they are to be applied to a person (on account of his/her dangerous conduct) or they are to attach to a tangible asset or a company (on account of the latter’s potential service in carrying out unlawful acts or their unlawful origins)^{16 17}. They can further be divided

September 2014 and Tullio Padovani on 22 October 2014). As regards the threatening or violent form of the conduct, Francesco Viganò rightly expressed misgivings, since the mere act of depriving someone of food or sleep can also constitute torture. Conversely, he expressly agreed about not limiting the offence to victims in detention, making precise reference to the events in Genoa in 2001. The problem of distinguishing between torture and domestic abuse likewise emerged during the hearings, given that the legislation opted for a crime that may be committed by a person with no given requirement or quality (see, in particular, the observation made by the MP, Sofia Amoddio, and Tullio Padovani’s reply on 22 October 2014, regarding this aspect).

¹⁴ Judgment no. 126 of 1983 appears particularly effective in this respect (see point 3 of the *Legal Reasoning* section): “ (...) the preventive measure of special police supervision presupposes the social dangerousness - ascertained *ante delictum* - of the person to whom it is applied and it has the preventive purpose of defending society against the danger of attacks on public order and morals”.

¹⁵ See, on this subject, B. LUPINI, under the entry “*Misure di prevenzione*”, in *Dizionario di diritto pubblico* (edited by S. Cassese), Giuffrè, Milan 2006, vol. IV, p. 3707 and, in greater detail, Various Authors, *Le misure di prevenzione dopo il cosiddetto Codice antimafia. Aspetti sostanziali e procedurali* (edited by F. Basile), in *Giur. it.* 2015, p. 1520 ff.

¹⁶ The “*in personam*” measures are the banishment order, the oral warning, special police supervision (regarding which, see *infra* in this *Quaderno*), the residence ban and compulsory residence in a specified place. The “*in rem*” measures are seizure, confiscation and court-appointed administration, as well as judicial supervision (provided for by section 34-*bis* of Legislative Decree no. 159/2011, as amended by Law no. 161/2017), as far as dynamic assets, such as companies, are concerned.

¹⁷ A useful précis of the “*in rem*” measures (and “extended” confiscation, in particular, even if such a rule is not always included in the strict category of preventive measures) can be found in the Italian Constitutional Court’s judgment no. 33/2018, at point 6 of the *Legal Reasoning* section: “The measure *in rem* provided for by the challenged legislation ranks amongst the “modern” forms of

confiscation to which multiple European States have been resorting for some time now in order to get round the “classic” criminal confiscation’s limitations: limitations linked to the need to demonstrate the existence of a relevant nexus – in terms of instrumentality or derivation – between the assets to be confiscated and the individual crime in relation to which a conviction has been secured. The difficulties of proving such a nexus have meant that “traditional” confiscation has proved unsuitable for effectively fighting the phenomenon of unlawful wealth accumulation by criminals, and by organized crime in this specific case: this is a particularly alarming phenomenon, both as regards the possible reuse of the resources to finance further illegal activities, and as regards their investment in the lawful economy, thereby distorting market functioning. Hence the widespread tendency to introduce special types of confiscation, characterised both by a looser relationship between the object of the confiscation and the individual crime, and, and above all, by a lightening of the burden of proof falling on the prosecution. The most common of the European models moving in such a direction is the “confiscation of assets of suspected illegal origin”: the model to which the “extended” confiscation provided for by the legislation challenged today may also be traced. It essentially rests on a presumption that the assets possessed by persons convicted of certain crimes, for the most part (but not always) linked to forms of organized crime, have a criminal provenance i.e. in certain situations, it is presumed that the person convicted has not only committed the crime giving rise to the conviction but also other crimes not judicially ascertained, from which the assets at his/her disposal would derive.

Recourse to forms of confiscation constructed in this key is also advocated at a supranational level. Texts urging provision for a reversal of the burden of proof regarding the illegal origin of assets open to confiscation can be found in the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, done in Vienna on 20 December 1988 and ratified and transposed by way of Law no. 328 of 5 November 1990, (section 5(7)), and also in the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted in Palermo on 15 December 2000 and ratified and transposed by way of Law no. 146 of 16 March 2006 (section 12(7)). The directions emanating from the European Union’s legislation are far more precise and stringent in this respect. Within the framework of the general process of enhancing the *in rem* tools for fighting organized crime that has long been under way at a Union level, first the Council’s Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property (Article 3), and then Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014, on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union, have, indeed, specifically requested Member States to accord judicial authorities ‘extended powers of confiscation’ that are clearly classifiable within the *genus* of confiscation of assets of suspected illegal origin recalled above. Article 5(1) of the said Directive establishes, in particular, that Member States must adopt ‘the necessary measures to enable the confiscation, either in whole or in part, of property belonging to a person convicted of a criminal offence which is liable to give rise, directly or indirectly, to economic benefit, where a court, on the basis of the circumstances of the case, including the specific facts and available evidence, such as that the value of the property is disproportionate to the lawful income of the convicted person, is satisfied that the property in question is derived from criminal conduct.’ Unlike the Framework Decision 2005/212/JHA, the Directive does not limit the application of extended confiscation solely to organized crime offences or those linked to terrorism, but also requires it in relation to a series of other crimes provided for by the Union’s legislation, even though they are not committed within the framework of a criminal organization”.

into those that can be issued directly by the law enforcement authorities and those, on the other hand, that require a judge's order.

Such measures can be applied where there are objective signs of a danger to society, regardless of whether a criminal offence and responsibility for it on the part of the person to whom the measure will be applied has actually been established at trial. The subject is now governed systematically by Legislative Decree no. 159/2011 (recently amended by Law no. 161/2017).

Special police supervision for public security purposes is one of the *in personam* preventive measures imposed by a judge. Provided for under section 6 of the above-mentioned Legislative Decree no. 159, it involves the following (under section 8):

- “1. The court's ruling shall establish the preventive measure's duration, which cannot be less than one year or more than five years.
2. Should the court order the application of one of the preventive measures referred to under section 6, the ruling shall establish the directions with which the person subjected to such measure must comply.
3. To such end, should the measure applied be that of special police supervision for public security purposes and the person be suspected of living off crime-related proceeds, the court shall direct him/her to seek employment within a reasonable timeframe, to establish his/her own abode, to make it known within the same timeframe to the law enforcement authorities, and not to leave it without giving prior notice to the same authorities.
4. It shall, in any case, direct him/her to live honestly, to obey the law, and not to leave his/her abode without giving prior notice to the local law enforcement authorities; it shall likewise direct him/her not to associate habitually with persons who have been convicted and are subject to preventive or security measures, not to return home in the evening later or leave home in the morning earlier than a given hour unless in a case of proven necessity and without having given timely notice, in any event, to the local law enforcement authorities, not to possess or carry weapons, and not to participate in public meetings.
5. It shall, furthermore, have the power to make all the directions that it deems necessary, having had regard for the need to defend

society, and, in particular, a ban on residence in one or more municipalities or in one or more regions, or, with reference to the persons referred to under section 1(1)(c), a ban on approaching certain places habitually frequented by minors”.

This and the other preventive measures have, on various occasions, been accused of violating the personal freedom guarantee (Article 13 of the Constitution), the principle that all crimes and punishments must be prescribed by law (Article 25(2)) and the presumption of innocence until final ruling (Article 27(2)); this partly because violation of the prescribed directions or restrictions is, in its turn, subject to criminal sanctions (see section 75 of the above-mentioned Legislative Decree no. 159). The Constitutional Court has generally rejected the arguments raised before it in this respect. In its judgment no. 23/1964, the Court found itself obliged to reassert, quite clearly, that:

“This Court has already had occasion to recognise that such measures are founded on the principle that the orderly and peaceful conduct of social relations must be guaranteed, not only by the system of rules suppressing unlawful acts but also by a system of preventive measures acting against the danger that they might occur in the future: a system that corresponds to a fundamental requirement of every legal order, upheld and acknowledged in Articles 13, 16 and 17 of the Constitution (Judgment no. 27/1959)”.

Consistent, analogous rulings can also be found in Judgments no. 32/1969 and no. 3/1974. Regarding the specific subject of special police supervision, the Court stated – in its Judgment no. 113/1975:

“It is assumed that the decision regarding application of the preventive measure of special police supervision, albeit formally issuing from the judicial authorities, would in reality be founded on a totally discretionary administrative measure such as the one referred to in section 1 of the already cited Law no. 1423/1956 (a warning from the Questore, the local chief of police) and therefore, unlike the other measures restricting personal freedom, would have been taken not on the basis of established factual information, such as criminal convictions and the like, but on the grounds of

controvertible, subjective elements such as opinions regarding dangerousness. The issues are without foundation.

In truth, this Court has already recognized, in numerous decisions, that the measures under consideration are fully compatible with the principles established by Articles 3 and 13 of the Constitution (see Judgment no. 23/1964, Judgment no. 68/1964 and Judgment no. 32/1969) and it has clarified that the law enforcement authorities cannot act arbitrarily on the basis of simple suspicions, since the law requires an objective evaluation of facts that, revealing the person's habitual conduct and standard of living, can constitute a concrete manifestation of his/her proclivity for crime and have been ascertained so as to exclude purely subjective and unverifiable evaluations (see Judgment no. 23/1964). Nor should it be forgotten that the information gathered by the law enforcement authorities may, in any case, be freely evaluated by the judge who must decide regarding the application of a preventive measure, according to the same criteria as are applicable to every other element admitted to the evidence at trial.

3. – The same referral orders set out the query as to whether sections 1, 3 and 9 of Law no. 1423/1956 are in conflict with Article 14 of the Constitution, in the sense that the directions or restrictions relating to the measure of special police supervision could result in house calls, including during the night hours, to homes of persons other than the person under supervision, where the same might be living.

This issue, too, is unfounded.

In this respect it is sufficient to observe that the contested rules do no more than place some restrictions on the freedom of the person subject to the special supervision measure and do not, even implicitly, contain any provision that might attribute special investigative powers to the judicial police, who therefore remain subject, as far as searches and inspections are concerned, to the rules contained in the Code of Criminal Procedure (Articles 224, 332 and 336 of the Code of Criminal Procedure), in the context of the matters provided for under Article 14 of the Constitution”.

In a subsequent judgment (no. 177/1980), the Constitutional Court declared Law no. 1423 of 1956 to be constitutionally unlawful in the part in which it permitted special police supervision to be imposed on persons demonstrating “proclivity to commit crimes”. The Court did not consider the legislative formula to be sufficiently well defined, since the alleged tendency to commit crimes could be inferred by the judge from the

subjected person's not better defined "manifestations". And all the more so given that the provision, the violation of which carries a penalty, would also appear to be ill defined.

Regarding this last aspect, the Constitutional Court then dismissed a further application in its interpretive judgement (no. 282/2010), in which it established that a criminal sanction for violating the direction to "obey the law and live honestly" contained in a special police supervision order is not unlawful, provided that such order is understood as summarizing a body of more precise directions (that the judge may then indicate in the section setting out the reasons for his ruling) rather than as already having effect, autonomously and generically (see point 2.1 of the *Legal Reasoning* section).

In the light of this living law scenario, the answer that the Grand Chamber gave in the case of *De Tommaso v. Italy* (23 February 2017) would appear problematic.

Mr. De Tommaso had previous convictions for smuggling, drug trafficking, unlawful possession of weapons and absconding, as well as for breaching an oral police warning. By way of an order made by the Court of Bari on 11 April 2008, he had therefore been placed under special police supervision, which involved various directions including the standard formulations enjoining him to lead an honest, law-abiding life and not give cause for suspicion.

Arguing that the breach of the previous preventive measure had been committed by another person of the same name and also arguing, from a different point of view, that the convictions for smuggling, drugs and possession of weapons dated back to six years before the preventive measure had been imposed and, finally, that the absconding (albeit more recent) could not be said to constitute a danger to society, Mr. De Tommaso had contested the order before the Bari Court of Appeal. The latter had allowed the appeal and had quashed the measure *ex tunc* (in this respect, see the summary given *infra* in this *Quaderno*). Hence the application to the European Court of Human Rights in order to assert the violation of a good four parameters during the period running between the two levels of judgment.

First of all, the defendant-applicant had availed himself of Article 5, regarding liberty and security of person. In the second place, he had

inferred a violation of Article 2 of Protocol no. 4, regarding freedom of movement. He had further complained of a violation of his right to a fair trial (Article 6), as far as full adversarial proceedings and a public hearing were concerned. Lastly, the applicant had sought a finding that his right to an effective remedy (Article 13) had been denied.

Albeit by a majority (12 to 5), the Grand Chamber made light work of the complaints relating to Articles 5 and 13. On the facts, the special police supervision had not impacted the applicant's personal liberty in the strict sense of the term (indeed, the latter had been tempered and restricted by the supervision but not totally suppressed). Nor could it reasonably be argued that the Italian legal system had not offered the applicant effective judicial protection, precisely by virtue of the fact that the applicant had appealed and his appeal had been allowed.

Conversely, and not without raising certain reservations in the minds of Italian readers, the ECtHR found there had been a violation of the right to freedom of movement (Article 2 of Protocol 4). This on the basis that the direction to obey the law, live honestly and not give cause for suspicion (today contained in section 8 of Legislative Decree no. 159) would be too vague, conferring too broad a discretionary power both on the judge ordering the preventive measure and on the criminal judge punishing its violation, and depriving the accused of the possibility of establishing in advance which forms of behaviour were permitted and which forbidden (see paragraph nos. 119-122 of the judgment). In this respect, the Human Rights Court did not consider the Italian Constitutional Court's judgment no. 282 of 2010 to be sufficiently reassuring nor applicable to the case as it was handed down after the facts at stake.

The Court likewise deemed the Article 6 parameter to have been violated as no public hearing had been held; this in conflict with the Court's by now consolidated case law (see the fully representative judgment in the *Bocellari and Rizza v. Italy* case issued on 13 November 2007).

The judgment (understandably) met with fine distinctions drawn by the Italian judge, Guido Raimondi (who is, moreover, the Court's President), the Slovak judge, Sikuta, the Swiss judge, Keller, the Danish judge, Kjølbros and Villiger, the judge from Lichtenstein. They drew up a

significant joint concurring opinion, which recognised the violation of Article 2 of Protocol no. 4 not by virtue of the domestic legislation's vagueness, but solely and exclusively on account of the way it had been applied in the concrete case. Given that it cannot conceivably be argued that the Italian legislation on preventive measures is vague or attributes excessive powers to the public authorities, the said five judges considered that the Court of Bari had erred in ordering the special police supervision for reasons relating uniquely to its assessment of the danger Mr. De Tommaso posed society. Contrary to the arguments presented at first instance, he had already begun to work three years before the preventive measure was imposed and had generated no evidence that could prove his ties with habitual offenders¹⁸.

¹⁸ It should be noted, for the sake of completeness, that the Portuguese judge, Pinto de Albuquerque, drew up – in his turn - a very lengthy, partly dissenting opinion. He considered that not only the right to freedom of movement had been violated but also the right to liberty of person protected by Article 5 of the Convention, as well as the right to a fair trial, on the ground that the preventive measure procedure does not afford the guarantees ensured at criminal trial. In short, one may conclude that the Portuguese judge, Pinto, is essentially opposed to preventive measures as such. The Hungarian judge, Sajó, and the Montenegrin judge, Vucinic, subscribed to his reasoning. Whilst the Russian judge, Dedov, drew up a brief opinion concurring with that of the majority, the Lithuanian judge, Kuris, for his part, wrote a partly dissenting opinion following in the wake of Judge Pinto. He, too, demonstrated a somewhat fainthearted approval of the system for fighting organized crime currently in force in our country. For a carefully pondered presentation of the subject of *in personam* preventive measures, the reader is referred, in any case, to V. MAIELLO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in Various Authors, *Le misure di prevenzione dopo il cosiddetto Codice antimafia*, op. cit., p. 1523 ff. For a well-informed commentary, see F. MENDITTO, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Diritto penale contemporaneo* 2017, p. 127 ff and – for a criticism of the ruling - p. 161 ff.

It must also be noted that in legal literature and in some judicial rulings significant importance was given to paragraph 117 of the *De Tommaso* judgment, that in English reads as follows: “117. The Court observes that, notwithstanding the fact that the Constitutional Court has intervened on several occasions to clarify the criteria to be used for assessing whether preventive measures are necessary, the imposition of such measures remains linked to a prospective analysis by the domestic courts, seeing that neither the Act nor the Constitutional Court have clearly identified the “factual evidence” or the specific types of behaviour which must be taken into consideration in order to assess the danger to society posed by the individual and which may give rise to preventive measures. The Court therefore considers that the Act in question did not contain sufficiently detailed provisions as to what types of behaviour were to be regarded as posing a danger to society”. The Italian Ministry of Justice translated “Prospective analysis” with “Analisi prospettica”, whereas it should have employed “valutazione prognostica”. Such a meaning would have been more akin to

This concurring opinion is also consistent with the fact – as far as the domestic repercussions of ECtHR rulings are concerned – that the Constitutional Court’s judgment no. 236 of 2011 excluded the possibility that the Strasbourg Court’s case law may, quite simply, turn into a constraint for Italian judges (in this respect, see the observations in *Quaderno* 2011, footnote 8, p. 51 ff).

2.5. Private and Family Life

2.5.1. Visitation Rights: *Solarino*.

In 2017, the ECtHR once again reasserted its own principles regarding the visitation rights of parents denied custody of children who are minors, doing so in four of its judgments (see *infra* in this *Quaderno*). In this context, Signatory States not only have a duty not to issue formal provisions that trample upon those rights but they must also take action to ensure that it is possible to exercise such rights concretely; this in order not to prejudice the bond between separated parents without custodial rights and their children.

More specifically, in the *Solarino v. Italy* judgment (which was issued by the First Section on 9 February 2017 and became definitive on 9 May), the legal argument concerned a father’s visitation rights in the face of the reluctance of the mother, who had custody.

The spouses’ daughter, a minor, had been born in 2004 and the separation had occurred in 2006, resulting in a joint custody order. In

the Italian legal usage and practice. However, in Judgment no. 40076 of 27 April 2017, the Court of Cassation’s combined sections saw fit to “transpose” the *de Tommaso* judgement part and parcel, quashing the conviction of a defendant obtained pursuant to section 75 of Legislative Decree no. 159. He had been subject to the preventive measure of special police supervision, with the connected order to live honestly. He had nevertheless struck a man, fracturing his elbow. He had therefore been tried and convicted, both of bodily harm and of breaching the supervision order. The Court of Cassation quashed the latter ruling. The judgment has met with criticism: see I. PELLIZZONE, *L’impatto della sentenza De Tommaso secondo le sezioni unite: la disapplicazione della legge interna come soluzione alla carenza di prevedibilità*, in *Quaderni costituzionali* 2017, p. 906 ff.

2007, however, the mother had reported the man for “touching his little daughter in a sexual manner”.

The Children’s Court therefore suspended the father’s parental authority as a precautionary measure and banned visitation pending the outcome of an expert investigation, which had been ordered by the public prosecutor in the meantime. However, in 2009, the Judge for Preliminary Investigations closed the case, whilst the Children’s Court had already revoked the measures previously adopted, following the outcome of the expert investigation (and the public prosecutor’s consequential request to close the case). Nevertheless, the mother contested the decision of the Children’s Court and the Court of Appeal allowed her appeal, ordering its own expert investigation and granting the father visitation rights only in a protected environment.

Rather intricate judicial proceedings then ensued: the expert report (only lodged with the court in 2011) was not unfavourable to the father but the Court of Appeal confirmed its rulings limiting his visitation rights, all the same (and extended them to the paternal grandparents, moreover). In the meantime, however, the father applied to the Ordinary Court of Catania, which declared it had jurisdiction to try the issue and, in 2013, restored all the father’s parental rights. The mother’s appeals were subsequently rejected.

The father then applied to the European Court of Human Rights in relation to the unlawful constriction of his visitation rights *medio tempore*.

The Court recognised the lawfulness of the authorities’ interference insofar as it had been required in order to protect the rights of a minor and had, in this case, been caused by the need to check the accusations of sexual abuse or fitness to carry out parental functions. Nevertheless, the judges reasserted that the “time factor” is crucial in these cases (see paragraph no. 39 of the judgment) and that once the circumstances on which doubts about the father had been founded were shown not to exist, the latter’s visitation rights should have been fully reinstated immediately (see paragraph no. 45). Hence the finding that there had been a violation of Article 8 (largely in line with the preceding *Strumia* and *Giorgioni* cases in 2016).

2.5.2. Same-Sex Marriage: *Orlandi*

Several homosexual couples had asked the Italian authorities to register the marriages they had contracted abroad. Living in stable relationships, they had contracted marriage on the basis of the respective legislation in various foreign countries (USA, Canada, the Netherlands and others).

Until Law no. 76/2016 came into force, Italian law did not provide for marriage between persons of the same sex (“same-sex marriage”), or for other legal constructs directed at guaranteeing comparable forms of protection for persons of the same sex living in committed and stable relationships. The applicants’ registration requests had therefore been refused and they had applied to the European Court of Human Rights, claiming a violation of Article 8 (protection of private and family life), in conjunction with Articles 14 (prohibition of discrimination) and 12 (the right of men and women to marry and found a family).

The Court reaffirmed the discretionary margin of appreciation granted to Signatory States when regulating the concrete details of the legal constructs promoting and protecting family life. In this perspective, it did not consider the lack of recognition for homosexual marriages to constitute, in itself, a violation of Article 8. It nevertheless stated that homosexual couples must be legally recognised so that they can receive adequate levels of protection. The Court likewise emphasised that various Signatory States, albeit not providing for marriage, do offer homosexual couples the institution of civil union, which guarantees not dissimilar legal effects. Had Italy not made provision for any legal mechanism in such a sense, it would have incurred a violation of Article 8 ECHR¹⁹. However, taking note that Law no. 76/2016 had come into force, thereby introducing civil unions into the Italian legal order, the Court only acknowledged a violation of Article 8 in relation to the limited period running between the refusal of the marriage registration requests and the said law’s entry into force.

¹⁹ See Oliari and others v. Italy (Fourth Section, 21 July 2015), in *Quaderno* no. 12 (2015), p. 132 ff, and, in relation to that case, L. TRUCCO, *Lo status delle coppie unite civilmente: profili costituzionali*, in *Politica del diritto* 2017, p. 27 ff.

In this context, it should be recalled that Legislative Decree no. 7/2017 (implementing section 1 (28)(b) of Law no. 76/2016), amended Italian private international law to the effect that the registration of a same-sex marriage contracted abroad produces the legal effects of a civil union²⁰.

3. JUDGMENTS RELATING TO OTHER COUNTRIES

3.1. Legitimate Expectations regarding ‘Possessions’: *Lengyel*.

The case of *Lengyel v. Hungary* (decided by the Fourth Section on 18 July 2017) proved interesting, involving as it did legislation reforming disability benefits. The applicant was a worker residing in Budapest, who had been recognised as suffering from a permanent disability leaving her with a state of health rated at 46 per cent in 2006. On the basis of the law then in force, she had been granted a disability pension that was the equivalent of approximately 305 euros (EUR) per month.

In 2012, a more restrictive law came into force, having the effect that the value of the pension was reduced to approximately 140 euros per month. The applicant complained in the national courts that the change in the legislation was unreasonable, but she lost her case at every level. Hence her application to the European Court of Human Rights.

In a judgment that was in line with numerous precedents, the Court found a violation of Article 1 of Additional Protocol No. 1, regarding protection of property and pecuniary rights.

Indeed, the Court reaffirmed that economic relationships between individual citizens and between an individual citizen and a public authority must be marked by mutual trust and a fair balance of interests. In this case, the fact of drastically reducing the applicant’s expectation of disability benefit had injured the enjoyment of her possessions (see paragraph nos. 31-33 of its judgment)²¹.

²⁰ See, on this subject, G. FERRANDO, *Matrimonio e unioni civili: un primo confronto*, in *Politica del diritto* 2017, p. 49 ff.

²¹ Legitimate expectations in the field of property and pecuniary rights are, as is known, the object of a consolidated line of decisions issuing from the Court. In the *Beyeler v. Italy* judgment dated 5 January 2000, the ECtHR held that an art dealer’s expectation of profit (he had bought a painting and intended to re-sell it subsequently to a museum) amounted to “property” for the purposes of this

3.2. The Right to Life and to Private and Family Life: *Charlie Gard*

Two British citizens (Connie Yates and Chris Gard) had had a baby (called Charlie) who was affected by an incurable degenerative mitochondrial disease (infantile onset encephalomyopathic mitochondrial DNA depletion syndrome). The baby had been admitted to Great Ormond Street Hospital, London, when he was two months old. In the absence of even the slightest improvement, the parents had sought permission from the hospital to withdraw him and transfer him to the United States so that he might undergo experimental treatment.

As a matter of fact, the British hospital had not, initially, been opposed to this treatment, but after a series of brain seizures triggered by epilepsy had caused the baby further brain damage, it had refused permission on the basis that insisting on the treatment would have meant striving officiously to keep the patient alive. The hospital had therefore applied to the Court with jurisdiction for an order authorizing it to stop treatment. The parents opposed the application, thereby commencing a long legal battle in the UK courts that went all the way up to the English Supreme Court.

In the meantime, the couple had galvanized widespread mobilization at an international level. This mobilization had also involved an Italian health facility owned by the Holy See, the “*Bambino Gesù*” paediatric hospital in Rome, whose experts had stated they were willing to try an experimental treatment developed in the United States, which had shown promising results in cell tests using animals.

provision (see paragraph nos. 105-106). Then, in its well-known judgement in the case of *Agrati and others v. Italy* (7 June 2011), the ECtHR clarified that the expectation of collecting a sum of money on a claim regarding which a judicial ruling (albeit not definitive) has been obtained is a legitimate one and falls within the concept of ‘property’ in accordance with the cited Article 1 (see paragraph nos. 73-85). It ruled analogously in the *Centro Europa 7 v. Italy* judgment (7 June 2012). This established that a legitimate pecuniary expectation constitutes ‘property’ in accordance with the said provision if national legislation clearly provides for the future attribution of a sum of money or earnings (paragraph no. 173).

On 11 April 2017, after an extensive, fully adversarial presentation of very detailed evidence, the High Court in London issued a ruling that rejected the couple's arguments and authorized the treating clinicians to stop treatment, although the infinitely careful (and agonizing) reasoning supporting the ruling also acknowledged the parents' uncommon devotion, as well as the doctors' great professionalism and humanity. One of the grounds for rejecting the parents' arguments was the opinion of an American researcher who, after examining the clinical analyses, had stated that every attempt at treatment would have been in vain. The United Kingdom's Supreme Court had then definitively declared the inadmissibility of the baby's parents' appeal against the Court of Appeal's decision to authorize the withdrawal of artificial ventilation and the commencement of palliative care.

Hence the couple's application to the Court in Strasbourg, in conjunction with an application to the Supreme Court for a stay of the High Court's declaration of 11 April 2017.

The stay having been granted, the European Court of Human Rights considered the Gard family's claims without an adversarial presentation of evidence or argument. The baby's parents complained that the British authorities had acted in violation of the positive obligation to protect life under Article 2. In relation to Article 5, the couple complained that the refusal to allow the child's transfer abroad had violated his right to liberty of person. Lastly, regarding the fairness of the proceedings and protection of their parental right to make private family decisions, the applicants – in their son's name – asserted an unlawful interference with their assessment of what was in the best interests of the child.

By way of a decision issued on 28 June 2017 by the First Section (with the Greek judge, Linos-Alexandre Sicilianos, presiding), the Court declared the application to be inadmissible because it was manifestly ill founded. Indeed, the Court reasoned that this case concerned two conflicting interests of primary importance: the family's interest in keeping intact their decision-making preserve regarding very sensitive ethical decisions such as their son's life and the whole issue of insistence on futile and relentless treatment, on the one hand, and the public interest in preventing such insistence, on the other. In such a context, the Court

followed the precedent set by the Grand Chamber in the case of *Lambert v. France* (5 June 2015), finding a lack of general consensus among the Convention's Signatory States and, therefore, holding that the discretionary margin of appreciation enjoyed by the United Kingdom remains notably wide. In addition, the Court verified that such discretion had been exercised quite impeccably: the British judicial authorities had conducted extensive and meticulous hearings and had examined high-quality expert medical evidence (see paragraph nos. 122-124 of the decision). Furthermore, it was not possible to hold that every citizen can claim the right to experimental forms of treatment, regardless of the risks run²².

3.3. State Secrecy and Fair Trial: *the M case*.

M., an audio editor and interpreter working for the Netherlands General Intelligence and Security Service (AIVD), was suspected of revealing information having state-secret status.

²² For a well-informed (and perplexed) commentary on the decision, see L. POLI, *Infondatezza manifesta... ma solo per alcuni: riflessioni a margine del caso Charlie Gard*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2017, p. 752 ff, in which the author very carefully examines the legal entitlement of the parents to assert their child's rights (which the Court recognized, by virtue of the need to allow relatives to protect the position of an (allegedly) vulnerable victim). The matter was widely covered by the media. See, for example, S. PRONVENZANI, *Una manciata di ore in più per salutare il piccolo Charlie*, in *Fatto quotidiano*, 1 July 2017, p. 17 (accompanied by an interview E. Reguitti conducted with Beppino Englaro, *La razionalità scientifica non è un male*); G. REMUZZI, *Un verdetto di buon senso e compassione per chi non ha neppure la speranza*, in *Corriere della Sera*, 1 July 2017, p. 8; and correspondence from S. GANDOLFI, *Charlie. La dignità di un papà e una mamma dentro una storia più grande di loro*, in *Corriere della Sera*, 29 July 2017, p. 5. Little Charlie subsequently died on 29 July 2017, shortly before his first birthday.

It should, moreover, be recalled that Law no. 219/2017 introduced the possibility of advance healthcare directives ("living wills") into the Italian legal order. No account will be taken of them here, since their affinity with the Charlie Gard case is limited to the sole aspect militating against futile and relentless treatment, since he would not, in any circumstances, have been able to express his own wishes. In any case, section 1 of the new law provides that treatment can only be refused by persons who have the capacity to act.

A similar tragic case occurred in 2018, regarding Alfie Evans, a Liverpool boy. See ECtHR decision of 23 April 2018 on application n. 18770/18.

The Service had initiated and concluded an internal investigation, at the end of which M. had been suspended from his duties and referred to the judicial authorities. During the course of the criminal procedure, the officials in charge of the Netherlands Intelligence Service had sent written notes both to the defendant and to the investigating judge. The former had been enjoined to continue maintaining secrecy – on pain of seeing further counts added to his indictment – and not to reveal the names of other Service agents to his defence lawyer or the judges.

The investigating judge had been sent a sort of memorandum that invited him not only to order a trial *in camera* but also to carefully assess the pertinence of the parties' requests during the pre-trial investigation and whether they were compatible with the protection afforded by State-secret status. Acting on the instructions of the Court sitting in panel, the investigating judge had thus heard thirteen persons identified by name and another seven identified solely by way of a code. The decision whether to grant the defence's application to examine another 15 people had been deferred to a later stage, following the hearing of one of the persons admitted to the evidence. The latter had, however, invoked State-secret protection regarding some questions, without allowing the thorny issue to be resolved. Other witnesses were subsequently heard with the use of voice distorting equipment.

Later, during the trial, the Intelligence Service did not make a copy of the internal investigation's concluding report available to the defendant. Nor did it deliver him an integral copy of the remaining documentation on the basis of which he had been reported and which had then become part of the trial case file (such documents had only been delivered to him in a redacted form).

At first instance, the defendant had received a prison sentence of four years and six months. On appeal, the sentence had been reduced to four years. The Court of Appeal had nevertheless precisely indicated the documents on the basis of which agent M's liability could be said to have been proven, notably various annotations of places, persons and work-related facts found in his home. In 2009, the Dutch Supreme Court had recalculated the term of imprisonment as 3 years and 10 months, attributing the sentencing reduction to the motive of compensating the defendant for

the excessive length of the trials at first and second instance (5 years in all).

The agent then applied to the European Court of Human Rights, complaining that there had been a violation of Article 6, both regarding fair trial, generally, and regarding equality of arms between prosecution and defence, more specifically.

The Third Section had to strike a balance between the Court's massive body of case law regarding fair trial and equality of arms, on the one hand, and the demands of national security and State-secret protection, on the other. The case presents a certain kinship with that of *Nasr and Ghali* involving Italy in 2016 (see *Quaderno* no. 13 (2016), p. 38). It establishes that whilst the general principle of fair trial cannot, as such, suffer any exceptions, the ways in which it is specifically applied must be assessed according to the concrete circumstances of the case. National security requirements certainly constitute legitimate grounds for interfering with the right to a defence (particularly if the persons that the defence intends to call as witnesses are still serving or actually involved in under-cover operations: see paragraph no. 103 of the judgment) but, there again, a defence cannot be totally suppressed. The Court therefore considered three dimensions and, in its judgment of 25 July 2017 (which became definitive on 25 October), concluded that there had been one instance of violation and two of non-violation.

The Court recognised that restricting the content of communications between the defendant and his counsel and threatening further prosecution for secrecy violation, were he to reveal official facts or the names of colleagues to said counsel, had clearly compromised the defence. It therefore found there had been a violation (see paragraph nos. 72-97 of the judgment). In this respect, the Court avoided specifically ruling on the issue of whether the fact that the names of other Service agents had not emerged at trial constituted a violation of Article 6.

Regarding the failure to release the internal investigation report, on the other hand, the Court observed – adopting a somewhat cunning line of reasoning, in truth – that no mention had been made of this document during the appeal hearing and that, indeed, there was no certainty that it existed. Since it was not clear from the trial case file that it had been made available to the prosecution, the Third Section declared there had been no

violation of the equality of arms parameter. The Court decided analogously with reference to the documents that had been redacted or withheld, maintaining that the public prosecutor had not received such documents in a more complete form than the defence had (see paragraph nos. 57-71).

Lastly, as regards the impossibility of recognising the witnesses, listening to them without voice distortion and admitting to the evidence the testimonies requested by the defendant, the Court inclined towards non-violation (99-114), arguing that the conviction in the national courts had not been based only on such altered testimonies but had also relied on other forms of evidence. In truth, this latter conclusion does not appear to be totally in line with the same Court's precept that the right to call one's own witnesses and to cross-examine the prosecution witnesses (and, therefore, to raise a reasonable doubt in the mind of the judge or jury as to whether someone else might not be guilty) is one of the cornerstones of the equality of arms principle (see Article 6(3)(d) of the Convention)²³. Indeed, the proof of guilt *aliunde* is a valid criterion in trials in which the documentation adduced at actual trial has also been subjected to full, adversarial scrutiny²⁴ but is not available in those where it has been limited in quantity and quality (by virtue of redaction).

3.4. Remote Monitoring of Workers: *Barbulescu*

The applicant was a Romanian sales engineer who worked in the commercial section of a private company. He had been provided with work instruments including electronic equipment that used an Internet connection. The employee had nevertheless installed an instant messaging account using Yahoo Messenger (invented for personal communications) in his employer's software (with the latter's approval). He had been made to sign an information notice in which he took note that using the Internet connection for personal purposes was forbidden.

²³Of the ECtHR's many decisions on this point, see *Vos v. France* (2006), *Mirilashvili v. Russia* (2008), *Polyakov v. Russia* (2009) and *Ogaristi v. Italy* (2010).

²⁴As, for example, in the case of *Schatschaschwili v. Germany* (regarding which see *Quaderno*, no. 12 (2015), p. 57), where the Grand Chamber had found a violation.

In July 2007, however, he had been accused of using the Yahoo messaging system for personal purposes and had therefore been dismissed. The disciplinary measure had been based on printouts showing his use of the equipment assigned to him. These revealed that his communications had been monitored assiduously.

He had contested the dismissal in the appropriate courts and had also reported the criminal offence of unlawfully processing his personal data. The employment tribunal had nevertheless found against him at first instance and on appeal, whilst the criminal complaint file had soon been closed on the ground that the employer could justifiably claim owner's rights over the equipment and access to the Internet.

The employee had therefore applied to the European Court of Human Rights but, in 2016, the latter's Fourth Section had held there had been no violation of Article 8, regarding the right to respect of private and family life.

He had therefore requested that the case be referred to the Grand Chamber. On 5 September 2017, this court overturned the single Section's judgment and found a violation of Article 8, after an extensive and in-depth adversarial presentation of evidence and legal argument. Indeed, not only did the Romanian Government present a wide-ranging defence – inducing the Court to undertake a vast comparative study of the law – but it had also availed itself of the *ad adjuvandum* intervention of the French government. The applicant had, in his turn, seen the supporting intervention of the European Trade Union Confederation. As will be seen *infra*, the Grand Chamber did not come to a unanimous verdict.

Sitting in plenary session, the Court essentially based its finding of violation on the distinction between the information notice regarding the ban on using work software for personal reasons and an information notice regarding remote monitoring of employees and such monitoring's scope and depth. The Grand Chamber took note that the applicant was informed about the ban on taking advantage of his work Internet connection but certainly not about his employer's policy of surveillance over employees, which included intrusion into the content of his private communications. The Court did not refuse to acknowledge the possibility

of employers monitoring their employees on reasoned grounds, but this cannot “reduce private social life in the workplace to zero” (see paragraph no. 80 of the judgment).

Furthermore, the Court reproved the national judges for not having sufficiently appreciated the distinctive features of the employment relationship, as a contract and as a form of social relationship that was different from others as far as the need to avoid abuse was concerned (see paragraph nos. 116-120). It also reproved them for their inadequate assessment of the discrepancy between the undisclosed practice of monitoring the employee’s private messaging and the ultimate penalty of dismissal for the alleged violation of professional duties.

The Court held that, regarding the monitoring of employees’ communications, national authorities must check that company policies are disclosed in advance to workers, provide legitimate reasons to justify monitoring and contemplate the least invasive methods possible (see paragraph nos. 121-123).

This judgment was adopted by eleven votes to six. It held that no material damage had been proven and that recognition of the Article 8 violation in itself constituted sufficient just satisfaction for any non-material damage that the applicant might have sustained. Whilst the Turkish judge Karakas supported the finding of an Article 8 violation and drew up an opinion that dissented only on the point regarding the failure to award a sum by way of non-material damages, a solid body of judges (headed, precisely, by the Italian judge, Raimondi, and also comprising the Russian judge, Dedov, the Danish judge, Kjølbros, the Latvian judge, Mits, the Monégasque judge, Mourou-Vikström, and the British judge, Eicke) drew up a rather marked dissenting opinion. According to the dissenting judges, there were no grounds for a violation of Article 8 because Romania had not – in their view – failed to carry out its procedural duties to protect the applicant. In this respect, the domestic judges (at both levels of the litigation) had applied their yardstick to the facts in a manner that had not exceeded the margin of appreciation attributed by the majority to each Contracting State. The applicant had been well informed of the ban on personal use of work equipment and had been able to defend himself extensively throughout the judicial

proceedings, during which the panels of judges had nevertheless been persuaded that it was lawful for the employer to check that employees observed that ban. This for the purposes of an orderly running of the company's activities. Regarding this aspect, therefore, the dissenting opinion could not subscribe to the observation that the domestic judges had not sufficiently weighed the matter presented and the interests at stake²⁵.

²⁵ For an overview of the relationship between fundamental rights and the workplace, see A. BAYLOS GRAU, *Poteri privati e diritti fondamentali*, in *Lavoro e diritto* 2017, p. 7 ff. To some extent, the decision of the Pordenone District Court of 3 May 2018 (n. 38) falls into the domain of controls over the workers' movements, even if with emphasis on different aspects. The case involved a worker who had been shadowed by a private investigator. The decision can be read further in this *Quaderno* (it should be noted that the employer's intention to challenge the ruling has been made known in the daily press).

II. RASSEGNA INTRODUTTIVA

RASSEGNA INTRODUTTIVA

1. IL 2017: UN ALTRO ANNO DI CENTRALITÀ POLITICA E MEDIATICA DELLA CORTE EDU

Nel 2017 si sono avute reiterate notifiche di deroga della Convenzione dei diritti dell'uomo da parte della Turchia¹ e – parallelamente in ambito UE – l'avvio della procedura di infrazione nei confronti della Polonia² per la violazione dello stato di diritto, ai sensi dell'art. 7 del Trattato sull'Unione europea. La questione dei diritti umani è rimasta dunque un crinale critico del dibattito pubblico e, in tale contesto, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha continuato a reclamare ruolo e attenzione.

In Italia, questo aspetto si è reso evidente su più piani. Per un verso, l'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione della legge 14 luglio 2017, n. 110, in materia di tortura, ha avuto come base la consolidata giurisprudenza della Corte EDU, nonché un'interlocuzione con il Consiglio d'Europa; per altro verso, nella relazione conclusiva della Commissione di inchiesta sul sistema bancario, uno spazio significativo è

¹ Per la prima adozione delle notifiche di deroga nel 2016 vedi il *Quaderno* n. 13, pag. 33; l'ultima notifica di deroga della Turchia al Segretariato generale del Consiglio d'Europa è del 19 gennaio 2018 (<https://www.coe.int/en/web/conventions/notifications>). Per una pronunzia giurisdizionale italiana che riconosce la sostanziale sospensione dello stato di diritto in Turchia e, pertanto, offre la protezione internazionale italiana a un cittadino turco di etnia curda, vedi l'ordinanza del tribunale di Roma, 15 febbraio 2018 (allegata a questo *Quaderno*).

² Vedi B. ROMANO, "La Polonia tradisce i valori UE. La Commissione fa scattare l'opzione nucleare della sospensione del diritto di voto" in *Sole 24 Ore*, 21 dicembre 2017, pag. 16; P. VALENTINO, "L'Europa mette sotto processo la Polonia. A rischio il diritto e la democrazia" in *Corriere della Sera*, 21 dicembre 2017, pag. 13; M. BRESOLIN, "In pericolo lo Stato di diritto. Procedura UE contro Varsavia" nella *Stampa*, 21 dicembre 2017, pag. 1.

riservato alle ricadute interne del caso *Grande Stevens*³; da ultimo, ma non per importanza, uno dei principali attori politici italiani (Silvio Berlusconi) ha a più riprese fatto riferimento al ricorso proposto alla Corte EDU contro la decadenza pronunciata nei suoi confronti dal Senato il 26 novembre 2013⁴.

A questi filoni, che intersecano i lavori parlamentari e la dinamica politico-istituzionale, deve aggiungersi la nutrita serie di sentenze pronunziate nei confronti dell'Italia su materie di particolare rilievo presso la pubblica opinione, come per esempio la violenza sulle donne (caso *Talpis*), i diritti in ambito privato e familiare (casi *Orlandi* e altri), le misure di prevenzione contro le mafie (caso *De Tommaso*) e i fatti di Genova 2001 (casi *Bartesaghi-Gallo* e altri).

2. IL CONTENZIOSO NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

L'Italia nel 2017 ha riportato 31 sentenze a seguito di contraddittorio, in 28 delle quali è stata accertata almeno una violazione, mentre in due casi non è stata accertata alcuna violazione e in uno la Corte ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo.

2.1. Diritto alla vita: *Talpis*, il primo caso di condanna dell'Italia in materia di violenza contro le donne

Elisaveta Talpis, cittadina moldava residente in provincia di Udine, aveva contratto matrimonio con il connazionale Andrei e da lui aveva

³ Per il caso *Grande Stevens c. Italia* della Seconda sezione, 4 marzo 2014, v. il *Quaderno* n.11, pag. 115 e ss. La relazione conclusiva della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, istituita con la legge n. 107 del 2017, è pubblicata nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 30 gennaio 2018, pag. 134 e ss. Il riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU è a pag. 185, laddove - nel solco della sentenza *Grande Stevens* - si cita anche la successiva sentenza di non violazione A. e B. c. Norvegia della *Grande Chambre* del 15 novembre 2016.

⁴ Il ricorso è stato discusso il 22 novembre 2017, ma la pronuncia non è stata ancora emanata. V. G. BIANCONI e S. MONTEFIORI, *Strasburgo, sfida su Berlusconi. Sul verdetto l'enigma dei tempi*, in *Corriere della Sera*, 23 novembre 2017, p. 2.

avuto due figli. Negli anni tra il 2012 e il 2013 ella aveva subito reiterati episodi di violenza domestica, vittima dei quali era stata anche la figlia minore. In particolare, nel giugno 2012, la donna aveva riferito alle forze dell'ordine di essere stata percossa dal marito insieme alla figlia, in ragione dei suoi problemi di alcolismo. Giunti sul posto, gli agenti di polizia avevano verbalizzato di aver trovato l'uomo in stato di ebbrezza e avevano indicato le lesioni riportate da madre e figlia, senza raccogliere tuttavia una formale denuncia. Nell'agosto del medesimo anno, la donna era stata costretta dal marito ad avere rapporti sessuali con lui e con suoi amici sotto la minaccia di un coltello. Indi, si era recata al pronto soccorso per le cure del caso e aveva nuovamente segnalato il fatto alle forze dell'ordine. Era stata poi accolta da un centro antiviolenza per tre mesi e, dopo alterne vicende, aveva trovato un lavoro e un appartamento in affitto. Nel frattempo, da un lato, aveva continuato a ricevere messaggi telefonici minacciosi e offensivi; dall'altro, si era risolta, nel settembre 2012, a sporgere un formale esposto, chiedendo protezione alle autorità pubbliche per sé e per i suoi figli. Tuttavia, soltanto nell'aprile 2013 a questa denuncia era seguita la deposizione per sommarie informazioni testimoniali. In tale occasione, ella aveva ritrattato, determinando così nell'autorità giudiziaria la convinzione ad archiviare il caso. Nondimeno, nell'ottobre 2013, a seguito di un nuovo episodio di lesioni, anch'esso denunciato, l'uomo era stato condannato a un'ammenda di duemila euro. Da ultimo, circa un mese dopo, si era avuto un ulteriore violento litigio presso il domicilio della donna, in esito al quale l'uomo era stato portato in ospedale in stato di intossicazione. Una volta dimesso, nella medesima notte, l'uomo si era riavviato verso la casa della moglie ed era stato fermato da una pattuglia perché ubriaco. Ciò nonostante, gli agenti di polizia si erano limitati a identificarlo e a lasciarlo andare. Egli pertanto aveva fatto ingresso nell'abitazione, aggredendo ancora una volta la moglie con un coltello da cucina. Nella colluttazione costei era rimasta ferita e il figlio diciannovenne, intervenuto in difesa della madre, era stato ucciso.

Nel gennaio 2015, Andrei Talpis era stato dunque condannato all'ergastolo per omicidio e tentato omicidio, porto illegale di armi e maltrattamenti nei confronti di moglie e figlia.

La donna aveva quindi interposto ricorso alla Corte EDU, invocando gli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti), 8 (diritto alla vita privata e familiare), 13 (diritto a un ricorso effettivo) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione.

Sulla violazione dell'articolo 2, la Corte ha rammentato che esso sancisce il diritto fondamentale alla vita, in base al quale non solo è fatto divieto alle autorità pubbliche di cagionare la morte dei cittadini, ma anche l'obbligo di attivarsi in positivo per proteggerne l'integrità. Da questo punto di vista, la giurisprudenza della Corte è sempre stata ferma nel ritenere che tale obbligo procedurale non è assoluto e comprensivo di ogni e qualsiasi misura di tutela, ma è relativo alle circostanze del caso. Per le situazioni concrete nelle quali le autorità pubbliche sono messe al corrente di specifici rischi per la vita di individui determinati, la Corte – fin dalle sentenze *Osman c. Regno Unito* del 1998 e poi, più diffusamente, *Opuz c. Turchia* del 2009 – ha statuito la necessità dell'adozione di misure adeguate a prevenire eventi letali. Ciò è particolarmente vero nel caso della violenza domestica e di genere, in cui le donne sono frequentemente esposte alla violenza degli uomini. Del resto, anche su questi insegnamenti si basano i contenuti della Convenzione di Istanbul, ratificata dall'Italia con il decreto-legge n. 77 del 2013.

In questo contesto, la Corte ha rilevato che la signora Talpis aveva denunciato reiteratamente la condotta violenta del marito, ma alle segnalazioni l'autorità di pubblica sicurezza italiana, unitamente all'autorità giudiziaria, non aveva dato un seguito concreto, se non consentendo la deposizione della vittima con sette mesi di ritardo, così privando la procedura della necessaria tempestività ed efficacia (vedi n. 117 della sentenza). Peraltro, la magistratura – nell'archiviare il caso sulla base della ritrattazione della donna – era pure venuta meno al dato di esperienza (già sottolineato nella sentenza *Opuz*, vedi nn. 130-139) per cui le incertezze e le contraddizioni delle testimonianze delle vittime vulnerabili devono sempre essere messe a confronto con indici oggettivi che emergono dall'istruttoria, quali per esempio la serietà dell'offesa, l'uso di armi, la continuità della minaccia, la presenza di minori e altri parametri (v. ancora la sentenza *Opuz*, n. 138 e, più sinteticamente, il n.

101 della sentenza). Essendo venuta meno a queste cautele in positivo ed essendo poi la situazione di pericolo concretizzatasi nell'omicidio del figlio e nel tentato omicidio della donna, l'Italia è stata condannata per la violazione dell'articolo 2.

Quanto alla violazione dell'articolo 3, la Corte si è mossa ancora una volta dal caposaldo della sua giurisprudenza, per cui i diritti attribuiti dalla Convenzione impongono allo Stato sottoscrittore un doppio ordine di obblighi: negativi e di astensione, da un lato; positivi e di prestazione, dall'altro. Nel caso di specie, essa ha ritenuto che la ricorrente, alla luce delle circostanze verificatesi in fatto, rientrasse nella categoria delle "persone vulnerabili", ovvero a rischio e aventi diritto alla protezione dello Stato. La Corte ha aggiunto che le violenze inflitte alla donna, sul piano sia fisico sia psicologico, erano sufficientemente gravi da essere considerate trattamenti degradanti, ai sensi dell'articolo 3. Al riguardo, essa ha sottolineato che la citata Convenzione di Istanbul impone agli Stati firmatari di assumere le misure, legislative e non, necessarie affinché le procedure giudiziarie, relative a tutte le forme di violenza coperte dal campo di applicazione della Convenzione medesima, conseguano i propri effetti pratici senza ritardo. La Corte ha, quindi, constatato anche la violazione di questo parametro.

Similmente a quanto accaduto nella sentenza *Opuz*, infine, la Corte ha accertato anche la violazione del principio di non discriminazione, con riferimento alla tutela della vita e dell'integrità fisica (combinato disposto degli articoli 2, 3 e 14 della Convenzione). È parso evidente, infatti, che l'aver trascurato la reiterata prospettazione della situazione di pericolo da parte della donna ha costituito oggettivamente una discriminazione in suo danno, giacché la vulnerabilità era consistita precisamente nella sua condizione di moglie e madre esposta alla violenza del marito, in ragione della sensazione di impunità che questi avvertiva a motivo dell'inerzia delle forze dell'ordine.

L'assunto della statuizione contenuta nelle sentenze *Opuz* e *Talpis* è, dunque, che un'inversione dei ruoli in questo contesto di violenza e

minaccia non è facilmente immaginabile, né è statisticamente rilevato. Di qui la condanna anche sotto il profilo dell'articolo 14 della Convenzione⁵.

Vale la pena rammentare in questa sede che – a detta di una folta schiera di osservatori – la piaga della violenza sulle donne ha una matrice eminentemente culturale, sicché la Camera dei deputati e, per essa, la Commissione cultura è stata impegnata a lungo, nel corso della XVII legislatura, nell'esame di proposte di legge volte all'introduzione dell'educazione di genere nell'attività didattica delle scuole (v. l'a.C. 1230 Tentori e abbinate⁶).

⁵ La sentenza *Talpis* è illustrata e commentata anche da R. CASIRAGHI, *L'Italia condannata per non aver protetto le vittime di violenza domestica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2017, pag. 1192; da N. FOLLA, *Violenza domestica e di genere: la Corte EDU per la prima volta condanna l'Italia*, in *Famiglia e diritto*, 2017, pag. 626 e ss., e da P. DE FRANCESCHI, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2018, pag. 1.

⁶ In realtà, la discussione in sede referente si è rivelata complessa e prolungata. Incardinato l'esame nella seduta della Commissione cultura del 27 giugno 2016, è stato disposto un ciclo di audizioni informali. L'adozione di un testo base, elaborato da un Comitato ristretto, si è avuta il 7 febbraio 2017, ma l'esame è ripreso solo il 28 settembre 2017, protraendosi senza essere concluso fino al 13 dicembre 2017. Nella discussione si sono confrontate, in via di sintesi, due impostazioni di base: la prospettiva della proponente, della relatrice, on. Mara Carocci, e del gruppo del Partito democratico, cui sostanzialmente – sia pure con taluni aspetti di diversità – hanno aderito le onorevoli Celeste Costantino e Annalisa Pannarale (gruppo Sinistra Italiana – SEL) e Silvia Chimienti e Chiara Di Benedetto (gruppo Movimento 5 Stelle) era quella dell'introduzione dell'insegnamento dell'educazione sentimentale e di genere in orario curricolare, onde conferire alla formazione dei bambini e degli adolescenti i contenuti e la sensibilità di un approccio tra i sessi sano e paritario e, comunque, non discriminatorio o predatorio. Secondo la prospettiva degli altri gruppi parlamentari, rinvenibile in particolare negli interventi dei deputati Paola Binetti, Domenico Menorello, Antonio Palmieri, Alessandro Pagano ed Eugenia Roccella (v., in particolare, le sedute della Commissione cultura del 22 novembre e del 6 dicembre 2017), viceversa, la materia dell'educazione all'affettività e al rapporto tra i generi deve rimanere essenzialmente appannaggio della famiglia e delle scelte educative genitoriali. Nel contesto della discussione, quest'ultima tesi ha anche fatto valere l'argomento che la legge n. 107 del 2015 (sulla cosiddetta Buona scuola), all'articolo 1, comma 16, prevede l'emanazione di Linee guida ministeriali per l'educazione di genere nelle scuole. L'effettiva redazione di tali Linee guida, intervenuta *medio tempore*, secondo questa tesi, avrebbe reso superflua l'approvazione di una legge.

2.2. Divieto di tortura: *Bartesaghi-Gallo, Azzolina e Blair*.

L'Osservatorio della Camera dei deputati ha dato conto con completezza, a partire dalle due sentenze *Giuliani*⁷ fino alla *Cestaro*⁸ e poi con le pronunzie di condanna intervenute nel 2017 del filone inerente al G8 di Genova del 2001, cui peraltro ha fatto esplicito riferimento il capo del dipartimento di pubblica sicurezza (capo della polizia), Franco Gabrielli, in un'intervista del luglio 2017⁹.

I casi *Bartesaghi-Gallo, Azzolina e Blair* ineriscono – dunque - tutti e tre ai fatti avvenuti nella scuola Diaz-Pertini e nella caserma di Bolzaneto.

La magistratura italiana aveva tratto a giudizio numerosi imputati per lesioni dolose, porto abusivo di armi da guerra e una varietà di reati di falso. I fatti di lesione consistevano nell'aver cagionato ai manifestanti che riposavano nell'edificio scolastico gravi danni alla persona (fratture agli arti, lesioni agli organi interni, ecchimosi di varia gravità e altri). I ricorrenti – tutti partecipanti alle manifestazioni promosse dal *Genoa Social Forum* - si erano costituiti parte civile nel processo. In tribunale, tutti costoro avevano ottenuto il riconoscimento di un risarcimento del danno per somme variabili. La corte d'appello aveva confermato queste statuizioni, le quali avevano anche superato il vaglio della Cassazione.

Senonché, in ragione sia del decorso del tempo - che aveva determinato la prescrizione dei reati - sia dell'indulto del 2006, sia ancora delle decisioni giudiziali sui diversi passaggi probatori e sia, da ultimo, della mancanza nel nostro ordinamento penale del reato di tortura, i ricorrenti avevano assistito alla definitiva assoluzione di molti dei soggetti

⁷ V. le sentenze della Quarta sezione del 25 agosto 2009, su cui v. il *Quaderno* 2009, n. 6, pag. 12; e poi della *Grande Chambre* del 24 marzo 2011, su cui v. il *Quaderno* 2011, n. 8, pag. 63.

⁸ V. la sentenza della Quarta sezione del 7 aprile 2015, su cui v. il *Quaderno* 2015, n. 12, pag. 45.

⁹ V. l'intervista del dott. Gabrielli al cronista Carlo Bonini, *Il G8 di Genova fu una catastrofe*, nella *Repubblica* del 19 luglio 2017 (proprio nel sedicesimo anniversario dei fatti del capoluogo ligure), pag. 2, in cui il Capo della polizia ha testualmente affermato (tra l'altro): "A Genova morì un ragazzo. A Genova un'infinità di persone incolpevoli subirono violenze fisiche e psicologiche che hanno segnato le loro vite. Non è stato sufficiente chiedere scusa a posteriori. A Bolzaneto, lo dico chiaro, ci fu tortura".

responsabili delle lesioni subite. Né costoro erano stati sottoposti a procedimento disciplinare alcuno. Per questo, si erano rivolti alla CEDU, lamentando la violazione dell'articolo 3 della Convenzione (divieto della tortura e di trattamenti disumani o degradanti).

La Corte - similmente al precedente *Cestaro* del 2015 - evidenzia che l'art. 3 impone anche obblighi procedurali di sanzionare i responsabili delle violazioni, che l'ordinamento nel suo complesso aveva impedito di adempiere. In questo contesto, i ricorrenti potevano vantare un diritto alla giustizia che era stato loro negato. Sicché - accertata la sussistenza di fatti di tortura contrari all'articolo 3 - la Corte all'unanimità condanna l'Italia per la violazione del medesimo articolo 3, sotto i profili sia materiale sia procedurale. La sentenza su Sara Bartesaghi-Gallo e altri è divenuta definitiva il 22 settembre 2017, mentre quelle inerenti a Giuseppe Azzolina e altri e a Jonathan Norman Blair e altri sono divenute definitive il 26 gennaio 2018¹⁰.

2.3. *Segue: l'introduzione del delitto di tortura nel codice penale italiano.*

Con l'articolo 1 della legge n. 110 del 2017 è stato introdotto nel codice penale l'articolo 613-*bis*¹¹, che reca testualmente:

Chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero

¹⁰ Per le differenze di dettaglio tra questi tre casi si rinvia alle sintesi pubblicate *infra* in questo *Quaderno*.

¹¹ La legge contiene anche il reato (proprio) d'istigazione alla tortura e una modifica del testo unico sull'immigrazione, volto a escludere il respingimento per i casi di pericolo di tortura che i migranti correrebbero in patria se il respingimento fosse eseguito. Per un commento alla legge v. V. ONIDA, *La legge sulla tortura e i vincoli da rispettare*, in *Corriere della Sera*, 9 luglio 2017, pag. 26, in cui Onida fa riferimento anche alla corrispondenza intrattenuta dalla presidente della Commissione giustizia, on. Donatella Ferranti con il commissario per i diritti umani, Nils Muiznieks, il quale sollecitava la Commissione a non introdurre nel testo elementi che potessero ridurre il novero dei soggetti punibili (vedi il testo della lettera nei documenti acclusi in appendice a questo *Quaderno*); C. PEZZIMENTI, *Tortura e diritto penale simbolico: un binomio indissolubile?*, *Dir. pen. e processo*, 2017, pagg. 153 ss. e la letteratura ivi citata.

che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona.

Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni.

Il comma precedente non si applica nel caso di sofferenze risultanti unicamente dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti.

Se dai fatti di cui al primo comma deriva una lesione personale le pene di cui ai commi precedenti sono aumentate; se ne deriva una lesione personale grave sono aumentate di un terzo e se ne deriva una lesione personale gravissima sono aumentate della metà.

Se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è della reclusione di anni trenta. Se il colpevole cagiona volontariamente la morte, la pena è dell'ergastolo.

Questa disposizione è il frutto di un *iter* parlamentare lungo e tortuoso. Si può addirittura farne risalire l'origine all'a. C. 1483 della XIV legislatura, a prima firma Ruzzante. Quella proposta di legge era volta a introdurre un articolo *593-bis* nel codice penale. Calendarizzato nella quota dell'opposizione nelle sedute dell'Assemblea del 19 e 22 aprile 2004, il provvedimento era stato rinviato in Commissione per poi non essere più ripreso dalla plenaria.

Nella XVII legislatura, la Commissione giustizia ha preso in esame l'a.C. 2168, approvato dal Senato, e le abbinare proposte 189 Pisicchio e altre. Il Senato, infatti, aveva approvato il 5 marzo 2014 un testo unificato, il quale era stato modificato dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2015. Il Senato vi aveva apportato ulteriori modifiche nella seduta del 17 maggio 2017, ritrasmettendolo alla Camera dei deputati.

Senza qui svolgere un approfondito esame dell'insieme delle questioni giuridiche di principio e di tecnica legislativa che si sono poste, ci si limiterà a ricordare che l'Italia ha ratificato con la legge n. 489 del 1988 la Convenzione dell'ONU contro la tortura del 1984. Tale trattato internazionale fa espresso obbligo ai Paesi sottoscrittori di rendere la condotta di tortura un reato. La nozione di tortura fatta propria da questa Convenzione è la seguente:

"qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso, o è sospettata aver commesso, di intimorirla o di far pressione su di lei o di intimorire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate".

Con formula più laconica, come noto, l'art. 3 della Convenzione EDU reca: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti". In definitiva, l'introduzione del reato di tortura da parte dell'ordinamento italiano obbedisce all'obbligo internazionale derivante sia dalla Convenzione ONU, sia dalle plurime constatazioni di violazione da parte della Corte EDU a motivo dell'inesistenza del nostro sistema di tale figura incriminatrice.

Nel rinviare alla notevole produzione dottrinale sul punto, qui si rileva che il soggetto attivo del reato è "chiunque". Si tratta pertanto di una fattispecie comune e non di un reato proprio, come invece è nella definizione della Convenzione ONU. L'aver prescelto la figura comune (e l'aver invece confinato la qualità di pubblico ufficiale nell'ipotesi aggravata del comma 2 della nuova disposizione) appare rispondere alla logica dell'ordinamento CEDU sugli obblighi procedurali. Lo Stato sottoscrittore non solo non deve torturare chicchessia – esso, tramite i propri agenti – ma deve (nei limiti del possibile) evitare che altri lo faccia.

Quanto all'elemento oggettivo, la novella approvata individua una condotta che solo apparentemente è causalmente orientata ("cagiona acute sofferenze o un verificabile trauma"); in realtà, appare piuttosto come un reato di evento a condotta vincolata, poiché si deve trattare, alternativamente, di comportamenti reiterati o di fatti che costituiscano trattamenti inumani e degradanti.

Nel descrivere quest'ultima modalità della condotta punita, peraltro, la legge n. 110 del 2017 richiede che il trattamento sia inumano “e” degradante, laddove invece la CEDU contempla la disgiuntiva “o”. Inoltre, la condotta che cagiona l'acuta sofferenza o il verificabile trauma deve consistere in violenze o minacce gravi.

Circa l'evento cagionato, parrebbe che la sofferenza acuta e il trauma verificabile, a ogni modo, non debbano consistere necessariamente in lesioni dal punto di vista medico-legale, visto che in tal caso scatterebbero le diverse aggravanti previste dal testo di legge.

L'accertamento del fatto appare piuttosto complesso, per l'abbondanza di requisiti richiesti.

Quanto all'elemento soggettivo, il dolo è generico, mentre nella definizione della Convenzione ONU esso appare specifico¹².

2.4. Le misure di prevenzione antimafia: *De Tommaso*

Il compendio costituito dalla legislazione e dall'esperienza investigativa e giudiziaria italiane – considerato a ragione il più avanzato del mondo nel contrasto della criminalità organizzata – conta da molti anni sulle misure *ante delictum*, volte a prevenire i reati anziché a

¹² Molti degli aspetti cui si è accennato nel testo sono emersi nell'istruttoria legislativa. La Commissione giustizia della Camera ha, infatti, disposto un'indagine conoscitiva sull'a.C. 2168, nel contesto della quale sono intervenuti sia esponenti della magistratura, della polizia di Stato e delle relative sigle sindacali, sia autorevoli personalità della scienza penale italiana (v. per esempio le audizioni di Francesco Viganò e di Giovanni Flora il 24 settembre 2014; di Tullio Padovani del 22 ottobre 2014). Quanto alla modalità minacciosa o violenta, Francesco Viganò ha giustamente espresso perplessità, giacché può essere tortura anche soltanto il privare taluno del cibo o del sonno; egli viceversa ha espressamente convenuto sul non limitare la fattispecie alle vittime in stato di detenzione, proprio facendo riferimento agli eventi di Genova 2001. Durante le audizioni è emerso altresì il problema della distinzione tra tortura e maltrattamenti in famiglia, posto che la legge ha optato per il reato comune (su questo profilo, v. in particolare l'osservazione della deputata Sofia Amoddio e la replica di Tullio Padovani il 22 ottobre 2014).

reprimerli, nell'ottica di una tutela più efficace dell'ordine pubblico e del tessuto democratico¹³.

Le misure di prevenzione¹⁴ si classificano in personali¹⁵ e patrimoniali¹⁶, secondo che siano destinate a una persona, in ragione della

¹³ Particolarmente efficace, al riguardo, risulta la sentenza n.126 del 1983 (punto 3 del *Considerato in diritto*): «(...) la misura di prevenzione della sorveglianza speciale presuppone la pericolosità sociale, accertata *ante delictum*, del soggetto a cui viene applicata ed ha fini cautelari, di difesa della società contro il pericolo di attentati alla sicurezza ed alla moralità pubbliche».

¹⁴ In argomento v. B. LUPINI, voce *Misure di prevenzione*, in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. Cassese), Giuffrè, Milano 2006, vol. IV, pag. 3707 e, più diffusamente, F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giuffrè, Milano 2012, pag. 59 ss.; AA.VV., *Le misure di prevenzione dopo il cosiddetto Codice antimafia. Aspetti sostanziali e procedurali*, (a cura di F. Basile), in *Giur. it.* 2015, pag. 1520 e ss.

¹⁵ Le misure personali sono il foglio di via, l'avviso orale, la sorveglianza speciale (su cui v. *infra* nel testo), il divieto di soggiorno e l'obbligo di soggiorno. Le misure patrimoniali sono il sequestro, la confisca e l'amministrazione giudiziaria, oltre che – per quanto riguarda i beni dinamici quali le aziende – il controllo giudiziario (previsto dall'art. 34-*bis* del decreto legislativo n. 159 del 2011, come modificato dalla legge n. 161 del 2017).

¹⁶ Un utile sunto sulle misure patrimoniali (in particolare sulla confisca c.d. allargata, che non sempre è annoverata tra le misure di prevenzione propriamente dette ma che con esse condivide alcuni caratteri strutturali e le finalità) si rinviene nella sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2018, punto 6 del *Considerato in diritto*: “La misura patrimoniale prevista dalla norma censurata si colloca nell'alveo delle forme “moderne” di confisca alle quali, già da tempo, plurimi Stati europei hanno fatto ricorso per superare i limiti di efficacia della confisca penale “classica”: limiti legati all'esigenza di dimostrare l'esistenza di un nesso di pertinenza – in termini di strumentalità o di derivazione – tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. Le difficoltà cui tale prova va incontro hanno fatto sì che la confisca “tradizionale” si rivelasse inidonea a contrastare in modo adeguato il fenomeno dell'accumulazione di ricchezze illecite da parte della criminalità, e in specie della criminalità organizzata: fenomeno particolarmente allarmante, a fronte tanto del possibile reimpiego delle risorse per il finanziamento di ulteriori attività illecite, quanto del loro investimento nel sistema economico legale, con effetti distorsivi del funzionamento del mercato. Di qui, dunque, la diffusa tendenza a introdurre speciali tipologie di confisca, caratterizzate sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa. Tra i diversi modelli d'intervento in tale direzione, il più diffuso nel panorama europeo è quello della cosiddetta confisca dei beni di sospetta origine illecita: modello al quale è riconducibile anche la confisca “allargata” prevista dalla norma oggi censurata. Esso poggia, nella sostanza, su una presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone. Il ricorso a forme di confisca congegnate in questa chiave è caldeggiato anche a livello sovranazionale. Sollecitazioni a prevedere inversioni dell'onere della prova riguardo all'origine illecita dei beni suscettibili di confisca si rivengono, in specie, nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il

sua condotta pericolosa, oppure che colpiscano un bene statico o un'azienda in ragione del loro potenziale servizio per atti illeciti o della loro provenienza illecita. Esse si distinguono anche tra quelle che possono essere adottate direttamente dall'autorità di pubblica sicurezza e quelle che, invece, necessitano di un provvedimento giudiziario.

Tali misure, dunque, possono essere applicate, in presenza di indici oggettivi di pericolosità sociale, a prescindere dall'effettivo accertamento processuale di un reato e della responsabilità di esso in capo alla persona destinataria del provvedimento. La materia trova oggi un'organica disciplina nel decreto legislativo n. 159 del 2011, recentemente novellato dalla legge n. 161 del 2017.

Tra le misure di prevenzione personale irrogate dal giudice, figura la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Quanto al contenuto della misura prevista dall'art. 6 del predetto decreto legislativo n. 159, dispone il successivo art. 8:

traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988, ratificata e resa esecutiva con legge 5 novembre 1990, n. 328 (art. 5, paragrafo 7), e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a Palermo il 15 dicembre 2000, ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146 (art. 12, paragrafo 7). Assai più puntuali e stringenti risultano, peraltro, al riguardo, le indicazioni promananti dalla normativa dell'Unione europea. Nella cornice del generale processo di valorizzazione degli strumenti patrimoniali di lotta alla criminalità organizzata, da tempo in atto a livello dell'Unione, dapprima la decisione quadro 24 febbraio 2005, n. 2005/212/GAI del Consiglio, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (art. 3), e indi la direttiva 3 aprile 2014, n. 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, hanno, infatti, specificamente richiesto agli Stati membri di riconoscere all'autorità giudiziaria poteri di «confisca estesa», collocabili chiaramente all'interno del ricordato *genus* della confisca dei beni di sospetta origine illecita. L'art. 5, paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce, in particolare, che gli Stati membri devono adottare «le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato suscettibile di produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, laddove l'autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da attività criminose». Diversamente dalla decisione quadro 2005/212/GAI, la direttiva non limita l'applicazione della confisca estesa ai soli reati di criminalità organizzata o collegati al terrorismo, ma la richiede anche in relazione ad una serie di altri reati previsti da strumenti normativi dell'Unione, benché non commessi nel quadro di organizzazioni criminali”.

“1. Il provvedimento del tribunale stabilisce la durata della misura di prevenzione che non può essere inferiore ad un anno né superiore a cinque.

2. Qualora il tribunale disponga l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 6, nel provvedimento sono determinate le prescrizioni che la persona sottoposta a tale misura deve osservare.

3. A tale scopo, qualora la misura applicata sia quella della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e si tratti di persona indiziata di vivere con il provento di reati, il tribunale prescrive di darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro, di fissare la propria dimora, di farla conoscere nel termine stesso all'autorità di pubblica sicurezza e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità medesima.

4. In ogni caso, prescrive di vivere onestamente, di rispettare le leggi, e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; prescrive, altresì, di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, di non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza, di non detenere e non portare armi, di non partecipare a pubbliche riunioni.

5. Inoltre, può imporre tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale, e, in particolare, il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, ovvero, con riferimento ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente da minori”.

Questa e le altre misure di prevenzione sono state più volte tacciate di violare la garanzia della libertà personale (art. 13 della Costituzione), il principio di stretta legalità dei reati e delle pene (art. 25, secondo comma) e quello di non colpevolezza fino a pronuncia definitiva (art. 27, secondo comma), anche perché la violazione delle relative prescrizioni è a sua volta penalmente sanzionata (v. oggi l'art. 75 del citato decreto legislativo n. 159). La Corte costituzionale ha generalmente rigettato le questioni sollevate. Nella sentenza n. 23 del 1964, la Corte ebbe a ribadire con nettezza che:

“Questa Corte ha già avuto occasione di ravvisare il fondamento di tali misure nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione (sent. n. 27 del 1959)”.

Analoghe e consequenziali statuizioni si rinvencono anche nelle sentenze n. 32 del 1969 e n. 3 del 1974. Proprio sulla sorveglianza speciale, la Corte aveva stabilito – già nella sentenza n. 113 del 1975 – che:

“Si assume che la decisione circa l'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, pur promanando formalmente dall'autorità giudiziaria, sarebbe in realtà fondata su un provvedimento amministrativo assolutamente discrezionale, quale quello di cui all'art. 1 della già citata legge n. 1423 del 1956 (diffida da parte del questore) e quindi, a differenza delle altre misure restrittive della libertà personale, sarebbe presa non sulla base di dati sicuri di fatto, quali condanne penali e simili, ma alla stregua di elementi soggettivi e controvertibili come i giudizi di pericolosità. Le questioni sono prive di fondamento.

Per vero questa Corte ha già riconosciuto, in numerose decisioni, la piena compatibilità delle misure in esame con i principi stabiliti dagli artt. 3 e 13 Cost. (si veda sent. n. 23 del 1964 e sent. n. 68 del 1964 e sent. n. 32 del 1969), ed ha precisato che l'autorità di pubblica sicurezza non può agire a proprio arbitrio sulla base di semplici sospetti, poiché è richiesta dalla legge un'oggettiva valutazione di fatti, da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona, che siano manifestazione concreta della sua proclività al delitto e siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive ed incontrollabili (si veda sent. n. 23 del 1964). Né va dimenticato che le informazioni assunte dalla pubblica sicurezza sono in ogni caso liberamente valutabili dal giudice che deve decidere in ordine alla applicazione di una misura di prevenzione, al pari di ogni altro elemento di prova acquisito al processo.

3. - Nelle stesse ordinanze è prospettato il dubbio che i già citati artt. 1, 3 e 9 della legge n. 1423 del 1956 contrastino con l'art. 14 Cost., sotto il profilo che le prescrizioni relative alla misura della

sorveglianza speciale potrebbero comportare visite domiciliari, anche in ore notturne, in abitazioni di soggetti diversi dal sorvegliato, presso i quali il medesimo risulti dimorare.

Anche tale questione non è fondata.

Al riguardo è sufficiente rilevare che le norme impugnate si limitano a porre alcune limitazioni alla libertà della persona sottoposta alla misura della sorveglianza speciale e non contengono, neppure implicitamente, nessuna disposizione che attribuisca speciali poteri di indagine agli organi di polizia giudiziaria, i quali restano quindi condizionati, per ciò che attiene alle perquisizioni e alle ispezioni, dalle norme contenute nel codice di procedura penale (artt. 224, 332 e 336 c.p.p.), nell'ambito di quanto disposto dall'art. 14 Cost. ”.

In una successiva pronuncia (la n. 177 del 1980), la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità della legge n. 1423 del 1956, nella parte in cui consentiva l'irrogazione della sorveglianza speciale alle persone “proclivi a delinquere”. La Corte ritenne non sufficientemente determinata la formula legislativa, poiché la pretesa tendenza a delinquere poteva essere desunta dal giudice dalla partecipazione del destinatario a “manifestazioni” non meglio precisate. Tanto più che sarebbe risultato indeterminato anche il precetto per la violazione del quale è prevista una pena.

Sotto quest'ultimo profilo, la Corte costituzionale ha emanato poi una sentenza interpretativa di rigetto (la n. 282 del 2010), nella quale ha stabilito che non è illegittima la sanzione penale per la violazione dell'ordine di “rispettare la legge e vivere onestamente” contenuto nella sorveglianza speciale, a patto di intendere tale ordine come riassuntivo di un complesso di disposizioni più precise – che eventualmente il giudice potrà indicare nella motivazione della propria pronuncia - e non già in modo autonomo e generico (vedi il punto n. 2.1 del *Considerato in diritto*).

Alla luce di questo quadro di diritto vivente, appare problematica la soluzione data dalla *Grande Chambre* al caso *De Tommaso c. Italia*, nella sentenza del 23 febbraio 2017.

Si trattava di un soggetto che aveva precedenti penali per contrabbando, traffico di droga, detenzione illegale di armi ed evasione

dallo stabilimento penitenziario, oltre che per violazione della consegna di un avviso orale di polizia. A costui era stata, pertanto, comminata – con provvedimento del tribunale di Bari dell'11 aprile 2008 - la sorveglianza speciale, comprensiva di diverse prescrizioni, tra cui quelle formulate in modo *standard* di rispettare la legge, vivere onestamente e non destare sospetto alcuno.

Deducendo che la violazione della pregressa misura di prevenzione era stata commessa da un suo omonimo e che, sotto altro profilo, le condanne per contrabbando, stupefacenti e detenzione di armi risalivano a sei anni prima dell'irrogazione della misura di prevenzione e, da ultimo, che l'evasione dal carcere (pure più recente) non poteva dirsi significativa di pericolosità sociale, il De Tommaso aveva impugnato il provvedimento innanzi alla corte d'appello di Bari. Questa aveva accolto l'appello, annullando la misura *ex tunc* (v. al riguardo la sintesi *infra* in questo *Quaderno*). Di qui il ricorso alla CEDU per far valere, per il tempo intercorrente tra le due istanze di giudizio, la violazione di ben quattro parametri.

Anzitutto, il prevenuto aveva fatto valere l'art. 5, in materia di libertà e sicurezza personale; in secondo luogo, egli aveva dedotto la violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 4, in materia di libertà di circolazione; ancora, aveva lamentato la violazione dell'equo processo (art. 6), sotto i profili del contraddittorio e della pubblica udienza; infine, il ricorrente aveva chiesto l'accertamento della lesione del suo diritto a un ricorso effettivo (art. 13).

La *Grande Chambre* – sia pure a maggioranza (12 a 5) – ha respinto le doglianze inerenti agli articoli 5 e 13. All'evidenza, la sorveglianza speciale non incide sulla libertà personale strettamente intesa (questa, infatti, con la sorveglianza viene temperata e limitata ma non del tutto compressa); né si poteva ragionevolmente sostenere che – proprio in virtù della proposizione dell'appello e del suo accoglimento – l'ordinamento italiano non avesse offerto al ricorrente mezzi effettivi di tutela giurisdizionale.

Viceversa e non senza destare nel lettore italiano qualche riserva, la Corte EDU ha accertato la violazione del diritto di circolazione (art. 2 Protocollo 4), a motivo che la prescrizione di rispettare la legge, vivere

onestamente e non destare sospetto alcuno (oggi contenuta nell'articolo 8 del decreto legislativo n. 159) sarebbe troppo vaga, conferendo tanto al giudice della prevenzione, quanto a quello penale, in sede di sanzione della sua violazione, una discrezionalità troppo ampia e privando il prevenuto della possibilità di stabilire in anticipo quali comportamenti gli fossero consentiti e quali vietati (vedi nn. 119-122 della sentenza). Sotto questo aspetto, la Corte dei diritti non si è ritenuta sufficientemente confortata dalla sentenza n. 282 del 2010 della Corte costituzionale italiana.

La Corte ha, altresì, ritenuto violato il parametro dell'art. 6, sotto il profilo della pubblica udienza, che non si era tenuta, ciò in contrasto con la propria giurisprudenza ormai consolidata (v. per tutti il caso *Bocellari e Rizza c. Italia* del 13 novembre 2007).

La sentenza (comprensibilmente) ha incontrato i *distinguo* dei giudici italiano Guido Raimondi (che peraltro presiede la Corte), slovacco Sikuta, svizzera Keller, danese Kjølbro e del Liechtenstein Villiger, i quali hanno redatto una significativa opinione concordante, che ravvisa la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 non già nell'indeterminatezza della legge nazionale, ma solo ed esclusivamente nella sua applicazione al caso concreto. Posto che in nessuna maniera si può sostenere che la legislazione italiana in materia di misure di prevenzione sia indeterminata o attribuita alla pubblica autorità di poteri eccessivi, i citati cinque giudici hanno ritenuto che il tribunale di Bari abbia errato nell'applicare la sorveglianza speciale, per motivi squisitamente attinenti alla valutazione della pericolosità sociale del De Tommaso il quale, contrariamente a quanto ritenuto in prima istanza, aveva iniziato a lavorare già tre anni prima dell'irrogazione della misura di prevenzione e non aveva offerto elementi che potessero provare suoi legami con delinquenti abituali¹⁷.

¹⁷ Si segnala per completezza che il giudice portoghese Pinto de Albuquerque ha - a sua volta - steso una corposa opinione parzialmente dissidente, nella quale si ritiene violato non solo il diritto alla libera circolazione, ma anche quello alla libertà personale, di cui all'art. 5 della Convenzione, nonché il diritto a un equo processo, a motivo che nella procedura di applicazione delle misure di prevenzione il proposto non gode delle garanzie del processo penale. In definitiva, si può concludere che il giudice portoghese Pinto è sostanzialmente contrario alle misure di prevenzione in

Questa opinione concorrente serve anche a rammentare – a proposito delle ricadute interne delle pronunzie CEDU – che la sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2011 ha escluso che il diritto

quanto tali. Hanno aderito alle sue considerazioni i giudici ungherese Sajò e montenegrino Vucinic. Mentre il giudice russo Dedov ha redatto una breve opinione concordante con quella di maggioranza, il giudice lituano Kuris, dal canto suo, ha scritto una opinione parzialmente dissenziente nel solco di quella del giudice Pinto, anch'egli mostrando un affievolito consenso per il sistema di contrasto della criminalità organizzata vigente nel nostro Paese. Per un inquadramento ponderato della materia delle misure di prevenzione personali si rinvia, a ogni modo, a V. MAIELLO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione dopo il cosiddetto Codice antimafia*, cit., pag. 1523 e ss. Per un commento informato, v. F. MENDITTO, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Diritto penale contemporaneo* 2017, pag. 127 e ss. e - per critiche alla pronunzia - pagg. 161 e ss.

La letteratura giuridica e diverse pronunzie giudiziali hanno dato rilievo anche al n. 117 della sentenza De Tommaso che in inglese reca: “117. The Court observes that, notwithstanding the fact that the Constitutional Court has intervened on several occasions to clarify the criteria to be used for assessing whether preventive measures are necessary, the imposition of such measures remains linked to a *prospective analysis* by the domestic courts, seeing that neither the Act nor the Constitutional Court have clearly identified the “factual evidence” or the specific types of behaviour which must be taken into consideration in order to assess the danger to society posed by the individual and which may give rise to preventive measures. The Court therefore considers that the Act in question did not contain sufficiently detailed provisions as to what types of behaviour were to be regarded as posing a danger to society”. Il passaggio è stato tradotto dal Ministero della giustizia come segue: “117. La Corte osserva che, nonostante il fatto che la Corte costituzionale sia intervenuta in diverse occasioni per chiarire i criteri da utilizzare per valutare se le misure di prevenzione fossero necessarie, l'applicazione di tali misure resta legata a un'analisi prospettica da parte dei tribunali nazionali, dato che né la Legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione. La Corte ritiene pertanto che la legge in questione non contenesse disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società”. L'espressione «prospective analysis» viene dunque tradotta come «analisi prospettica», anziché come «valutazione prognostica», che invece avrebbe reso meglio la consuetudine giuridica e la prassi giudiziaria italiane. Nondimeno, la Corte di cassazione, sezioni unite (sentenza 27 aprile 2017, n. 40076), ha ritenuto di “recepire” *de plano* la sentenza De Tommaso, annullando una sentenza di condanna a carico di un prevenuto ai sensi dell'art. 75 del decreto legislativo n. 159. Costui era stato attinto dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, con il connesso ordine di vivere onestamente. Viceversa, egli aveva percosso un uomo, cagionandogli la frattura di un gomito. Era stato pertanto processato e condannato sia per lesioni personali, sia per la violazione della misura di sorveglianza. La Cassazione ha annullato quest'ultima statuizione. La pronuncia ha incontrato i rilievi critici di I. PELLIZZONE, *L'impatto della sentenza De Tommaso secondo le sezioni unite: la disapplicazione della legge interna come soluzione alla carenza di prevedibilità*, in *Quaderni costituzionali* 2017, pag. 906 e ss.

giurisprudenziale della Corte di Strasburgo possa risolversi *sic et simpliciter* in un vincolo per il giudice italiano (v. al riguardo le osservazioni nel *Quaderno* 2011, n. 8, pag. 51 ss.).

2.5. Vita privata e familiare

2.5.1. Diritto di visita: *Solarino*

In quattro pronunzie del 2017 (v. *infra* in questo *Quaderno*), la Corte EDU torna a ribadire i propri dettami in materia di diritto di visita del genitore non affidatario dei figli minori. Da questo punto di vista, sussiste l'obbligo degli Stati sottoscrittori non solo di non conculcare quel diritto con provvedimenti formali ma anche quello di attivarsi affinché tale diritto sia concretamente esercitabile, onde non pregiudicare il legame tra genitore separato non affidatario e figli.

In particolare, nella sentenza *Solarino c. Italia* (Prima sezione, 9 febbraio 2017, divenuta definitiva il 9 maggio), si controverteva sul diritto di visita del padre a fronte della riluttanza della madre affidataria.

La figlia minore dei coniugi era nata nel 2004 e la separazione era intervenuta nel 2006 ed era stato disposto l'affidamento congiunto. Nel 2007, tuttavia, la madre aveva sporto denuncia in confronto dell'uomo per molestie sessuali in danno della figlioletta.

Sicché il tribunale dei minorenni sospese il padre dalla potestà di genitore in via cautelativa e dispose il divieto di visita, in attesa dell'esito della perizia, nel frattempo disposta dal pubblico ministero. Peraltro, nel 2009, il GIP archiviò la denuncia, mentre già all'esito della perizia (e alla conseguente richiesta di archiviazione del pubblico ministero) il tribunale dei minori aveva revocato i provvedimenti adottati. Nondimeno, la madre impugnò la decisione del tribunale dei minori e la corte d'appello accolse il gravame, disponendo una propria perizia e attribuendo il diritto di visita al padre solo in modalità protetta.

Ne seguì un *iter* giudiziario piuttosto intricato: la perizia (depositata solo nel 2011) non dette esiti sfavorevoli al padre ma – ugualmente – la corte d'appello confermò le sue statuizioni limitative del diritto di visita (estese peraltro anche ai nonni paterni). Nel frattempo, però, il padre adì il

tribunale ordinario di Catania, il quale si dichiarò competente a conoscere della questione e nel 2013 restituì al padre tutte le prerogative di genitore. I gravami della madre furono successivamente respinti.

Per la compressione illegittima del suo diritto di visita patito *medio tempore*, il padre fece dunque ricorso alla Corte EDU.

La Corte riconosce la legittimità dell'ingerenza delle autorità in quanto doverosa per la protezione dei diritti dei minori e dovuta alla necessità di verificare le accuse per abusi sessuali o la idoneità a svolgere le funzioni genitoriali. Tuttavia, i giudici ribadiscono che in questi casi il fattore "tempo" è cruciale (v. n. 39 della sentenza) e che – una volta venute meno le circostanze sulla base delle quali si era dubitato del padre – il diritto di visita di quest'ultimo avrebbe dovuto trovare immediata riespansione (v. n. 45). Di qui l'accertamento della violazione dell'art. 8 (conformemente in larga misura ai precedenti *Strumia* e *Giorgioni* del 2016).

2.5.2. Matrimonio egualitario: *Orlandi*

Diverse coppie omosessuali avevano domandato alle autorità italiane di trascrivere i loro matrimoni contratti all'estero. Esse - vivendo in una relazione stabile - avevano contratto matrimonio in alcuni Paesi esteri (USA, Canada, Paesi Bassi e altri), sulla base della relativa legislazione.

Fino all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, la legge italiana non prevedeva né il matrimonio tra persone dello stesso sesso (c.d. matrimonio egualitario), né altri istituti volti ad assicurare alle persone dello stesso sesso, legate da vincoli stabili, forme equiparabili di tutela. Pertanto, le domande di trascrizione avanzate dai ricorrenti erano state respinte ed essi avevano adito la Corte EDU, invocando la violazione dell'art. 8 (tutela della vita privata e familiare), in combinato disposto con gli articoli 14 (divieto di discriminazione) e 12 (diritto degli uomini e delle donne a sposarsi e avere una famiglia).

La Corte ribadisce il margine di apprezzamento discrezionale concesso ai Paesi sottoscrittori nel disciplinare il contenuto degli istituti di promozione e tutela della vita familiare. Da questo punto di vista, non ritiene che l'assenza del riconoscimento del matrimonio omosessuale costituisca di per sé una violazione dell'art. 8; tuttavia, afferma che le

coppie omosessuali devono essere riconosciute sotto il profilo giuridico, in modo tale da riceverne sufficienti livelli di tutela. La Corte evidenzia altresì che vari Stati sottoscrittori – pur non prevedendo il matrimonio - offrono alle coppie omosessuali l’istituto dell’unione civile, la quale garantisce effetti giuridici non distanti. Se l’Italia non avesse predisposto alcuno strumento giuridico in tal senso, sarebbe incorsa in una violazione dell’art. 8¹⁸. Tuttavia, la Corte - preso atto dell’entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, che ha introdotto nell’ordinamento italiano le unioni civili - riconosce la sola violazione dell’art. 8 CEDU, limitatamente al periodo intercorrente tra il rigetto della domanda di trascrizione del matrimonio e l’entrata in vigore della citata legge.

Si rammenti al riguardo che, con il decreto legislativo n. 7 del 2017, attuativo dell’articolo 1, comma 28, lettera b) della legge n. 76 del 2016, è stata introdotta una modifica del diritto internazionale privato italiano, ai sensi della quale la trascrizione del matrimonio egualitario contratto all’estero produce gli effetti giuridici dell’unione civile¹⁹.

3. LE PRONUNCE NEI CONFRONTI DI ALTRI PAESI

3.1. Legittime aspettative patrimoniali: *Lengyel*.

Di interesse si rivela il caso *Lengyel c. Ungheria*, della Quarta sezione, 18 luglio 2017, nel quale veniva in questione la legislazione sui sussidi per i disabili. Il ricorrente era un lavoratore residente a Budapest, che aveva ottenuto il riconoscimento di un’invalidità permanente al 46 per cento nel 2006. Sulla base della disciplina vigente, aveva ottenuto una pensione di invalidità dell’equivalente di circa 305 euro mensili.

¹⁸ V. Oliari e altri c. Italia, Quarta sezione, 21 luglio 2015, nel *Quaderno* 2015, n. 12, pag. 132 e ss., su cui L. TRUCCO, *Lo status delle coppie unite civilmente: profili costituzionali*, in *Politica del diritto* 2017, pag. 27 ss.

¹⁹ In argomento v. G. FERRANDO, *Matrimonio e unioni civili: un primo confronto*, in *Politica del diritto* 2017, pag. 49 ss.

Nel 2012 era entrata in vigore una legge più restrittiva, tale per cui l'importo dell'assegno pensionistico si era ridotto a circa 140 euro mensili. Il ricorrente si era doluto nelle sedi nazionali dell'irragionevolezza della modifica legislativa, ma era sempre risultato soccombente. Di qui il ricorso alla Corte EDU.

Con una sentenza conforme a numerosi precedenti, la Corte ha accertato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, in materia di protezione della proprietà e delle poste patrimoniali.

La Corte ha infatti ribadito che i rapporti patrimoniali tra i singoli cittadini tra loro e con la pubblica autorità devono essere improntati al reciproco affidamento e all'equilibrato bilanciamento degli interessi. In questo caso, aver ridotto in maniera drastica l'aspettativa di sussidio pubblico per l'invalidità del ricorrente ha leso la sua sfera patrimoniale (vedi nn. 31-33)²⁰.

3.2. Diritto alla vita e alla vita privata e familiare: *Charlie Gard*.

Due cittadini britannici, Connie Yates e Chris Gard, avevano generato un bambino (di nome Charlie) affetto da una patologia mitocondriale degenerativa incurabile. Il piccolo era stato ricoverato sin dai due mesi di età presso il *Great Ormond Street Hospital* di Londra. Di fronte al mancato verificarsi di qualsiasi miglioramento, i genitori avevano fatto istanza alla struttura sanitaria di prelevarlo e di trasferirlo negli Stati Uniti per sottoporlo a una cura sperimentale.

²⁰ Le legittime aspettative nel campo delle poste patrimoniali sono oggetto – come noto – di un consolidato orientamento della Corte. Nella sentenza *Beyeler c. Italia* del 5 gennaio 2000, la Corte EDU ha ritenuto che fosse un 'bene' ai sensi di questa disposizione l'aspettativa di profitto di un mercante d'arte (che aveva acquistato un quadro e intendeva rivenderlo successivamente a un museo) (nn. 105-106). Nella nota sentenza *Agrati e altri c. Italia* del 7 giugno 2011 – poi - la Corte EDU ha chiarito che è legittima – e rientra nella nozione di 'bene' ai sensi del citato art. 1 – l'aspettativa di incassare una somma sul reclamo per la quale si è ottenuta una sentenza giudiziale, pur non definitiva (nn. 73-85). Analogamente si è pronunciata la sentenza *Centro Europa 7 c. Italia* del 7 giugno 2012, la quale ha stabilito che è 'bene' ai sensi della predetta disposizione la legittima aspettativa patrimoniale se la normativa nazionale prevede senza incertezze l'attribuzione futura di una somma o di un guadagno (n. 173).

L'Ospedale britannico, se in un primo momento non si era mostrato contrario a questo tentativo, dopo una crisi epilettica che aveva colpito il bambino e gli aveva cagionato ulteriori danni cerebrali, aveva rifiutato il nulla osta, sulla base della considerazione che insistere nelle cure sarebbe stato un inutile accanimento terapeutico. Sicché, la struttura sanitaria aveva addirittura chiesto al giudice competente di essere autorizzata a interrompere le cure. I genitori si erano opposti, così dando inizio a un percorso giudiziario interno al Regno Unito, approdato alla Corte suprema inglese.

Nel frattempo si era avuta un'ampia mobilitazione internazionale, attivata dai due coniugi, la quale aveva visto coinvolta anche una struttura sanitaria italiana, l'ospedale pediatrico del Bambino Gesù di Roma, di proprietà della Santa sede, i cui esperti si erano dichiarati disponibili a sperimentare la cura messa a punto negli Stati Uniti e che aveva offerto risultati incoraggianti nei *test* cellulari su animali.

Una pronuncia dell'Alta Corte di Londra dell'11 aprile 2017 (resa in esito a un'istruttoria in contraddittorio assai ampia e densa) aveva rigettato l'opposizione dei Gard e autorizzato i medici a sospendere le terapie, pur nel contesto di una motivazione ricca e tormentata che aveva dato atto ai genitori di una dedizione non comune, ma anche ai medici di grande professionalità e di senso di umanità. Uno dei motivi del rigetto risulta essere stato il parere di un ricercatore americano che, dopo aver visionato le analisi cliniche, aveva affermato che ogni tentativo di cura sarebbe stato vano. La Corte suprema del Regno Unito aveva – poi e in via definitiva - dichiarato inammissibile il ricorso dei genitori del neonato avverso la decisione della corte d'appello di autorizzare l'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale e l'avvio della terapia palliativa.

Di qui il ricorso dei Gard alla Corte di Strasburgo, con connessa richiesta di sospensiva.

Concessa la sospensiva, la Corte esamina senza contraddittorio le doglianze della famiglia Gard, la quale - sotto il profilo dell'art. 2 - lamentava la violazione degli obblighi positivi di protezione da parte dell'ordinamento britannico. Quanto all'art. 5, i coniugi lamentavano il rifiuto opposto al trasferimento del bambino all'estero, così asserendo che era stato conculcato il suo diritto alla libertà personale. Circa, infine,

l'equità della procedura e la tutela del loro diritto alle decisioni private e familiari, i ricorrenti – in nome del figlio – facevano valere l'interferenza illegittima con le loro valutazioni, in ordine all'interesse del minore (*best interest of the child*).

Con una decisione del 28 giugno 2017 della Prima sezione (presieduta dal giudice greco Linos-Alexandre Sicilianos), la Corte dichiara inammissibile il ricorso per manifesta infondatezza. La Corte argomenta, infatti, che in questo caso si confrontano due beni di primario rilievo, quello della famiglia a conservare intatto il proprio spazio decisionale su questioni eticamente molto sensibili, come la vita del figlio e l'accanimento terapeutico, da un lato, e l'interesse pubblico a scongiurare tale accanimento, dall'altro. In tale ambito, conformandosi anche al precedente della *Grande Chambre* del 5 giugno 2015, nel caso Lambert *c.* Francia, la Corte constata la carenza di un consenso generalizzato tra gli Stati sottoscrittori della Convenzione e, pertanto, ritiene che il margine di apprezzamento discrezionale in capo al Regno Unito permanga di consistente ampiezza. Inoltre, la Corte verifica che tale discrezionalità era stata esercitata in maniera del tutto incensurabile, avendo la giurisdizione britannica condotto un'istruttoria estesa e approfondita, che si era avvalsa di contributi medico-professionali di alto livello (vedi nn. 122-124 della decisione), e non potendosi ritenere che ciascun cittadino possa vantare – a prescindere dal rischio corso - il diritto a cure sperimentali²¹.

²¹ Per un commento informato e perplesso alla decisione v. L. POLI, *Infondatezza manifesta... ma solo per alcuni: riflessioni a margine del caso Charlie Gard*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2017, pag. 752 ss., in cui sono svolte approfondite considerazioni in materia di legittimazione dei genitori a far valere i diritti del figlio (che la Corte ravvisa sussistente in ragione della necessità di consentire ai familiari di tutelare la posizione di una (pretesa) vittima vulnerabile). La vicenda ha avuto una larga eco mediatica. Vedi per esempio S. PRONVENZANI, *Una manciata di ore in più per salutare il piccolo Charlie*, nel *Fatto quotidiano*, 1° luglio 2017, pag. 17 (accompagnato da un'intervista di E. Reguitti a Beppino Englaro, *La razionalità scientifica non è un male*); G. REMUZZI, *Un verdetto di buon senso e compassione per chi non ha neppure la speranza*, in *Corriere della Sera*, 1° luglio 2017, pag. 8; e la corrispondenza di S. GANDOLFI, *Charlie. La dignità di un papà e una mamma dentro una storia più grande di loro*, in *Corriere della Sera*, 29 luglio 2017, pag. 5. Il piccolo Charlie è poi venuto a mancare il 29 luglio 2017, poco prima di compiere l'anno di vita.

Si rammenta peraltro che con la legge n. 219 del 2017 è stata introdotta nell'ordinamento italiano la possibilità delle dichiarazioni anticipate di trattamento (cosiddetto testamento biologico).

3.3. Segreto di Stato e giusto processo: *il caso M.*

M., esperto fonico e linguistico dei servizi d'informazione olandesi (AIVD), era sospettato di aver rivelato notizie coperte da segreto.

I servizi avevano avviato e concluso un'indagine interna all'esito della quale M. era stato sospeso dalle funzioni e deferito all'autorità giudiziaria. Nel corso della procedura penale, i dirigenti dei servizi olandesi avevano indirizzato note scritte sia all'imputato sia al giudice istruttore. Al primo era stato intimato di continuare a osservare il segreto d'ufficio – pena la levata di ulteriori capi d'accusa – e di non rivelare al suo difensore e ai giudici i nomi degli altri agenti dei servizi.

Al giudice istruttore era stato inviato una sorta di *memorandum* nel quale lo si invitava non solo a disporre un processo a porte chiuse, ma anche a valutare attentamente la rilevanza delle richieste istruttorie delle parti e la loro compatibilità con il segreto di Stato. Il giudice – su istruzione del collegio giudicante – aveva dunque sentito 13 persone identificate per nome e altre 7 identificate solo con un codice. La decisione se accogliere la richiesta della difesa di escutere altre 15 persone era stata rinviata a un momento successivo all'audizione di una delle persone ammesse, ma questa aveva opposto il segreto di Stato su alcune domande, senza consentire di sciogliere il nodo. In seguito, altri testi erano stati sentiti con metodi tali da camuffarne la voce.

Durante il processo, poi, i servizi non avevano reso disponibile per l'imputato copia del rapporto conclusivo dell'indagine interna, né gli avevano consegnato copia integrale della restante documentazione sulla base della quale era intervenuta la denuncia a suo carico, che poi era

In questa sede, non se ne darà compiuto conto, dal momento che l'affinità con il caso del neonato Charlie Gard è limitata al solo profilo dello sfavore per l'accanimento terapeutico, poiché egli non avrebbe potuto in alcun caso esprimere le proprie volontà. L'art. 1 della nuova legge a ogni modo prevede che le cure possano essere rifiutate solo dalle persone che abbiano la capacità di agire.

Un caso analogo si è avuto anche nel 2018 a proposito di Alfie Evans, un bambino di Liverpool sventuratamente deceduto il 28 aprile 2018. Vedi la decisione della Corte EDU del 23 aprile 2018 sul ricorso n. 18770/18.

entrata a far parte del fascicolo processuale (tali documenti gli erano stati consegnati solo con gli *omissis*).

In primo grado, l'imputato aveva riportato una condanna a 4 anni e sei mesi di reclusione. In appello la pena era stata ridotta a 4 anni e la corte d'appello aveva però indicato con precisione i documenti sulla base dei quali si poteva ritenere provata la responsabilità dell'agente M., con particolare riferimento a diverse annotazioni di luoghi, persone e circostanze di ufficio rinvenute presso il suo domicilio; nel 2009 la Cassazione olandese aveva rideterminato la pena in 3 anni e 10 mesi, ascrivendo la riduzione di pena al motivo di indennizzare l'imputato per l'eccessiva durata dei primi due gradi giudizio (5 anni in tutto).

Di qui il ricorso alla Corte EDU dell'agente, che aveva lamentato la violazione dell'art. 6, sotto i profili sia dell'equità del processo, in generale, sia della parità delle armi tra accusa e difesa, in particolare.

La Terza sezione si trova a mettere a confronto il possente patrimonio giurisprudenziale della Corte in tema di giusto processo e parità delle armi, da un lato; e le esigenze della sicurezza nazionale e del segreto di Stato, dall'altro. Il caso presenta pertanto alcune assonanze con il caso *Nasr e Ghali* che ha attinto l'Italia nel 2016 (v. *Quaderno* 2016, n. 13, pag. 38). Essa afferma che mentre il principio generale del giusto processo, in quanto tale, non può soffrire eccezioni, le sue specifiche declinazioni devono essere misurate alla luce del caso concreto. Le esigenze di sicurezza nazionale sono certamente un fattore di legittima interferenza con il diritto alla difesa (soprattutto se le persone che la difesa intende escutere sono ancora in servizio o addirittura impegnate in operazioni sotto copertura, v. n. 103 della sentenza) ma, ancora una volta, questa non può essere compressa del tutto. La Corte dunque esamina tre versanti e perviene – con la sentenza del 25 luglio 2017 (diventa definitiva il 25 ottobre) - a una conclusione di violazione e a due di non violazione.

Essa ravvisa nelle limitazioni al contenuto dei colloqui con il difensore e nella minaccia di ulteriori imputazioni di violazione di segreto, in caso di rivelazione al difensore di fatti e colleghi d'ufficio, una evidente forma di condizionamento delle facoltà difensive e quindi constata la violazione (v. nn. 72-97 della sentenza). Da questo punto di vista, la Corte si esime

da una specifica pronunzia sulla questione se abbia violato l'art. 6 il fatto che i nomi di altri agenti dei servizi non siano emersi a processo.

Circa invece il mancato rilascio del rapporto investigativo interno, la Corte – per vero con una qualche astuzia argomentativa – osserva che in grado d'appello non si era fatta menzione di questo documento e che della sua esistenza anzi non v'era certezza. Poiché dall'incartamento non risultava che esso fosse stato messo a disposizione dell'accusa, la Terza sezione dichiara la non violazione del parametro della parità delle armi. Analogamente la Corte si determina con riferimento ai documenti con le parti sbianchettate o con gli *omissis*, perché si ritiene che la pubblica accusa non abbia avuto tali documenti in forma più completa della difesa. (v. nn. 57-71).

Quanto infine alla mancata possibilità di riconoscere i testimoni, di ottenerne l'ascolto non fonicamente alterato e di ammettere le testimonianze chieste dall'imputato, la Corte propende per la non violazione (99-114), poiché sostiene che la condanna in sede nazionale non è intervenuta solo sulla base di tali testimonianze, ma anche facendo affidamento su altri elementi probatori. Quest'ultima conclusione – in verità – non appare del tutto aderente ai dettami della Corte medesima, secondo i quali il diritto a indicare i propri testimoni e di controinterrogare quelli dell'accusa (e quindi d'indurre nel giudicante il ragionevole dubbio che altri siano i colpevoli) è uno dei capisaldi della parità delle armi (v. l'art. 6, comma 3, lett. *d*) della Convenzione)²²; inoltre, la prova della colpevolezza *aliunde* è criterio che può reggere nei processi nei quali anche la documentazione introdotta nel dibattimento è stata oggetto di un vaglio in contraddittorio²³ ma non in quelli in cui essa è ristretta nel numero e nella qualità (in ragione degli *omissis*).

²²V. nella giurisprudenza della Corte EDU, *ex multis* Vos c. Francia del 2006, Mirilashvili c. Russia del 2008, Polyakov c. Russia del 2009 e Ogaristi c. Italia del 2010.

²³Come, per esempio, nel caso Schatschaschwili c. Germania, su cui v. *Quaderno* 2015, n. 12, pag. 57 e in cui peraltro la *Grande Chambre* aveva constatato la violazione.

3.4. I controlli a distanza sui lavoratori: *Barbulescu*.

Il ricorrente era un ingegnere romeno che lavorava nel settore commerciale di una ditta privata. Gli erano stati forniti strumenti di lavoro tra cui apparecchiature elettroniche, che utilizzavano la connessione *Internet*. Il dipendente, peraltro, aveva installato nel *software* del datore (con l'approvazione di questo) il sistema di messaggistica *Yahoo* (inventato per comunicazioni personali). Gli era stata fatta firmare un'informativa nella quale egli prendeva atto del divieto di adoperare la connessione di rete per scopi personali.

Nel luglio 2007, viceversa, gli era stato contestato di aver usato per fini personali il sistema di messaggistica *Yahoo* ed era stato pertanto licenziato. Alla base del provvedimento disciplinare erano i tabulati sull'uso delle apparecchiature a lui assegnate, che rivelavano un monitoraggio assiduo delle sue comunicazioni.

Egli aveva impugnato il licenziamento nelle debite sedi giudiziali; e aveva anche sporto denuncia penale per illecito trattamento dei suoi dati personali. Tuttavia, il giudice del lavoro – in prima istanza e in appello – gli aveva dato torto; mentre la denuncia penale era stata prontamente archiviata a motivo che il datore di lavoro poteva ben vantare un diritto di proprietà sugli apparecchi e sull'accesso alla rete.

Il dipendente aveva pertanto fatto ricorso alla Corte EDU, la cui Quarta sezione nel 2016 aveva però ritenuto insussistente la violazione dell'art. 8, in materia di diritto privato e familiare.

Egli aveva pertanto avanzato richiesta di rimessione alla *Grande Chambre*, la quale in data 5 settembre 2017 rovescia il pronunciamento della Sezione semplice e accerta la violazione dell'art. 8, all'esito di un contraddittorio largo e approfondito. Infatti, non solo il Governo romeno aveva svolto ampie difese – inducendo la Corte a una vasta ricognizione giuridica comparata – ma si era avvalso dell'intervento *ad adiuvandum* del governo francese. Il ricorrente a sua volta aveva visto l'intervento adesivo della confederazione dei sindacati europei. Si vedrà *infra* che la *Grande Chambre* peraltro non perviene a un verdetto unanime.

La Corte riunita basa la sua sentenza di violazione essenzialmente sulla distinzione tra l'informativa sul divieto di utilizzo per motivi personali del *software* di servizio e un'informativa inerente ai controlli a distanza sui dipendenti e sulla loro portata e profondità. La *Grande Chambre* prende atto che il ricorrente era edotto del divieto di approfittarsi della connessione di servizio ma non certo della politica di sorveglianza sui dipendenti che il datore praticava, comprensiva dell'intrusione nei contenuti delle sue private comunicazioni. La Corte non disconosce la possibilità per i datori di lavoro di svolgere controlli motivati sui dipendenti, ma questo non può "ridurre la riservatezza dei lavoratori a zero" (v. n. 80 della sentenza).

Inoltre, la Corte rimprovera ai giudici nazionali non solo di non aver sufficientemente valorizzato le peculiarità del rapporto di lavoro, come contratto e come relazione sociale diversa dalla altre quanto a necessità di evitare gli abusi (v. nn. 116-120); ma anche di non aver soppesato adeguatamente la sperequazione tra la pratica non disvelata del controllo sulla messaggistica privata del dipendente e il licenziamento come sanzione massima, rispetto alla pretesa violazione dei doveri professionali.

La Corte ritiene che, in materia di monitoraggio delle comunicazioni dei dipendenti, le autorità nazionali devono verificare che le *policies* aziendali siano rivelate in anticipo ai lavoratori, rechino una base motivazionale adeguata e contemplino metodi il meno invasivi possibile (v. nn. 121-123).

Questa sentenza viene adottata con 11 voti contro sei ma ritiene che non sia provato il danno materiale e che - con riferimento ai danni morali - il riconoscimento della violazione dell'art. 8 costituisca di per sé equa soddisfazione.

Mentre il giudice turco Karakas aderisce alla pronuncia di violazione dell'art. 8 e redige un'opinione con cui si dissocia solo sul punto del mancato riconoscimento di una somma a titolo di danno morale, invece un nutrito pacchetto di giudici (capeggiato proprio dal giudice italiano Raimondi e composto altresì dal russo Dedov, dal danese Kjølbro, dal lettone Mits, dalla monegasca Mourou-Vikström e dal britannico Eicke) stende una *dissenting opinion* piuttosto marcata. Secondo i dissenzienti

non vi era motivo di violazione dell'art. 8 perché la Romania non è venuta meno – nel loro giudizio – ai suoi obblighi procedurali di tutela del ricorrente. Sotto questo aspetto, i giudici nazionali (nei due gradi della controversia) hanno adoperato il loro metro di valutazione dei fatti in modo che non ha ecceduto il margine di apprezzamento, che pure la maggioranza riconosce a ciascuno Stato contraente. Il ricorrente era ben informato del divieto di uso personale delle attrezzature di lavoro e si era potuto ampiamente difendere nella procedura giudiziale, nella quale tuttavia i collegi giudicanti si erano persuasi che fosse legittimo per il datore controllare – per le finalità di un ordinato svolgersi dell'attività d'impresa – che i dipendenti osservassero quel divieto. Sotto questo profilo, dunque, la *dissenting opinion* non può sottoscrivere il rilievo mosso ai giudici nazionali di non aver soppesato a sufficienza la vicenda prospettata e gli interessi in gioco²⁴.

²⁴ Per una ricostruzione del rapporto tra diritti fondamentali e luoghi di lavoro v. A. BAYLOS GRAU, *Poteri privati e diritti fondamentali*, in *Lavoro e diritto* 2017, pag. 7 ss. In certa misura riconducibile al tema dei controlli a distanza sui lavoratori, sia pure con l'accentuazione di aspetti diversi, è l'ordinanza del tribunale di Pordenone, emanata il 3 maggio 2018 (n. 38), in una vicenda in cui i movimenti del dipendente erano stati controllati a opera di un'agenzia investigativa. L'ordinanza è riportata *infra* nel *Quaderno* (si avverta che dalla stampa quotidiana risulta l'intenzione datoriale di impugnarla).

III. TABELLE DELLE SENTENZE

1. ABSTRACTS DELLE SENTENZE IN ORDINE CRONOLOGICO

Ricorso	Data	Sentenza
25358/12	24.1.17	<p><i>Paradiso e Campanelli</i> – <i>in materia di diritto alla vita privata e familiare.</i> La pronuncia ha per oggetto il rifiuto opposto dalle autorità italiane di trascrivere l'atto di nascita di un bambino nato in Russia da madre surrogata, nonché la decisione delle medesime autorità di affidare il minore ai servizi sociali dopo che il neonato aveva trascorso i primi sei mesi di vita con i ricorrenti. La decisione era motivata dalla circostanza che il <i>test</i> del DNA eseguito aveva evidenziato che non vi erano legami genetici tra il minore e quello dei ricorrenti. Pertanto non si trattava di un caso di maternità surrogata; i ricorrenti avevano invece portato un bambino in Italia facendo credere che fosse loro figlio.</p> <p>I ricorrenti avevano quindi adito la Corte di Strasburgo lamentando la violazione da parte dello Stato italiano del diritto al rispetto della loro vita privata e familiare, in relazione - in particolare - al rifiuto di riconoscere valore legale al rapporto di filiazione validamente formatosi nel Paese estero e alla decisione di sottrarre il minore alle loro cure.</p> <p>La <i>Grande Chambre</i>, ribaltando la decisione della Seconda Sezione, ha dichiarato con undici voti contro sei, che non vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione. La Corte ritiene che i giudici interni, avendo concluso che il minore non avrebbe subito un pregiudizio grave o irreparabile a causa della separazione, hanno garantito un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco, rimanendo nei limiti dell'ampio margine di apprezzamento di cui disponevano nel caso di specie. Al contrario, accettare di lasciare il minore con i ricorrenti, nella prospettiva che questi l'avrebbero avuto in adozione, sarebbe infatti equivalsa a legalizzare la situazione da</p>

		essi creata in violazione di norme importanti del diritto italiano.
26128/04	9.2.17	Messana – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Costata la violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, poiché l’espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.
76171/13	9.2.17	Solarino – <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 le limitazioni del suo diritto di visita gli avevano impedito di allacciare una relazione con la figlia. La Corte ritiene che il giudice nazionale non abbia invocato motivi sufficienti e pertinenti per giustificare la sua decisione di limitare il diritto di visita del ricorrente per il periodo compreso tra settembre 2009 e novembre 2013. Pertanto conclude che vi è stata violazione dell’art. 8 CEDU, in quanto le autorità nazionali hanno oltrepassato il loro margine di apprezzamento violando i diritti sanciti dall’articolo 8 medesimo.
64297/12	23.2.17	D’Alconzo – <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 particolare egli si doleva del fatto che l’eccessiva durata del procedimento penale per presunti abusi sessuali ai danni di uno dei suoi due figli – avendo determinato la sospensione del suo diritto di visita – avrebbe compromesso il loro legame affettivo. La Corte rileva che se la sospensione dei rapporti tra il ricorrente e i figli era giustificata dal fatto che il procedimento penale non era ancora concluso, i ritardi irragionevoli in esso accumulatosi hanno avuto un impatto diretto sul diritto alla vita familiare dell’interessato. Dichiara dunque che vi è stata violazione dell’art. 8 CEDU, in quanto le autorità nazionali non hanno adottato tutte le misure necessarie che si potevano da esse ragionevolmente esigere in tali circostanze.

43395/09	23.2.17	<p>De Tommaso – <i>in materia di misure di prevenzione.</i></p> <p>Il ricorrente era stato sottoposto alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza di cui alla legge 1423 del 1956. La misura di prevenzione era stata irrogata dal tribunale ma poi annullata in corte d'appello. Il provvedimento di prevenzione era stato motivato sulla base di un giudizio di pericolosità, dovuta ad alcuni precedenti penali e alle sue frequentazioni con ambienti della criminalità organizzata. Il contenuto del provvedimento era consistito - tra l'altro - nel divieto di frequentare taluni luoghi (bettole, sale giochi e simili), di abbandonare il comune di residenza e di rincasare oltre le ore 22 e nell'ordine di rispettare la legge, di vivere onestamente e di non destare sospetti.</p> <p>Con riferimento al periodo intercorrente tra il giudizio di primo grado e quello d'appello (circa due anni), il ricorrente ha chiesto l'accertamento della violazione degli articoli 5 (libertà e sicurezza), 6 (giusto processo) e 13 (ricorso effettivo) della Convenzione e 2 del Protocollo addizionale n. 4 (libertà di circolazione). I motivi del ricorso si basavano tra l'altro sulla pretesa insufficiente previsione legislativa in ordine al contenuto della misura di prevenzione, al fatto che non si era tenuta un'udienza pubblica prima della sua irrogazione e che la sua libertà era stata pertanto ingiustamente conculcata, senza la possibilità di rimedi giurisdizionali.</p> <p>La Grande Camera – cui la Seconda sezione ha deferito la questione – ha ritenuto sussistenti le violazioni dell'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU, relativo alla libertà di circolazione, stante l'insufficiente previsione legislativa sui singoli contenuti della misura irrogata; e dell'articolo 6 per l'assenza di un'udienza pubblica. La Grande Camera ha invece rigettato le doglianze sugli articoli 5 e 13 CEDU.</p>
41237/14	2.3.17	<p>Talpis – <i>in materia di violenza domestica.</i> Il caso prende le mosse dalle ripetute violenze domestiche ai danni della ricorrente e della figlia, l'ultima delle</p>

		<p>quali sfociata nell'uccisione del figlio che era intervenuto in difesa della madre. La ricorrente, invocando gli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione ha adito la Corte EDU lamentando che le autorità nazionali non avevano adottato le misure necessarie e adeguate per proteggere la sua vita e quella dei suoi figli impendendo la commissione da parte del marito di ulteriori violenze.</p> <p>La Corte dichiara sussistente: 1) la violazione dell'articolo 2 CEDU, in quanto le autorità italiane - non agendo prontamente, ma con sette mesi di ritardo, - hanno, di fatto, privato di qualsiasi effetto la denuncia delle violenze da parte della ricorrente, creando così una situazione di impunità, che ha contribuito al ripetersi degli atti di violenza; 2) la violazione dell'art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale per il mancato adempimento degli obblighi positivi di protezione che incombevano sull'Italia; 3) la violazione dell'art. 14 CEDU, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione, sotto il profilo dell'inadempimento da parte dello Stato dell'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche.</p>
71660/14	23/3/17	<p>Endrizzi – <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 al figlio minore. 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 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.</p>
36974/11	13/4/17	<p>Fasan e altri – <i>in materia di ragionevole del processo</i>. Il caso prende le mosse dall'istanza presentata nel 1981 dai ricorrenti, dipendenti della Camera dei deputati, per essere re-inquadrati nel secondo livello retributivo funzionale, atteso che – a loro avviso – l'inquadramento iniziale al primo</p>

		<p>livello era illegittimo. La domanda fu rigettata dalle istanze amministrative e poi dall'organo di tutela giurisdizionale interna di primo grado con sentenza depositata il 29 settembre 1999, nonché definitivamente in appello con sentenza depositata il 29 gennaio 2009.</p> <p>I ricorrenti promossero dunque ricorso ex legge n. 89 del 2001 (legge Pinto), assumendo l'eccessiva durata del processo di cui erano stati parte. Il Collegio d'appello adito ha circoscritto la questione sottesa al ricorso promosso alla durata del solo giudizio d'appello, e ha considerato un'eccedenza indennizzabile di quattro anni. Quanto alla durata del giudizio di primo grado, secondo i giudici, i ricorrenti avrebbero dovuto intentare un procedimento innanzi alla Corte EDU, al fine di ottenere l'equa soddisfazione di cui all'art. 41 CEDU, trasferendo poi entro sei mesi l'istanza presso il giudice nazionale.</p> <p>I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU lamentando l'eccessiva durata del processo e l'insufficienza dell'indennizzo ottenuto ai sensi della Legge Pinto. La Corte, richiamando la sua consolidata giurisprudenza in materia, ha constatato la violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU.</p>
32143/10	27/4/17	<p>Di Sante – <i>in materia di ragionevole durata del processo.</i> Il caso si riferisce a un processo italiano che aveva ecceduto tempi ragionevoli e per i quali l'autorità giurisdizionale italiana aveva riconosciuto al ricorrente un indennizzo ai sensi della cd. legge Pinto. Senonché tale indennizzo era stato versato all'avente diritto con diversi mesi di ritardo e solo a seguito dell'avvio da parte sua di una procedura esecutiva. Di qui il ricorso alla Corte europea per violazione del giusto processo (art. 6) e del diritto di proprietà (art. 1 Protocollo addizionale n. 1).</p> <p>La Corte ravvisa nella procedura denunciata la violazione del giusto processo per irragionevole durata, ma non del diritto di proprietà.</p>
66396/14	4/5/17	<p>Improta – <i>in materia di affidamento di minori.</i> Il caso inerisce a una separazione tra genitori di una</p>

		<p>bambina, nata nel 2010. La madre si era sempre opposta alla visita in regime libero del padre, decidendo unilateralmente la cadenza delle visite, da svolgersi in sua presenza. Il padre aveva esperito ricorsi giudiziari onde ottenere l'affidamento congiunto della minore e comunque, nelle more del giudizio, il diritto di visita senza la presenza della madre. Quest'ultima vi si era opposta, deducendo tra l'altro il mancato versamento della quota di mantenimento da parte del padre. In primo grado, il giudice aveva disposto una perizia il cui svolgimento si era protratto per 15 mesi. Nel frattempo al padre era stato accordato il diritto di visita senza la madre, ma in regime protetto. In esito al giudizio di primo grado, il giudice aveva ordinato l'affidamento congiunto, il diritto di visita libero per il padre, nonché l'innalzamento dell'assegno di mantenimento. La Corte d'appello, a sua volta, aveva confermato le statuizioni del primo grado, salvo diminuire l'importo dell'assegno, che in ogni caso non risulta che fosse versato. Il padre aveva fatto ricorso alla CEDU, lamentando la violazione dell'articolo 8 (vita privata e familiare).</p> <p>La Corte ha ritenuto di constatare la violazione, a motivo della lunghezza ingiustificata delle procedure. Essa ha rammentato che, per quanto concerne i diritti nelle relazioni familiari, si deve evitare il pericolo del fatto compiuto e le autorità nazionali devono pervenire a decisioni tempestive e ben motivate, obbligo cui il giudice italiano si è sottratto consentendo il protrarsi irragionevole del contenzioso.</p>
25322/12	18/5/17	<p>Petrie – <i>in materia di diritto alla vita privata e familiare</i>. Il caso prende le mosse dal rigetto della domanda di risarcimento danni proposta dal ricorrente al fine di ottenere la riparazione del danno materiale e morale che egli riteneva di aver subito in ragione di una ritenuta offesa alla sua reputazione. Egli ha adito la Corte EDU lamentando che le autorità nazionali sarebbero venute meno ai loro obblighi positivi di proteggere il suo onore e la sua</p>

		<p>reputazione, con conseguente violazione del suo diritto alla tutela della sua reputazione e, pertanto, del suo diritto al rispetto della vita privata.</p> <p>La Corte dichiara non sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU, ritenendo che i giudici nazionali abbiano proceduto ad una valutazione circostanziata dell'equilibrio da garantire tra il diritto alla libertà di espressione e il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata. A giudizio della Corte, nulla permette di concludere che essi abbiano oltrepassato il margine di apprezzamento che è loro riconosciuto e si siano sottratti ai loro obblighi positivi nei confronti del ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.</p>
<p>21838/10 21849/10 21852/10 21855/10 21860/10 21863/10 21869/10 21870/10</p>	1/6/17	<p>Stefanetti e altri – <i>liquidazione ex art. 41 CEDU</i>. Liquida ai sensi dell'art. 41 CEDU il danno patrimoniale per la violazione degli articoli 6, par. 1 CEDU e 1 Prot. n. 1 CEDU, già constatata con sentenza del 15.4.14.</p>
37931/15	22/6/17	<p>Barnea e Caldararu – <i>in materia di affidamento di minori</i>. Da una denuncia anonima, nel 2009, era scaturito un accesso al domicilio di una donna impegnata nel volontariato in favore della comunità rom. All'atto dell'accesso presso la donna era stata ritrovata una bambina, che non era sua figlia. Le autorità avevano sospettato che la minore fosse stata venduta dai genitori alla donna, in cambio della cessione di un appartamento. Per tale ragione, era iniziato un procedimento presso il Tribunale dei minori che aveva condotto, dapprima, alla dichiarazione dello stato di adottabilità della minore e poi all'affidamento ad una famiglia che ne aveva fatto domanda. Mentre queste statuizioni erano state confermate nel giudizio di primo grado, previo svolgimento di perizie che avevano rivelato l'inesistenza di rapporti affettivi e di empatia tra i genitori e la bambina, viceversa in grado di appello</p>

		<p>sia le perizie, sia il giudizio avevano portato a un esito più articolato, ai sensi del quale – sebbene fosse stato confermato il provvisorio affidamento a una nuova famiglia – occorre avviare un processo di graduale riavvicinamento della minore alla famiglia di origine, assistito dai servizi sociali. A questo dettame della Corte d’appello, che risale al 2012, non è mai stata data esecuzione. Sicché ha preso avvio un nuovo procedimento di contestazione dello stato di adottabilità. In seguito, la Corte d’appello aveva deciso per la perfetta idoneità della madre e del padre ad assumersi la responsabilità genitoriale, avendo constatato un effettivo legame tra costoro e la bambina. Successivamente, la domanda di adozione speciale avanzata dalla famiglia affidataria era stata respinta e la bambina, ormai dell’età di nove anni, era stata riaffidata definitivamente alla famiglia d’origine nel 2016.</p> <p>I ricorrenti, familiari della bambina, hanno pertanto adito la Corte EDU per sentir dichiarare l’Italia responsabile della violazione del loro diritto alla vita privata e familiare di cui all’articolo 8. La Corte EDU accoglie la domanda, ritenendo che nel complesso le autorità italiane abbiano condotto il procedimento in modo troppo lungo e tortuoso, senza dare compiuta esecuzione alle decisioni giudiziali del 2012, favorevoli ai genitori ricorrenti, consentendo viceversa sviluppi contraddittori che, in definitiva, hanno finito per ledere la legittima aspettativa della famiglia d’origine di conservare l’integrità del proprio nucleo.</p>
12131/13 43390/13	22/6/17	<p>Bartesaghi Gallo e altri – <i>in materia di tortura</i>. Il caso riguarda gli eventi verificatisi al termine del summit del G8 a Genova nel luglio del 2001, all’interno della scuola Diaz, messa a disposizione dal Comune di Genova per offrire ai manifestanti una sistemazione per la notte. Nella notte tra il 21 ed il 22 luglio 2001 un’unità della polizia antisommossa fece irruzione nell’edificio verso mezzanotte per procedere ad una perquisizione. Ne sono seguiti degli atti di violenza. I ricorrenti, che si trovavano</p>

		<p>all'interno della scuola, riportarono tutti lesioni di diversa entità.</p> <p>Dopo tre anni di indagini condotte dalla procura di Genova, ventotto persone tra funzionari, dirigenti ed agenti delle forze dell'ordine sono state rinviate a giudizio. L'11 febbraio 2009, con la sentenza n. 4252/08, il Tribunale ha condannato, tra gli altri, dodici imputati a pene comprese tra i due ed i quattro anni di reclusione, nonché al pagamento in solido con il Ministero dell'Interno dei costi e delle spese ed al risarcimento dei danni alle parti civili.</p> <p>I ricorrenti hanno adito la Corte EDU e, invocando in particolare l'articolo 3, relativo alla proibizione della tortura, lamentavano di essere stati oggetto di una violenza sproporzionata e ingiustificata al momento dell'irruzione delle forze di polizia nella scuola Diaz, tale da essere qualificate come tortura.</p> <p>La Corte, richiamando il suo precedente reso nella causa <i>Cestaro</i> sui medesimi fatti, ritiene che vi è stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione: 1) sotto il profilo sostanziale, a causa dei maltrattamenti subiti dai ricorrenti, che devono essere qualificati come « tortura » ai sensi di questa disposizione; 2) sotto il profilo procedurale, a causa di una legislazione penale interna carente in materia di repressione della tortura.</p>
63446/13	29/6/17	<p><i>Lorefice</i> – <i>in materia di diritto a un processo equo.</i> Il ricorrente era stato accusato di estorsione, detenzione di esplosivi, danneggiamento di beni altrui, favoreggiamento personale e tentato furto sulla base delle dichiarazioni rese da due testimoni. In primo grado egli era stato assolto da tutte le accuse in quanto le testimonianze a suo carico vennero ritenute inattendibili. Tuttavia, in sede di appello, venne rivalutata in maniera sfavorevole alla difesa l'attendibilità dei suddetti testimoni senza ordinarne una nuova audizione, e Lorefice venne ritenuto colpevole dei reati di estorsione e di detenzione di esplosivi. La Cassazione adita dal ricorrente rigettò il ricorso, rilevando come non esistesse una regola generale che impone al giudice d'appello di riaprire</p>

		<p>l'istruttoria per procedere a una <i>reformatio in peius</i> della sentenza di primo grado, in quanto questi aveva unicamente l'obbligo di motivare la sua decisione in maniera rigorosa per quanto riguarda le ragioni che lo inducevano a discostarsi dal primo verdetto.</p> <p>La Corte EDU ritiene che le questioni che la corte d'appello doveva dirimere prima di pronunciare una sentenza di condanna invalidando il verdetto di assoluzione di primo grado non potevano essere esaminate in maniera adeguata senza una diretta valutazione delle testimonianze a carico. Pertanto, la Corte constata la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, in quanto il fatto che la corte d'appello non abbia proceduto ad una nuova audizione dei testimoni a carico e/o di altri testimoni prima di annullare il verdetto di assoluzione ha pregiudicato l'esito del processo.</p>
37189/05	7/9/17	<p>Messana – <i>in materia di espropriazione indiretta</i>. Costata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.</p>
17739/09	14/9/17	<p>Bozza – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i>. La ricorrente aveva promosso ricorso ai sensi della cd. legge Pinto per lamentare l'eccessiva durata del procedimento di cui era stata parte, che si era svolto dal 21 ottobre 1994 al 25 gennaio 2005. Ella assumeva che la «decisione interna definitiva» da prendere in considerazione ai fini del calcolo del termine di sei mesi per proporre la domanda di equo indennizzo era la decisione del 25 gennaio 2005 del giudice dell'esecuzione, a cui si era rivolta per ottenere il pagamento della somma a lei spettante riconosciuta con sentenza divenuta definitiva il 25 gennaio 2004. La corte d'appello aveva invece dichiarato il ricorso inammissibile perché tardivo, in quanto aveva ritenuto che la decisione interna definitiva era quella resa a conclusione del procedimento di merito. Tale pronuncia venne confermata anche dalla Cassazione.</p>

		<p>La ricorrente aveva quindi adito la Corte EDU, lamentando in primo luogo l'eccessiva durata del procedimento e che il rigetto della sua domanda di risarcimento era in contrasto con la giurisprudenza della Corte, secondo la quale il giudizio dell'esecuzione sarebbe parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. La Corte rigetta l'eccezione del Governo relativa alla tardività del ricorso e conclude che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in ragione della durata eccessiva del procedimento.</p>
32269/09	5/10/17	<p>Mazzeo – <i>in materia di diritto a un processo equo</i>. Una donna residente a Ceppaloni (BN), la signora Scocca, era insegnante in una scuola materna comunale. La scuola era stata chiusa con decreto del presidente della regione Campania nel 1981. Nel 1988, insieme al personale della scuola, la signora Scocca era stata assunta dal comune, salvo venirne licenziata nel 1990. La Scocca aveva pertanto impugnato il licenziamento al TAR ma il suo ricorso era stato respinto; era stato invece accolto – nel 2006 – l'appello coltivato dai suoi eredi al Consiglio di Stato, il quale aveva condannato il comune di Ceppaloni anche a versare spettanze non corrisposte per più di 220 mila euro. Il comune non aveva eseguito il giudicato, sicché gli eredi si erano rivolti nuovamente al Consiglio di Stato per l'ottemperanza. Nel frattempo, il comune aveva annullato in via di autotutela l'atto con cui la Scocca era stata assunta, argomentando che il suo contratto – <i>illo tempore</i> – avrebbe dovuto rivestire il carattere del tempo determinato e non quello dell'indeterminato. Preso atto di questo annullamento, il Consiglio di Stato aveva respinto il ricorso in ottemperanza, mentre ancora pendeva al TAR il ricorso sull'atto da parte degli eredi.</p> <p>Di qui il ricorso di questi ultimi alla Corte EDU, per la lamentata violazione degli articolo 6, comma 1, della Convenzione, e 1 del Protocollo 1. La Corte accerta la violazione di entrambi i parametri: l'ordinamento italiano nel suo complesso ha violato –</p>

		<p>sia tramite lo stratagemma dell'annullamento in autotutela dell'atto di assunzione della madre dei ricorrenti, sia mediante la mancata esecuzione del giudicato – il principio dell'affidamento e della certezza del diritto, consustanziali tanto all'equità del processo quanto alla legittimità di eventuali interferenze statuali nel diritto al godimento dei beni.</p>
21759/15	12/10/17	<p><i>Tiziana Pennino</i> – <i>in materia di trattamenti disumani e degradanti</i>. La ricorrente era stata fermata per un controllo da due agenti della polizia municipale di Benevento mentre era alla guida del suo autoveicolo. Ella si era rifiutata di sottoporsi all'alcoltest e aveva avuto, per questo, un violento diverbio con gli agenti, che l'avevano pertanto trasferita presso il comando. Presso di esso, ella ha sostenuto di essere stata sottoposta a maltrattamenti. Gli agenti le avrebbero negato la possibilità di contattare parenti o un avvocato e poi le avrebbero fratturato il pollice, oltre a procurarle altre lesioni. Sui fatti si erano aperti due distinti procedimenti penali: quello nei confronti della Pennino, accusata di vari reati tra cui la resistenza e l'oltraggio a pubblico ufficiale, la guida sotto l'influenza di alcool e le lesioni personali nei confronti di un agente di polizia; e quello promosso nei confronti degli agenti medesimi per i fatti di cui ella si dichiarava vittima. Mentre nel procedimento di cui era imputata la ricorrente i tempi furono piuttosto brevi e si giunse a una sentenza patteggiata, viceversa in quello nei confronti degli agenti pervenne in definitiva all'archiviazione (peraltro, motivata dal GIP in modo molto sommario).</p> <p>La ricorrente ha quindi promosso ricorso alla Corte EDU, lamentando la violazione del parametro dell'art. 3 (divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti), sotto l'aspetto sia sostanziale sia procedurale. La Corte conclude che vi è stata violazione dell'art. 3 sotto entrambi i profili. Per un verso, accerta che in effetti la Pennino era stata sottoposta immotivatamente a un trattamento degradante, poiché è rimasta del tutto indimostrata la</p>

		necessità di far ricorso alla forza; per altro verso, la Corte argomenta che l'inchiesta scaturita dalla sua denuncia non è stata accurata, poiché ha trascurato importanti elementi degli eventi contestati.
26073/13	12/10/17	<p>Cafagna – <i>in materia di diritto a un processo equo</i>. Il ricorrente era stato condannato in via definitiva ad un anno e quattro mesi di reclusione per la sottrazione del portafoglio in danno di una persona che aveva – sì – sporto denuncia presso i carabinieri e svolto un riconoscimento fotografico dell'autore del fatto-reato, ma poi si era resa irreperibile e non aveva mai deposto a processo.</p> <p>Il ricorrente aveva 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, rilevato che non vi è mai stato un confronto diretto tra accusato e accusatore, né durante il processo, né durante le indagini preliminari, stante la mancata comparizione all'udienza davanti al GIP della persona offesa e che le autorità giurisdizionali interne non hanno potuto apprezzare correttamente ed equamente l'affidabilità della prova, ritiene che il diritto alla difesa del ricorrente ha subito, nel caso di specie, una limitazione incompatibile con il diritto ad un processo equo garantito dall'art. 6, commi 1 e 3, lett. d) della Convenzione.</p>
8726/09 e altri	19/10/17	<p>Alpe Società Agricola Cooperativa e altri – <i>in materia di diritto ad un processo equo, sotto il profilo della ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia</i>. Nel corso degli anni '80 (del secolo scorso), la legislazione italiana prevedeva una serie di benefici fiscali e contributivi per le aziende agricole, con riguardo ai rapporti di lavoro da queste intrattenuti con i dipendenti. Nel luglio 1988 l'INPS, aveva emanato una circolare applicativa in cui si chiariva la natura alternativa tra i benefici fiscali e quelli contributivi. 39 società agricole, la cui sfera era stata attinta negativamente dalla determinazione dell'ente previdenziale, avevano adito la sede giurisdizionale per l'annullamento della</p>

		<p>circolare. Nelle more del giudizio, era stata approvata la legge n. 326 del 2003, che aveva recepito il contenuto della circolare, ribadendo la natura alternativa e non cumulativa dei benefici fiscali, da un lato, e previdenziali, dall'altro. Il contenzioso domestico era stato quindi definito in senso sfavorevole alle società agricole interessate. Queste avevano pertanto adito la CEDU, lamentando la lesione del diritto a un processo equo, in ragione della retroattività della disposizione legislativa introdotta.</p> <p>La Corte – conformandosi alla sentenza <i>Silverfunghi c. Italia</i> – conclude che vi è stata violazione dell'art. 6 della Convenzione.</p>
28923/09 67599/10	26/10/17	<p><i>Azzolina e altri</i> – <i>in materia di tortura</i>. Il caso inerisce ai fatti occorsi nella caserma di Bolzaneto a Genova, al termine del G8 del luglio 2001. I ricorrenti, che avevano manifestato nel contesto delle attività del Genoa Social Forum, erano stati dapprima percossi dalle forze dell'ordine in strada, poi trasferiti nella struttura detentiva, taluni previo passaggio in ospedale. Alla loro uscita, essi avevano lamentato ulteriori condotte di percosse, lesioni e ingiurie ed altri trattamenti disumani, quali per esempio l'essere stati costretti a tenere le braccia alzate per molte ore, privati degli effetti personali e medicati senza anestesia. Mentre moltissimi agenti ed esponenti della forza pubblica coinvolti non erano stati neanche identificati, ne era scaturito un procedimento penale a carico di quarantacinque di essi (appartenenti sia a Polizia di Stato e Carabinieri, sia alle forze penitenziarie). La grande maggioranza delle relative posizioni (37 su 45) era stata, tuttavia, definita con l'assoluzione per prescrizione. Le otto condanne dichiarate definitive dopo il giudizio di cassazione, a loro volta, avevano beneficiato dell'indulto del 2006. In buona sostanza, la stragrande maggioranza dei colpevoli identificati non ha scontato un giorno di pena. Di qui il ricorso di numerose vittime, sia italiane, sia straniere, per violazione dell'articolo 3 CEDU, sotto i profili sostanziale e procedurale.</p>

		<p>La Corte di Strasburgo si rifà in larga parte ai precedenti Cestaro del 2015 e Bartesaghi-Gallo del 2017 e, sotto il primo aspetto, prende atto che gli accertamenti di fatto della magistratura italiana hanno condotto a ritenere, senza possibilità di smentita, che attività imputabili allo Stato italiano sono consistite in torture o altri trattamenti inumani o degradanti. Essa, quindi, dichiara sussistente la violazione del divieto di tortura in senso sostanziale. Sotto il secondo profilo, la Corte osserva che, anche sul piano procedurale, l'inchiesta non ha portato a esiti soddisfacenti, dal punto di vista della forza dissuasiva che un ordinamento deve predisporre per prevenire e punire gli atti di tortura. Per un verso, il procedimento si è risolto in assoluzioni per prescrizione, o con l'applicazione dell'indulto, così frustrando ogni esigenza di giustizia e di sanzione; per altro verso, l'Italia non aveva ancora introdotto il reato di tortura nel catalogo dei reati (cosa che ha fatto soltanto con legge n. 110 del 2017), sicché il nostro ordinamento era allora sprovvisto di uno strumento preventivo e sanzionatorio idoneo.</p>
2539/13 4705/13	26/10/17	<p>Cirino e Renne – <i>in materia di tortura</i>. I ricorrenti, detenuti presso il carcere di Asti, avevano avuto nel 2004 un alterco con alcuni agenti di polizia penitenziaria, a seguito del quale erano stati picchiati e assoggettati a trattamenti non previsti dalle norme vigenti. In particolare, il secondo ricorrente era stato chiuso per sei giorni in una cella con branda di metallo, senza materasso né coperte, dotata solo di un piccolo termosifone malfunzionante, a dispetto delle temperature dicembrine; il bagno non aveva lavandino ma solo un gabinetto turco e una finestra dai vetri rotti; in alcuni giorni, gli erano stati somministrati solo pane e acqua, in altri nulla affatto (successivamente nel gennaio 2017, egli era venuto a morte e la causa dinnanzi alla Corte EDU era stata portata avanti dalla figlia). Ne erano scaturiti procedimenti sul piano sia penale, sia disciplinare, a carico di cinque agenti di polizia penitenziaria. Il procedimento penale si era concluso con</p>

		<p>l'assoluzione di uno di essi per motivi sostanziali e con l'assoluzione di altri due in ragione della derubricazione del reato ascritto da maltrattamenti di persone sottoposte a custodia (art. 572 CP) a lesioni personali (art. 582 CP), con la conseguente dichiarazione della prescrizione; a carico degli ultimi due era stato accertato l'abuso di autorità contro detenuti (art. 608 CP), ma dichiarato prescritto anch'esso. Il procedimento disciplinare, viceversa, si era concluso con la destituzione di questi ultimi due e con la sospensione dal servizio degli altri due imputati, per i quali era stata dichiarata la prescrizione del reato, per periodi rispettivamente di quattro e sei mesi. I ricorrenti lamentavano la violazione dell'articolo 3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti), sotto entrambi i profili, sostanziale e procedurale.</p> <p>La Corte EDU constata senza incertezze la violazione di tale parametro sotto il profilo sostanziale, avendo preso atto delle emergenze processuali (le quali, tra l'altro, avevano evidenziato che i maltrattamenti nei confronti dei detenuti erano un costume generalizzato nello stabilimento di Asti). Essa constata anche la violazione del profilo procedurale, stabilendo che, ai fini della tutela preventiva e sanzionatoria di beni preziosi come la libertà della persona e la sua dignità, gli obblighi procedurali gravanti sugli Stati contraenti devono consistere in efficaci e tempestive indagini, con l'adozione di conseguenti misure effettive sul piano penale (non essendo sufficiente quello disciplinare).</p>
<p>1442/14 21319/14 21911/14</p>	<p>26/10/17</p>	<p>Blair e altri – <i>in materia di tortura</i>. Il caso inerisce ai fatti avvenuti nella scuola Diaz-Pertini e nella caserma di Bolzaneto, a Genova durante il G8 del luglio 2001. La magistratura italiana aveva tratto a giudizio numerosi imputati per lesioni dolose, porto abusivo di armi da guerra e una varietà di reati di falso. I fatti di lesione consistevano nell'aver cagionato ai manifestanti che riposavano nell'edificio gravi danni alla persona (fratture agli arti, lesioni agli organi interni, ecchimosi di varia gravità e altri). Il</p>

		<p>signor Blair era tra questi manifestanti e si era costituito parte civile nel processo. Analoghe circostanze erano accadute agli altri 27 ricorrenti. In tribunale, tutti costoro avevano ottenuto il riconoscimento di un risarcimento del danno per somme varianti dai 2 mila e 500 a 15 mila euro a carico dell'erario. La corte d'appello aveva confermato questa statuizione, la quale aveva anche superato il vaglio della Cassazione. Senonché, in ragione sia del decorso del tempo - che aveva determinato la prescrizione dei reati - sia dell'indulto del 2006 sia ancora delle decisioni giudiziali sui diversi passaggi probatori e sia, da ultimo, della mancanza nel nostro ordinamento penale del reato di tortura, i ricorrenti avevano assistito alla definitiva assoluzione di molti dei soggetti responsabili delle lesioni da lui subite. Né costoro erano stati sottoposti a procedimento disciplinare alcuno. Per questo si erano rivolti alla CEDU, lamentando la violazione dell'articolo 3 della Convenzione (divieto della tortura e di trattamenti disumani e degradanti).La Corte - similmente ai precedenti <i>Cestaro</i> del 2015 e <i>Bartesaghi Gallo</i> del 2017 - evidenzia che l'art. 3 impone anche obblighi procedurali di sanzionare i responsabili delle violazioni, che l'ordinamento nel suo complesso aveva impedito di adempiere. In questo contesto, i ricorrenti potevano vantare un diritto alla giustizia che è stato loro negato. Sicché - accertata la sussistenza di fatti di tortura contrari all'articolo 3 - la Corte all'unanimità condanna l'Italia per la violazione del medesimo articolo 3 sotto i profili sia materiale sia procedurale.</p>
30801/06	16/11/17	<p><i>Messana</i> – <i>in materia di espropriazione indiretta</i>. Constata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.</p>
7527/05	16/11/17	<p><i>Conti e Lori</i> – <i>in materia di espropriazione indiretta</i>. La Corte, respinta l'istanza di cancellazione dal ruolo</p>

		presentata dal Governo convenuto ai sensi dell'art. 37, constatata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.
37199/05	16/11/05	Messana – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Costata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.
35637/04	7/12/17	Arnoldi – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . La sig.ra Arnoldi, parte offesa in un procedimento penale, aveva adito la corte d'appello per ottenere l'indennizzo ai sensi della legge Pinto. Tale istanza era stata dichiarata inammissibile, posto che nell'ordinamento italiano la ricorrente era – sì - “parte del procedimento penale” ma non del “processo”, in quanto (per il protrarsi delle indagini preliminari) il reato si era estinto per prescrizione prima ancora che venisse celebrata l'udienza preliminare, nella quale ella avrebbe potuto costituirsi parte civile. La Corte EDU ritiene che il periodo da prendere in considerazione, ai fini della valutazione della durata ragionevole di un procedimento, decorre dal momento in cui la persona che si ritiene vittima di una violazione esercita uno dei diritti o delle facoltà riconosciute per legge. Pertanto, la Corte dichiara sussistente la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU, stante l'irragionevolezza della durata delle indagini preliminari, protrattesi per più di sette anni.
4180/08 +altri 49	7/12/17	Frubona Cooperativa Frutticoltori Bolzano-Nalles S.C.A. e altri – <i>in materia di diritto ad un processo equo, sotto il profilo della ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia</i> . Nel corso degli anni '80 (del secolo scorso), la legislazione italiana prevedeva una serie di benefici fiscali e contributivi per le aziende agricole, con riguardo ai rapporti di lavoro da queste intrattenuti con i dipendenti. Nel

		<p>luglio 1988 l'INPS, aveva emanato una circolare applicativa in cui si chiariva la natura alternativa tra i benefici fiscali e quelli contributivi. 50 società agricole, la cui sfera era stata attinta negativamente dalla determinazione dell'ente previdenziale, avevano adito la sede giurisdizionale per l'annullamento della circolare. Nelle more del giudizio, era stata approvata la legge n. 326 del 2003, che aveva recepito il contenuto della circolare, ribadendo la natura alternativa e non cumulativa dei benefici fiscali, da un lato, e previdenziali, dall'altro. Il contenzioso domestico era stato quindi definito in senso sfavorevole alle società agricole interessate. Queste avevano pertanto adito la CEDU, lamentando la lesione del diritto a un processo equo, in ragione della retroattività della disposizione legislativa introdotta.</p> <p>La Corte – conformandosi alla sentenza <i>Silverfunghi c. Italia</i> – conclude che vi è stata violazione dell'art. 6 della Convenzione.</p>
63190/16	7/12/17	<p><i>Beccarini e Ridolfi</i> – <i>in materia di affidamento di minori</i>. Il caso prende le mosse dal ricorso presentato dai nonni materni di tre bambini. Constatata l'incapacità della madre di prendersene cura, le autorità avevano affidato i minori ai nonni. A causa di complicazioni relazionali manifestate dai bambini, legati alla separazione dalla madre, i ricorrenti avevano chiesto aiuto ai servizi sociali. Nel 2012 questi ultimi avevano presentato al tribunale dei minori di Ferrara una relazione nella quale, accertata l'incapacità dei nonni di esercitare le responsabilità connesse alla cura dei nipoti, ne avevano suggerito il collocamento presso una casa famiglia e l'avvio della procedura per l'adozione. Dal 2012 al 2017, i ricorrenti non avevano più incontrato i nipoti, sebbene nel 2014 il tribunale avesse ordinato la ripresa graduale dei contatti.</p> <p>I ricorrenti avevano quindi adito la Corte EDU, lamentando la violazione del loro diritto al rispetto della vita familiare stante l'interruzione di ogni rapporto con i minori a partire dal 2012. In</p>

		<p>particolare, essi si erano doluti del fatto che nessuna autorità giudiziaria avesse disposto l'interruzione dei rapporti e che nessun esperto si era pronunciato circa la loro capacità di prendersi cura dei minori. Essi inoltre avevano eccepito la mancata esecuzione della decisione del tribunale dei minori del 2014 con la quale era stata disposta la ripresa graduale dei rapporti.</p> <p>La Corte dichiara sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto le autorità nazionali non hanno profuso sforzi adeguati e sufficienti per mantenere il legame familiare tra i ricorrenti e i nipoti, violando così il loro diritto al rispetto della vita familiare.</p>
26431/12 26742/12 44057/12 60088/12	14/12/17	<p><i>Orlandi e altri</i> – <i>in materia di vita privata e familiare.</i></p> <p>Il caso inerisce al ricorso di diverse coppie omosessuali, le quali avevano domandato alle autorità italiane di trascrivere i loro matrimoni contratti all'estero. Nei ricorsi si fa riferimento alla circostanza che le coppie interessate vivevano in una relazione stabile e che, in diversi Paesi esteri (USA, Canada, Paesi Bassi e altri), esse avevano, sulla base della relativa legislazione, contratto matrimonio.</p> <p>Viceversa, la legge italiana non prevede il matrimonio tra persone dello stesso sesso, né – fino all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016 - contemplava altri istituti volti ad assicurare alle persone dello stesso sesso, legate da vincoli stabili, forme equiparabili di tutela. Pertanto, le domande di trascrizione erano state respinte.</p> <p>Di qui il ricorso alla Corte EDU, con l'invocazione della violazione dell'art. 8 (tutela della vita privata e familiare), in combinato disposto con gli articoli 14 (divieto di discriminazione) e 12 (diritto degli uomini e delle donne a sposarsi e avere una famiglia).</p> <p>La Corte ha ribadito l'esistenza del margine di apprezzamento discrezionale concesso ai Paesi sottoscrittori nel disciplinare il contenuto degli istituti di promozione e tutela della vita familiare. Da questo punto di vista, non ha ritenuto che l'assenza del riconoscimento del matrimonio omosessuale costituisca di per sé una violazione dell'articolo 8.</p>

		<p>Essa, tuttavia, ha affermato che le coppie omosessuali devono essere riconosciute sotto il profilo giuridico, in modo tale da riceverne sufficienti livelli di tutela. La Corte ha evidenziato che vari Stati sottoscrittori – pur non prevedendo il matrimonio - offrono alle coppie omosessuali l’istituto dell’unione civile, la quale garantisce effetti giuridici simili. Ove l’Italia non avesse predisposto alcuno strumento giuridico in tal senso, questo si sarebbe risolto – attraverso il diniego della trascrizione del matrimonio contratto all’estero – in una violazione dell’articolo 8. Tuttavia, la Corte ha preso atto dell’entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, che ha introdotto nell’ordinamento italiano le unioni civili. Pertanto, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto la violazione dell’art. 8 CEDU (senza peraltro esaminare il suo combinato disposto con gli articoli 12 e 14), limitatamente al solo periodo intercorrente tra il rigetto della domanda di trascrizione del matrimonio e l’entrata in vigore della citata legge.</p>
--	--	---

2. RIPARTIZIONE DELLE SENTENZE PER MATERIA

N.	ARGOMENTO	NOMINATIVI
1	Diritto alla vita	<i>Talpis</i>
5	Divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti	<i>Bartesaghi Gallo e altri</i> <i>Tiziana Pennino</i> <i>Azzolina e altri</i> <i>Cirino e Renne</i> <i>Blair e altri</i>
4	Diritto ad un processo equo – sotto il profilo della ragionevole durata	<i>Fasan e altri</i> <i>Di Sante</i> <i>Bozza</i> <i>Arnoldi</i>
5	Diritto ad un processo equo	<i>Lorefice</i> <i>Mazzeo</i> <i>Cafagna</i> <i>Alpe Società Agricola Cooperativa e altri</i> <i>Frubona Cooperativa Frutticoltori</i> <i>Bolzano-Nalles S.C.A. e altri</i>
9	Diritto al rispetto della vita privata e familiare	<i>Paradiso e Campanelli</i> <i>Solarino</i> <i>D'Alconzo</i> <i>Endrizzi</i> <i>Improta</i> <i>Petrie</i> <i>Barnea e Caldararu</i> <i>Beccarini e Ridolfi</i> <i>Orlandi e altri</i>
5	Espropriazione indiretta	<i>Messana (nn. 26128/04, 37189/05, 30801/06, 37199/05)</i> <i>Conti e Lori</i>
1	Libertà di circolazione	<i>De Tommaso</i>
1	Altro	<i>Stefanetti e altri</i>

***IV. SINTESI DELLE SENTENZE IN ORDINE
DI ARTICOLO DELLA CONVENZIONE E DEI
PROTOCOLLI ADDIZIONALI***

1. ART. 2 - DIRITTO ALLA VITA

Causa Talpis c. Italia – Prima Sezione – sentenza 2 marzo 2017 (ricorso n. 41237/14)

Diritto alla vita – Obblighi positivi dello Stato – Ritardo nell'adozione di misure preventive di tutela di una vittima di violenza domestica – Violazione dell'art. 2 CEDU – Sussiste.

Divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti - Obblighi positivi dello Stato – Violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale per il mancato adempimento degli obblighi positivi di protezione – Sussiste.

Divieto di discriminazione - Obblighi positivi dello Stato – Inadempimento dell'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche - Violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione. – Sussiste.

Il ritardo con il quale le autorità competenti, alle quali era stato denunciato un caso di violenza domestica, adottano le misure necessarie a tutelare la vittima, integra la violazione dell'art. 2 CEDU, relativo al diritto alla vita, in quanto priva di qualsiasi effetto la denuncia della violenza medesima.

Allo stesso modo costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale per il mancato adempimento degli obblighi positivi di protezione, il lungo periodo di inattività da parte delle autorità prima di avviare il procedimento penale per lesioni aggravate e la successiva archiviazione del caso.

Il venir meno – anche involontario - di uno Stato all'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche si traduce in una violazione del loro diritto a un'uguale protezione di fronte alla legge ed è, pertanto, intrinsecamente discriminatorio. Nel caso di specie, avendo la Corte già concluso, in relazione alle riscontrate violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione, ritiene che tale condotta integra anche una violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione, sotto il profilo dell'inadempimento da parte dello Stato dell'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche.

Fatto. Una cittadina moldava, venuta a risiedere a Remanzacco (Udine), si coniugò con un connazionale Andrei Talpis, da cui ebbe due figli. Nel giugno 2012, la donna riferì alle forze dell'ordine di essere stata da lui picchiata insieme con la figlia, in ragione dei problemi di alcolismo da cui il coniuge era affetto. Giunti sul posto, gli agenti di polizia verbalizzarono di aver trovato l'uomo in stato di ebbrezza e constatarono le lesioni riportate da madre e figlia. In tale occasione, tuttavia, non raccolsero una formale denuncia. Successivamente, nell'agosto del medesimo anno, la donna fu costretta dal marito ad avere rapporti sessuali con lui e con suoi amici sotto la minaccia di un coltello. Liberatasi, incontrò una pattuglia cui narrò l'accaduto, prima di recarsi al pronto soccorso per farsi medicare multiple lesioni. Venne poi accolta da un'associazione di volontariato in un centro antiviolenza per tre mesi, scaduti i quali dovette lasciare tale sistemazione e – dopo alterne vicende – trovò un lavoro e affittò un appartamento. Al suo esposto sui fatti

seguì solo una sanzione pecuniaria nei confronti del marito per porto illegale del coltello, nonostante che egli l'avesse anche minacciata a più riprese con messaggi telefonici offensivi. Il 5 settembre 2012 ella sporse formale denuncia per lesioni, maltrattamenti e minacce, chiedendo protezione alle autorità pubbliche per sé e per i suoi figli.

Venne interrogata per la prima volta il 4 aprile 2013, ben sette mesi dopo. In tale circostanza, rivide le dichiarazioni già rilasciate, sostenendo – a detta dell'Autorità giudiziaria di Udine – che esse erano state male interpretate. Di qui l'archiviazione del caso, nell'agosto 2013. Nell'ottobre 2013, si ebbe un nuovo episodio di lesioni per le quali l'uomo fu condannato a una nuova ammenda per 2 mila euro. Nel novembre seguente, la donna chiamò la polizia, riferendo di una violenta lite con il marito, intanto trasportato in ospedale in stato di intossicazione. Dimesso dall'ospedale, l'uomo venne identificato da una pattuglia nel corso della notte, mentre girovagava ubriaco. Due ore più tardi, l'uomo tornò all'appartamento dove la donna viveva e l'aggrediva con un coltello da cucina. Nella colluttazione intervenne, a difesa della madre, il figlio diciannovenne, il quale ricevette dal padre un colpo mortale. Nel tentativo di fuggire, la donna riportò numerose coltellate al petto e restò sanguinante a terra. La polizia trovò l'uomo seduto sul marciapiede davanti casa e lo arrestò. La donna venne trasportata all'ospedale di Udine e ricoverata al reparto di rianimazione.

Nel gennaio 2015, Andrei Talpis fu condannato all'ergastolo per omicidio e tentato omicidio, porto illegale di armi e maltrattamenti nei confronti di moglie e figlia. La ricorrente ha adito la Corte EDU, invocando la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti), 8 (diritto alla vita privata e familiare), 13 (diritto a un ricorso effettivo) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione.

Diritto.

Sulla violazione dell'articolo 2 della Convenzione (diritto alla vita).

La Corte, dopo aver rigettato entrambe le eccezioni di irricevibilità sollevate dal Governo italiano per il preteso mancato rispetto del termine di decadenza di sei mesi e il mancato esaurimento dei rimedi domestici, rammenta che l'articolo 2 della Convenzione sancisce un diritto fondamentale, quello alla vita, in base al quale – nei casi di violenze domestiche – lo Stato ha l'obbligo positivo di predisporre in via preventiva misure di ordine pratico volte a proteggere la vittima di minacce. Sotto questo profilo, la Corte rileva che, non avendo agito prontamente, ma con sette mesi di ritardo rispetto alla denuncia di violenze da parte della donna, le autorità italiane hanno, di fatto, privato la denuncia di qualsiasi effetto, creando così una situazione di impunità, che ha contribuito al ripetersi di atti di violenza sulla donna e sui suoi figli (vedi n. 117).

La Corte ritiene, inoltre, che le autorità italiane non abbiano proceduto a una corretta valutazione dei rischi; l'impunità che ne è derivata è culminata nei tragici eventi della notte del 25 novembre 2013. Sebbene le forze di polizia fossero intervenute ben due volte in tale data, a seguito di segnalazioni della ricorrente, e avessero verbalizzato che l'uomo era ubriaco al punto da non reggersi in piedi, non erano stati adottati provvedimenti idonei al caso (vedi nn. 119-120). Il rischio di una minaccia concreta e immediata per la vita della ricorrente e dei figli doveva essere valutato dalle autorità, secondo un criterio di ragionevolezza, alla luce del contesto di reiterata violenza nel nucleo familiare (vedi n. 122).

La Corte conclude, pertanto, che le autorità italiane non hanno mostrato la necessaria diligenza. Di conseguenza, vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione.

Sulla violazione dell'articolo 3 della Convenzione (divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti).

La Corte, anche in questo caso, muove dal caposaldo della sua giurisprudenza, per cui le norme della Convenzione contengono non solo obblighi negativi e di astensione, in virtù dei quali gli agenti pubblici non devono violare indebitamente la sfera delle persone; ma anche obblighi positivi e procedurali di adoperarsi perché altri non violi i diritti di ciascuno. Essa, nel caso di specie, ritiene che la ricorrente, alla luce delle violenze subite, rientri nella categoria delle "persone vulnerabili", ovvero a rischio, aventi in tal senso diritto alla protezione dello Stato.

Aggiunge che le violenze inflitte alla donna, sul piano sia fisico sia psicologico, erano sufficientemente gravi da poter essere considerate trattamenti degradanti, ai sensi dell'articolo 3. Al riguardo, essa sottolinea che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul), ratificata dall'Italia il 10 settembre 2013 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, impone agli Stati firmatari di assumere le misure, legislative e non, necessarie affinché le procedure giudiziarie, relative a tutte le forme di violenza coperte dal campo di applicazione della Convenzione medesima, conseguano i propri effetti pratici senza ritardo. Nei casi di violenze contro le donne, poi, le autorità nazionali sono tenute a valutare la situazione di precarietà e vulnerabilità morale, fisica e materiale della vittima, alla luce delle circostanze specifiche (vedi n. 129).

Considerati, quindi, il lungo periodo di inattività da parte delle autorità italiane prima di avviare il procedimento penale per lesioni aggravate e la successiva archiviazione del caso nell'ottobre 2013, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto il profilo procedurale per il mancato adempimento degli obblighi positivi di protezione che incombevano sull'Italia.

Sulla violazione dell'articolo 14 della Convenzione (divieto di discriminazione).

La Corte rammenta che, in base alla sua consolidata giurisprudenza, il venir meno – anche involontario - di uno Stato all'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche si traduce in una violazione del loro diritto a un'uguale protezione di fronte alla legge ed è, pertanto, intrinsecamente discriminatorio. Nel caso di specie, avendo la Corte già concluso, in relazione alle riscontrate violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione, che “la passività generalizzata e discriminatoria della polizia” ha generato un “clima favorevole alla violenza”, essa afferma che tale condotta integra anche una violazione dell'articolo 14 della Convenzione (vedi n. 141).

La Corte rileva, altresì, che l'uomo è stato condannato per le prime lesioni denunciate solo tre anni dopo quei fatti, ovvero quando ne aveva già commessi altri e più gravi, quali l'omicidio del figlio e il tentato omicidio della ricorrente. Secondo la Corte, infatti, l'evidente inerzia delle autorità, che ha impedito di assicurarle una protezione effettiva, prova che esse hanno sottostimato la gravità delle violenze familiari, con ciò di fatto concorrendo alla loro causazione (vedi n. 145). La ricorrente è stata vittima, in quanto donna, di una discriminazione contraria allo spirito dell'articolo 14 della Convenzione. Dati statistici incontrovertibili dimostrano, infatti, che il problema delle violenze domestiche tocca principalmente il genere femminile, anche a causa di orientamenti socio-culturali di tolleranza che avallano tali violenze e che persistono, malgrado le riforme intraprese nel settore.

La Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione. Ritenuto l'accertamento di queste violazioni esaustivo dei disvalori emersi nei fatti di causa, la Corte ritiene di non doversi pronunciare sulle ulteriori doglianze, attinenti agli articoli 8 e 13 della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva il 18 settembre 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). In conclusione, in esito all'accertamento svolto, la Corte accorda, conformemente all'articolo 41 della Convenzione, alla ricorrente un indennizzo pari a 30.000 euro per il danno morale e 10.000 euro per le spese legali sopportate (vedi nn. 155 e 158).

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 2 CEDU

Art. 3 CEDU

Art. 14 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 2 CEDU – obblighi positivi dello Stato, con particolare riferimento alla tempestività dell'intervento delle autorità: Osman c. Regno Unito, n. 23452/94, 28 ottobre 1998; Halime Kılıç c. Turchia, n. 63034/11, § 99, 28 giugno 2016, E. e altri c. Regno Unito, n. 33218/96, § 99 26 novembre 2002; Opuz c. Turchia n. 33401/02, § 136; Bljakaj e altri c. Croazia, n. 74448/12, § 124, 18 settembre 2014.

Art. 3 CEDU – relativamente agli obblighi positivi dello Stato, con particolare riferimento alla celerità delle indagini: M.B. c. Romania, n. 43982/06, § 64, 3 novembre 2011, Paul e Audrey Edwards c. Regno Unito, n. 46477/99, § 86.

Art. 14 CEDU – relativamente all'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche: Eremia c. Repubblica di Moldavia, n. 3564/11, § 89, 28 maggio 2013, T.M. e C.M. c. Repubblica di Moldavia [GC], n. 26608/11, § 62, 28 gennaio 2014, Mudric contro Repubblica di Moldavia, n. 74839/10, § 63, 16 luglio 2013.

2. ART. 3 - DIVIETO DELLA TORTURA E DI PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI

Causa Bartesaghi Gallo e altri c. Italia – Prima sezione – sentenza 22 giugno 2017 (ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13)

Proibizione della tortura – Utilizzo della forza da parte delle forze di polizia non coerente e sproporzionato rispetto allo scopo perseguito –Violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo sostanziale – Sussiste

Proibizione della tortura – Violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale – Obbligo dello Stato di condurre un'inchiesta penale effettiva –Inadeguatezza della legislazione penale italiana per mancanza nel diritto nazionale di un reato che sanzioni la tortura come prevista dall'articolo 3 CEDU – Sussiste.

Integra la violazione del profilo materiale dell'art. 3 CEDU la commissione di atti di violenza di natura particolarmente grave e crudele che abbiano causato sofferenze fisiche e psicologiche ai ricorrenti e che siano riconducibili ad un uso eccessivo, indiscriminato e non giustificato della forza da parte delle forze dell'ordine.

Integra la violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale la mancanza di disposizioni di diritto penale che sanzionino le pratiche contrarie all'articolo 3. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che la legislazione penale italiana sia inadeguata rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura in questione.

Fatto. Il caso riguarda gli eventi verificatisi all'interno delle scuole Diaz e Pascoli al termine del *summit* del G8 a Genova nel luglio 2001. Il comune di Genova aveva messo tali strutture a disposizione dei manifestanti, che le avevano utilizzate come dormitorio (Diaz) e come sala stampa e ufficio del servizio legale del gruppo di coordinamento delle associazioni non governative *Genoa Social Forum* (Pascoli).

In seguito agli episodi di devastazione e saccheggio avvenuti durante lo svolgimento del G8, era giunto a Genova un prefetto – secondo quanto evidenziato negli atti di causa - inviato dal Capo della polizia, incaricato di passare a un'impostazione più incisiva, al fine di cancellare l'immagine di una polizia inerte di fronte al comportamento ritenuto deprecabile dei manifestanti.

I più alti funzionari della polizia si erano, pertanto, riuniti e avevano deciso che sarebbe stata effettuata una perquisizione nelle scuole per raccogliere elementi di prova e, se del caso, arrestare i manifestanti responsabili di devastazioni e saccheggi.

Tale operazione sarebbe consistita in una prima fase volta a mettere in sicurezza i luoghi, attuata da una formazione *ad hoc* specializzata in operazioni antisommossa; una seconda fase di perquisizione vera e propria assegnata ad altra unità; una terza, guidata da un'unità di Carabinieri, volta ad accerchiare gli edifici per impedire tentativi di fuga.

È stato poi accertato che, nella notte tra il 21 ed il 22 luglio 2001, un'unità della polizia antisommossa aveva fatto irruzione nella scuola Diaz, forzando il cancello e cominciando a colpire gli occupanti - tra i quali i ricorrenti - con pugni, calci e manganellate, gridando e minacciando le vittime. Erano stati colpiti tutti gli occupanti indistintamente, a prescindere dal fatto che tenessero le braccia in alto in segno di resa, si trovassero ancora nei loro sacchi a pelo o fossero seduti semplicemente a terra. Anche chi aveva cercato di fuggire era stato ripreso e colpito, talvolta tirato per i capelli.

Dopo l'irruzione nella scuola Diaz, l'azione era proseguita nella scuola Pascoli, nella quale diversi giornalisti avevano tentato di riprendere l'accaduto, ma erano stati obbligati a cessare le riprese ed il materiale compromettente era stato sequestrato. I procedimenti penali avviati a carico degli occupanti, accusati, tra l'altro, di detenere materiali pericolosi e di associazione per delinquere volta alla devastazione e al saccheggio, si erano poi conclusi con l'assoluzione.

Per quel che concerne la posizione delle forze di polizia, dopo tre anni di indagini condotte dalla procura di Genova, ventotto persone tra funzionari, dirigenti ed agenti delle forze dell'ordine erano state rinviate a giudizio per falso ideologico, calunnia semplice ed aggravata, abuso di ufficio (per arresto illegale), lesioni personali semplici ed aggravate, porto abusivo di armi da guerra.

Il tribunale di Genova, con la sentenza n. 4252/08, aveva condannato dodici imputati a pene comprese tra i due e i quattro anni di reclusione, nonché al pagamento in solido con il Ministero dell'Interno dei costi e delle spese ed al risarcimento dei danni alle parti civili. Dei responsabili, però, uno ottenne la sospensione condizionale della pena; dieci l'indulto totale; e uno l'indulto parziale di tre anni. Come motivo attenuante, la sentenza aveva indicato che le forze dell'ordine erano state indotte a pensare, alla luce degli eventi che avevano preceduto l'irruzione, che la scuola ospitasse anche "black block". Inoltre, era stato affermato che gli autori materiali avevano agito convinti che i loro superiori avrebbero tollerato la loro condotta perché questi ultimi, pur essendo presenti, non avevano impedito immediatamente la prosecuzione delle violenze.

La Corte d'appello, con sentenza n. 1530/10, aveva riformato parzialmente la sentenza di primo grado per avvenuta prescrizione dei delitti di calunnia aggravata, abuso d'ufficio per arresto illegale e lesioni semplici. Anche i funzionari e i dirigenti del nucleo antisommossa erano stati condannati, perché l'operazione aveva avuto lo scopo di neutralizzare tutti gli occupanti della scuola considerati come teppisti pericolosi. I vertici della polizia non erano stati condannati perché per loro non era stato chiesto il rinvio a giudizio.

Con sentenza n. 38085/12 la Corte di cassazione aveva confermato la sentenza impugnata, dichiarando che il comportamento delle forze di polizia era stato di una violenza tale da rientrare nella definizione di tortura secondo l'art. 3 CEDU. Tuttavia, la mancanza nell'ordinamento interno di una fattispecie incriminatrice precisa aveva determinato che tali condotte erano state punite solo a titolo di lesioni personali semplici o aggravate per le quali, però, era intervenuta la prescrizione.

Anche per i fatti avvenuti nella scuola Pascoli i giudici avevano riconosciuto la responsabilità delle forze dell'ordine per perquisizione abusiva e danneggiamento.

Sugli avvenimenti di Genova, inoltre, era stata avviata dalle due Camere un'indagine conoscitiva conclusasi con una relazione, che aveva definito i fatti accaduti come l'esempio più significativo di carenze organizzative e disfunzioni operative.

Molte delle vittime avevano, dunque, adito la Corte EDU e invocato, in particolare, la violazione dell'articolo 3 CEDU sotto i profili sia materiale, sia procedurale.

Diritto.

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

In via preliminare, la Corte ha cancellato dal ruolo i ricorsi di coloro che avevano accettato la proposta di una composizione amichevole da parte del Governo; indi, è passata alla trattazione.

I ricorrenti avevano lamentato che, al momento dell'irruzione delle forze di polizia nelle due scuole, avevano subito atti di violenza sproporzionata e ingiustificata ed erano stati assoggettati a trattamenti inumani e degradanti, tali da rientrare nella definizione di tortura dell'art. 3 CEDU.

Il Governo ammette le violazioni e dichiara di condividere l'esito del processo al termine del quale sono emerse le responsabilità delle forze dell'ordine.

La Corte EDU ricorda che l'art. 3 reca uno dei valori fondamentali delle società democratiche, che non tollera restrizioni o deroghe. Per ciò che concerne la valutazione delle prove, i giudici di Strasburgo - sebbene riconoscano che in tali casi l'esame da essi svolto deve essere particolarmente approfondito - non ritengono di doversi sostituire a quello effettuato dalle corti nazionali. Essa ricorda inoltre che, pur non essendo tenuta a uniformarsi alle decisioni nazionali, qualora intenda discostarsene, deve sufficientemente motivare.

Sulla base di tali considerazioni ed alla luce della ricostruzione dei fatti, la Corte deduce che la pianificazione dell'operazione di polizia è stata generica e non ha precisato nel dettaglio le modalità dell'eventuale uso della forza, nonostante la presenza di funzionari esperti. I giudici nazionali avevano infatti evidenziato che l'operazione volta alla ricerca di armi, sebbene in linea di principio legittima, era in realtà finalizzata a conseguire un effetto mediatico, onde cancellare l'immagine di una polizia inerte di fronte agli episodi di devastazione e saccheggio.

La Corte conclude che le violenze commesse sono state indiscriminate, volontarie, sproporzionate e dirette nei confronti di persone inermi: esse, di conseguenza, devono essere considerate atti di tortura. La Corte, pertanto, accerta la violazione dell'art. 3 sotto il profilo sostanziale.

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

I ricorrenti avevano lamentato la violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale per la mancanza sia di un'indagine effettiva, che non ha consentito l'individuazione

di buona parte dei responsabili materiali, sia di un reato che punisca la tortura nell'ordinamento interno¹.

Il Governo italiano, nelle proprie difese, aveva dichiarato di aver soddisfatto il requisito procedurale dell'art. 3 CEDU, in quanto l'inchiesta svolta era stata approfondita e imparziale, avendo consentito ai giudici di individuare i responsabili e di punirli efficacemente sulla base delle disposizioni legislative vigenti. Sotto il profilo della mancanza nell'ordinamento interno di un reato che sanzioni in maniera specifica la tortura, esso ha rilevato la difficoltà di darne una definizione univoca e ha ricordato che le condotte incriminate sono state comunque sussunte sotto altre fattispecie di reato previste dal codice penale.

La Corte di Strasburgo evidenzia che – viceversa – proprio l'esplicita ammissione (che si rinviene nelle sentenze) del Paese convenuto, che il relativo ordinamento non contempla il reato di tortura, si risolve nella prova di una violazione, sotto l'aspetto procedurale, dell'art. 3 CEDU. Inoltre, le regole della prescrizione, favorevoli agli imputati, e l'intervenuto indulto hanno in definitiva assicurato loro l'impunità. La Corte constata, quindi, la violazione anche sotto il profilo procedurale. La sentenza è divenuta definitiva il 22 settembre 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte stabilisce di accordare in via equitativa, a titolo di danno morale, la somma di 45.000 euro o 55.000 euro, a seconda della gravità delle lesioni subite da ciascun ricorrente. Per ciò che concerne le spese, preso atto che non tutti i ricorrenti hanno presentato richiesta di rimborso e che alcuni vi hanno rinunciato, la Corte accorda complessivamente a tutti i ricorrenti richiedenti la somma di 59.750 euro.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art.41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – sulle accuse di maltrattamenti da parte di agenti statali: Bouyid c. Belgio, [GC], n.23380/09 §§1-90; Giuliani e Gaggio c. Italia n.23548/02 §12, CEDU 2011; Cestaro c. Italia 6884/11 §§11-12, 23-24, 7 aprile 2005; Sarigiannis c. Italia, n. 14569/05, §§ 59-62, 5 aprile 2011, Dembele c. Svizzera, n. 74010/11, §§ 43-47, Rivas c. Francia, n. 59584/00, §§ 40-41, 1° aprile 2004, Darraj c. Francia n. 34588/07, §§ 38-44.

¹ Il reato di tortura è stato poi introdotto nell'ordinamento italiano con la legge 14 luglio 2017, n. 110.

Art. 3 CEDU – sotto il profilo dell’obbligo dello Stato di condurre inchieste ufficiali effettive: Gäfgen c. Germania [GC], n. 22978/05, § 123; Ali e Ayşe Duran c. Turchia, n. 42942/02, § 66, Saba c. Italia, n. 36629/10, §§ 76-77; Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 131, Vladimir Romanov c. Russia, n. 41461/02, § 81, El-Masri c. l’ex-Repubblica jugoslava di Macedonia [GC], n. 39630/09, §§ 182 e 185, Alberti c. Italia, n. 15397/11, § 62, Dimitrov e altri c. Bulgaria, n. 77938/11, § 135, 1° luglio 2014.

Art. 3 CEDU- sulla valutazione delle prove e la necessità di un esame approfondito: Matko c. Slovenia n.43393/98 § 100, 2 novembre 2006 Vladimir Romanov c. Russia n. 41461/02 § 59 24 luglio 2008 Eski c. Turchia n.8534/04 §28, 5 giugno 2012.

Causa Tiziana Pennino c. Italia – Prima sezione – sentenza 12 ottobre 2017 (ricorso n. 21759/15)

Proibizione della tortura – Sotto il profilo sostanziale – Utilizzo della forza da parte delle forze di polizia non giustificato dalla condotta della persona offesa – Violazione del divieto di trattamenti disumani o degradanti di cui all’art. 3 CEDU – Sussiste.

Proibizione della tortura – Sotto il profilo procedurale – Mancanza di effettività dell’inchiesta per incompletezza delle indagini – Violazione dell’art. 3 CEDU – Sussiste.

Integra la violazione del profilo materiale dell’art. 3 della Convenzione la causazione di lesioni da parte delle forze dell’ordine che siano riconducibili a un uso non giustificato della forza.

Integra la violazione dell’art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale, la mancanza di indagini volte a stabilire se l’uso della forza da parte della polizia fosse necessario nel caso concreto.

Fatto. Nell’aprile 2013, la ricorrente era stata fermata per un controllo da due agenti della polizia municipale di Benevento, mentre era alla guida del suo autoveicolo e ne era scaturita una discussione. Il suo atteggiamento nervoso ed ostile aveva ingenerato negli agenti il sospetto che ella fosse in stato di ebbrezza. Essendo sprovvisti dell’etilometro, gli agenti avevano chiesto assistenza alla polizia stradale. Nell’attesa, la ricorrente aveva affermato di essere risalita sul veicolo e di essere stata costretta a scendere nuovamente a forza da uno degli agenti.

Una volta giunta la polizia stradale, secondo la versione della sig.ra Pennino, ella non era stata in grado di eseguire il *test* etilometrico, a causa di un forte stato d’ansia; era stata quindi condotta alla stazione della polizia municipale, dove un agente aveva iniziato a redigere un verbale di contestazione per guida in stato di ebbrezza. La ricorrente aveva aggiunto che le era stato negato il permesso di comunicare al telefono con la famiglia o con il suo legale di fiducia e quando aveva tentato di afferrare la cornetta era stata nuovamente strattonata dagli agenti che la avevano ammanettata ferendole i polsi e successivamente, nel toglierle le manette, le avevano causato la frattura del pollice destro.

Dopo aver lasciato la stazione di polizia, ella aveva ottenuto un passaggio per il pronto soccorso dove le erano state constatate la frattura del dito e alcune contusioni da lesioni traumatiche. A seguito di ciò, si era recata al commissariato di pubblica sicurezza dove aveva tentato di sporgere denuncia nei confronti degli agenti della polizia municipale. L'agente di turno le aveva spiegato che il commissariato era chiuso. A tale riscontro la donna aveva reagito – per come risulta dalla verbalizzazione - parlando a voce alta ed in modo sconnesso.

La versione degli agenti della polizia municipale era diversa. Essi avevano affermato che: la ricorrente era stata fermata perché guidava in modo bizzarro e non sembrava in grado di uscire da sola dal veicolo; il fiato puzzava di alcool, non riusciva a stare in piedi e li aveva insultati e minacciati. La ricorrente aveva accettato di sottoporsi all'alcooltest, ma non aveva soffiato nell'etilometro in maniera corretta e si era rifiutata di collaborare gettando, a un certo punto, il bocchino del dispositivo in faccia ad uno degli agenti.

Una volta giunta al Comando, sempre secondo il verbale degli agenti, ella li aveva minacciati e insultati, poi aveva afferrato un telefono ed era corsa in corridoio e, una volta raggiunta dal tenente che aveva cercato di fermarla, lo aveva spinto violentemente facendolo cadere e buttando il telefono dalla finestra. A seguito di ciò, era stata trasmessa al pubblico ministero di Benevento una notizia di reato che riportava la medesima descrizione dei fatti. Il giorno seguente la ricorrente aveva sporto denuncia nei confronti degli agenti, affermando di essere stata aggredita e picchiata e di aver subito lesioni personali, minacce e abuso d'ufficio.

Sui fatti erano stati dunque aperti due distinti procedimenti penali: quello nei confronti della Pennino, accusata di vari reati, tra cui la resistenza e l'oltraggio a pubblico ufficiale, la guida sotto l'influenza di alcool e le lesioni personali nei confronti di un agente di polizia; e quello promosso dalla ricorrente nei confronti degli agenti per i fatti di cui ella si dichiarava vittima.

Mentre per il procedimento, in cui era imputata la ricorrente, i tempi erano stati piuttosto brevi sino a giungere a una sentenza patteggiata, per quello nei confronti degli agenti il pubblico ministero aveva chiesto l'archiviazione. La ricorrente si era opposta a tale richiesta lamentando il difetto di motivazione e l'incompletezza dell'inchiesta, per totale assenza di misure istruttorie relative agli eventi avvenuti al comando e alla mancanza dell'interrogatorio suo e degli agenti accusati; tuttavia il Gip aveva disposto l'archiviazione, peraltro motivandola in modo molto sommario.

La ricorrente aveva quindi promosso ricorso alla Corte EDU, lamentando la violazione del parametro dell'art. 3 (divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti), sotto l'aspetto sia sostanziale sia procedurale.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 3 CEDU (proibizione di maltrattamenti) sotto il profilo procedurale.

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, sul parametro dell'art. 3 CEDU, il ricorso alla forza fisica da parte della polizia non è mai giustificato, a meno che sia imposto dal comportamento della persona che lo subisce.

La Corte ribadisce inoltre che qualsiasi indagine relativa ad accuse di maltrattamento deve essere approfondita, specialmente qualora gli eventi dai quali sono scaturite le condotte lesive siano interamente, o in gran parte, di esclusiva conoscenza delle autorità, come nel caso di persone che si trovino in custodia.

I giudici di Strasburgo aggiungono che, in tali casi, sussistono forti presunzioni fattuali che fanno gravare sul Governo l'onere di provare la mancanza di abusi. In particolare, le autorità interne devono dare una spiegazione soddisfacente dell'andamento dei fatti, idonea a smentire la versione fornita dal ricorrente.

La Corte specifica che le autorità devono sempre compiere un serio tentativo di scoprire che cosa sia accaduto e non devono accontentarsi di conclusioni frettolose, ma piuttosto adottare ogni ragionevole misura per assicurare le prove, comprese deposizioni testimoniali e perizie medico-legali. Nello specifico, il Governo aveva ritenuto che, a fronte del comportamento aggressivo della ricorrente, certificato dai verbali degli agenti di polizia municipale, questi ultimi erano stati costretti ad immobilizzarla. La sig.ra Pennino aveva obiettato che gli agenti avevano fatto passare per aggressività il suo forte stato di agitazione - innescato, peraltro, dal comportamento degli stessi agenti - frutto di un disturbo caratterizzato da alterazioni dell'umore, aggravate, nei momenti di particolare *stress*, dal consumo di alcool o dall'insonnia. A sostegno delle sue affermazioni, ella aveva prodotto una perizia psicologica da cui si poteva evincere la dipendenza del disturbo da un evento traumatico.

A tale proposito, la Corte osserva che il Governo non ha fornito una spiegazione soddisfacente dell'uso della forza, né particolari sulla ricostruzione dei fatti accaduti all'interno del comando, rinviando *in toto* ai verbali redatti dagli agenti. Quanto alle lesioni, i giudici evidenziano che non è stata data alcuna spiegazione delle modalità di frattura del dito della ricorrente.

Secondo i giudici di Strasburgo, una tale spiegazione sarebbe potuta venire da un'indagine efficace, che viceversa non è stata esaustiva.

In primo luogo, la Corte osserva che gli unici documenti relativi agli eventi avvenuti in caserma sono i verbali redatti dagli agenti, mentre tutti gli altri documenti prodotti riguardano eventi avvenuti in strada. Gli interrogatori sono stati

limitati a persone individuate dalla ricorrente della denuncia, ma né quest'ultima, né gli agenti coinvolti sono stati chiamati a testimoniare.

In secondo luogo, i giudici di Strasburgo rilevano che la richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero è sostenuta da una motivazione estremamente succinta, così come la decisione del Gip che oltretutto ha respinto la richiesta di un supplemento di indagini.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene 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.

La Corte di Strasburgo ribadisce che, qualora una persona sia privata della libertà o debba affrontare gli agenti di pubblica sicurezza, il ricorso alla forza fisica - se non imposto dal comportamento della vittima - costituisce violazione dell'art. 3 sotto il profilo sostanziale.

Da quanto emerso in sede istruttoria, i giudici ritengono che il Governo non abbia assolto al suo onere della prova, in quanto non è stato dimostrato che l'uso della forza fosse necessario. D'altra parte, la Corte ribadisce che non sussistono dubbi sul fatto che la ricorrente abbia riportato alcune lesioni, circostanza corroborata da prove mediche e non contestata dal Governo italiano.

La Corte constata, quindi, la violazione dell'art. 3 anche sotto il profilo sostanziale.

La sentenza è divenuta definitiva il 12 gennaio 2018.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art 41 della Convenzione la Corte, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 12.000 euro a titolo di danni morali, oltre a 8.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art.41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – sulle accuse di maltrattamenti da parte di agenti statali: Bouyid c. Belgio, [GC], n.23380/09 §81-90;

Art. 3 CEDU – sull'efficacia dell'indagine per giustificare l'uso della forza: Mihhailov c. Estonia n.64418/10 § 112 30 agosto 2016; Hilal Mammadov c. Azerbaigian n. 81553/12 §83 4 febbraio 2016

Causa Azzolina ed altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 26 ottobre 2016 (ricorsi nn.2892 e 67599/10)

Proibizione della tortura – Utilizzo della forza da parte della polizia sproporzionato rispetto allo scopo perseguito – Maltrattamenti inflitti in maniera intenzionale e premeditata – Violazione dell’art. 3 CEDU sotto il profilo sostanziale – Sussiste.

Proibizione della tortura – Obbligo dello Stato di condurre un’inchiesta penale effettiva – Inadeguatezza della legislazione penale italiana per mancanza di una norma *ad hoc* sul reato di tortura e per l’applicabilità di istituti che di fatto vanificano l’effetto sanzionatorio – Violazione dell’art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale – Sussiste.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che i maltrattamenti subiti dai ricorrenti debbano essere qualificati come «tortura» nel senso dell’articolo 3 della Convenzione, posto che essi sono stati inflitti intenzionalmente e con premeditazione nonché in maniera del tutto gratuita e ingiustificata.

Affinché un’inchiesta sia effettiva nella pratica, la condizione preliminare è che lo Stato commini una sanzione che sia proporzionale alla gravità dell’atto. Infatti, l’assenza di una legislazione penale sufficiente a prevenire e punire effettivamente gli autori di atti contrari all’articolo 3 dovuta anche all’applicazione di istituti quali la sospensione condizionale della pena, la prescrizione, l’amnistia e l’indulto può impedire alle autorità di perseguire in maniera efficace questi illeciti. La Corte ha quindi ritenuto che la legislazione penale italiana sia inadeguata rispetto all’esigenza di sanzionare gli atti di tortura.

Fatto. Il caso inerisce ai fatti occorsi nella caserma di Bolzaneto a Genova, al termine del G8 del luglio 2001. I ricorrenti, arrestati a seguito delle manifestazioni cui avevano partecipato durante il *summit* e a seguito delle perquisizioni nelle scuole Diaz e Pertini, erano stati trasferiti nella struttura detentiva per essere sottoposti alle pratiche successive all’arresto prima di essere smistati e trasferiti in carceri diversi.

Alla loro uscita, essi avevano subito percosse, lesioni, ingiurie e altri trattamenti degradanti, quali per esempio l’essere stati costretti a tenere le braccia alzate per molte ore, privati degli effetti personali, medicati senza anestesia e marchiati con una croce rossa sul viso.

In seguito a tali fatti, la procura di Genova aveva avviato un’inchiesta penale contro 45 appartenenti alle forze dell’ordine, poi rinviati a giudizio per abusi d’ufficio e nei confronti di persone arrestate o detenute, lesioni personali, oltraggio, violenza, minacce, omissione, favoreggiamento personale e falso.

Con sentenza n. 3119/2008 il tribunale di Genova aveva condannato quindici degli imputati a pene comprese tra nove mesi e cinque anni di reclusione; tuttavia, dieci di costoro avevano beneficiato della sospensione condizionale della pena e cinque dell’indulto totale o parziale. I giudici avevano riconosciuto che i trattamenti inflitti

a tutti i ricorrenti potevano essere definiti disumani o degradanti - e quindi contrari all'art. 3 CEDU - e che, malgrado la scrupolosa inchiesta, la maggior parte degli autori dei maltrattamenti non era stata identificata per la mancata collaborazione della polizia. Il tribunale aveva osservato altresì che, non prevedendo il diritto interno il reato di tortura, la maggior parte dei maltrattamenti era stata ricondotta all'abuso d'ufficio, fattispecie che richiede un dolo specifico di difficile dimostrazione.

Con sentenza n. 678/2010 la corte d'appello aveva confermato in parte la sentenza di primo grado, condannando a pene detentive quattro imputati non condannati in primo grado e applicando a tutti la sospensione condizionale della pena e la non menzione nel casellario giudiziale. Inoltre, sebbene molti dei reati fossero prescritti, aveva condannato comunque gli imputati al risarcimento del danno. I giudici avevano confermato, inoltre, la veridicità della versione dei fatti fornita dai ricorrenti e avevano riconosciuto che tutti coloro che erano transitati in quella caserma erano stati sottoposti a sevizie di ogni tipo.

La Corte di cassazione con sentenza n. 37088/2013 aveva confermato la sentenza impugnata, dichiarando che le violenze perpetrate erano state tali da comprimere l'effettività dei principi fondamentali di uno stato di diritto.

Per indagare sui fatti accaduti era stata avviata anche un'indagine conoscitiva della I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, nel cui documento conclusivo veniva dato conto di due inchieste amministrative intraprese dal Capo della polizia e dal Ministro della Giustizia. In una di esse erano stati menzionati undici casi di violenze, denunciati dalla stampa o dalle vittime e da un infermiere.

Nel ricorso alla Corte EDU, le vittime avevano fatto valere la violazione dell'art. 3 CEDU, sotto i profili sia sostanziale sia procedurale, in quanto l'inchiesta sarebbe stata inefficace a causa delle sanzioni inadeguate inflitte ai responsabili. Essi avevano lamentato inoltre la violazione dell'art. 8 CEDU sotto il profilo della privazione ingiustificata dei loro effetti personali e degli artt. 9, 10 e 11 CEDU per la violazione delle loro libertà esclusivamente a causa della loro partecipazione a manifestazioni del G8.

Diritto.

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

La Corte EDU ricorda di essere libera di qualificare giuridicamente i fatti e ritiene di esaminare tali doglianze unicamente sotto il profilo della violazione dell'art. 3 e,

in via preliminare, cancella dal ruolo il ricorso di coloro che hanno accettato la proposta di regolamento amichevole da parte del Governo.

Il Governo aveva eccepito il mancato esaurimento delle vie interne, sotto il profilo penale, in quanto al momento della presentazione dei ricorsi la Corte di cassazione e, in un caso, anche la corte d'appello non si erano ancora pronunciate. La Corte di Strasburgo ribadisce che - sebbene in linea di principio il ricorrente debba attendere l'esaurimento dei ricorsi interni prima di adire la CEDU - l'ultimo stadio delle vie interne può considerarsi raggiunto anche dopo la presentazione del ricorso, purché precedentemente alla pronuncia sulla sua ammissibilità. Inoltre, i giudici di Strasburgo ritengono che l'applicazione della prescrizione e dell'indulto influisca sulla valutazione dell'esaurimento delle vie di ricorso interno.

Sotto il profilo civilistico, a fronte della tesi del Governo che aveva dedotto il mancato esaurimento delle vie interne, la Corte rammenta che la Convenzione, quando afferma l'obbligo dell'esaurimento delle vie interne, si riferisce a quei ricorsi che siano effettivi e disponibili all'epoca dei fatti e tale definizione varia molto in base al contesto specifico di riferimento.

Nel merito, la Corte osserva come i giudici nazionali abbiano accertato in maniera dettagliata e al di là di ogni ragionevole dubbio i maltrattamenti subiti dai ricorrenti, i quali non hanno opposto alcuna forma di resistenza fisica agli agenti e, nonostante ciò, sono stati vittime di un uso eccessivo, indiscriminato e manifestamente sproporzionato della forza.

I giudici di Strasburgo convengono che tutta la catena di comando, oltre agli autori materiali, ha contravvenuto al dovere deontologico primario di protezione delle persone poste sotto la loro sorveglianza, tanto che lo stesso tribunale ha riconosciuto che gli agenti hanno tradito il giuramento di fedeltà alla Costituzione, compromettendo l'immagine della polizia.

La Corte ritiene infatti che, per tutta la durata della detenzione, i ricorrenti hanno vissuto in una zona di "non diritto" e che le violenze perpetrate sono state frutto di una volontà punitiva e di ritorsione.

A giudizio della Corte, dunque, i maltrattamenti subiti dai ricorrenti devono essere qualificati come «tortura» nel senso dell'articolo 3 della Convenzione.

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

I ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale, perché l'intera procedura penale si è risolta nella condanna di una parte esigua degli imputati, peraltro per le contestazioni minori e, comunque, la maggior parte di essi si è poi giovata della prescrizione.

I ricorrenti hanno, inoltre, dedotto la mancata irrogazione di sanzioni disciplinari ai colpevoli ed hanno censurato l'assenza, nell'ordinamento penale interno, di un reato specifico che punisca la tortura. Ciò non ha permesso di individuare precise responsabilità penali in capo alle figure di vertice le quali, pur non avendo commesso personalmente i reati, vi avevano prestato un consenso quanto meno tacito.

Il Governo aveva obiettato che lo Stato italiano avrebbe compiuto un'inchiesta imparziale, adottando le misure volte a consentire l'identificazione dei colpevoli. Esso ha altresì ricordato che - pur non essendo previsto nell'ordinamento un reato di tortura - le fattispecie già previste avrebbero consentito, comunque, una punizione adeguata. Inoltre, nonostante il maturare della prescrizione per la maggior parte dei reati, a tutti i ricorrenti è stata riconosciuta una provvisoria a titolo di risarcimento.

Come ultimo argomento difensivo, il Governo aveva fatto presente alla Corte che il Parlamento italiano aveva avviato l'*iter* di esame delle proposte di legge sulla tortura anche nell'ordinamento interno.

La Corte rammenta che nella sua giurisprudenza, allorché sia denunciata la tortura o trattamenti disumani o degradanti da parte di corpi di polizia, gli obblighi procedurali di tutela in materia di art. 3 della Convenzione sono adempiuti se viene condotta un'inchiesta ufficiale effettiva, tale da identificare i responsabili e punirli. In caso contrario, il deterrente costituito dal divieto convenzionale sarebbe privo di qualsiasi efficacia.

La Corte, pur tenendo conto che l'obbligo di condurre un'inchiesta non è di risultato, ma di mezzi, evidenzia che - malgrado i notevoli sforzi volti a identificare gli agenti coinvolti - molti dei colpevoli sono rimasti sconosciuti e, quindi, impuniti per due ragioni: la mancata collaborazione della polizia e il divieto imposto ai ricorrenti di guardare in faccia i loro aguzzini.

La Corte aggiunge che di quei pochi soggetti che, dopo l'identificazione, sono stati rinviati a giudizio, quasi nessuno è stato condannato in ragione della prescrizione dei reati e che, comunque, degli otto condannati nessuno ha scontato un solo giorno di carcere, grazie all'applicazione della sospensione condizionale della pena, dell'amnistia e dell'indulto.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte deduce che, affinché un'inchiesta possa definirsi effettiva in materia di tortura, l'azione penale non dovrebbe estinguersi per effetto della prescrizione, così come non dovrebbero trovare applicazione l'amnistia e l'indulto. Precisa, al riguardo, che la violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'art. 3 CEDU non è imputabile in questo caso alle tergiversazioni o alla negligenza della procura o dei giudici nazionali; piuttosto,

essa riconosce le difficoltà incontrate nel corso delle indagini e del processo penale, nonché la fermezza dimostrata dai giudici nazionali nel valutare la gravità dei fatti attribuiti agli imputati.

La Corte considera pertanto che la legislazione penale italiana applicata al caso di specie si presenta inadeguata rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura, nonché priva dell'effetto deterrente che la sua prevenzione richiede.

La Corte invita l'Italia a munirsi degli strumenti giuridici idonei e, pur prendendo atto dell'intervenuta approvazione di una legge sul reato di tortura, constata che essa non si può applicare al caso di specie. Anche per ciò che concerne i procedimenti disciplinari, la Corte evidenzia che i colpevoli non sono stati sospesi dalle loro funzioni durante il processo, mentre nella sua giurisprudenza essa ha spesso affermato la necessità di questa sospensione e della rimozione dall'incarico in caso di condanna.

La Corte ritiene, dunque, che la reazione delle autorità non sia stata adeguata, tenuto conto della gravità dei fatti e conclude per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo procedurale e respinge l'eccezione preliminare del Governo, relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne in materia civile. La sentenza è divenuta definitiva il 26 gennaio 2018.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte osserva che i ricorrenti non hanno prodotto elementi sufficienti a provare l'esistenza di un danno materiale, dunque respinge la domanda sotto tale profilo. Tenuto conto delle circostanze della causa e, soprattutto, del fatto che le indennità provvisionali accordate dallo Stato a titolo di risarcimento dei danni non sono state versate o sono state versate solo in parte e, comunque, a un numero limitato di ricorrenti, riconosce a ciascuno di loro euro 80.000 a titolo di danno morale, somma dalla quale verranno detratte le indennità provvisionali eventualmente pagate dallo Stato.

La Corte ritiene poi non doversi accordare alcuna somma a titolo di rimborso spese, dal momento che nessun ricorrente ha formulato richieste in tal senso.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – relativamente all'uso della forza in azioni di polizia: Egmez c. Cipro n. 30873/96, §§ 13, 76 e 78, Rehbock c. Slovenia, n. 29462/95, §§ 71-78; Sarigiannis c. Italia, n. 14569/05, §§ 59-62, 5 aprile 2011, Dembele c. Svizzera, n. 74010/11, §§ 43-47, Rivas c. Francia, n. 59584/00, §§ 40-41, 1° aprile 2004, Darraj c. Francia n. 34588/07, §§ 38-44.

Art. 3 CEDU – Relativamente alla identificabilità dei membri delle forze di polizia: Ataykaya c. Turchia, n. 50275/08, § 53, nonché i riferimenti ivi contenuti.

Art. 3 CEDU – sotto il profilo dell’obbligo dello Stato di condurre inchieste ufficiali effettive: Gäfgen c. Germania [GC], n. 22978/05, § 123; Ali e Ayşe Duran c. Turchia, n. 42942/02, § 66, Saba c. Italia, n. 36629/10, §§ 76-77; Assenov e altri c. Bulgaria, 28 ottobre 1998, § 102, Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 131, Krastanov c. Bulgaria, n. 50222/99, § 57, Vladimir Romanov c. Russia, n. 41461/02, § 81, Georgiy Bykov c. Russia, n. 24271/03, § 60, El-Masri c. l’ex-Repubblica jugoslava di Macedonia [GC], n. 39630/09, §§ 182 e 185, Dembele, sopra citata, § 62, Alberti c. Italia, n. 15397/11, § 62, Dimitrov e altri c. Bulgaria, n. 77938/11, § 135, 1° luglio 2014. Nasr e Ghali c. Italia n. 44883/09, § 262, 23 febbraio 2016 Cestaro205-212 c. Italia, n. 6884/11, §§202-215. Relativamente all’effetto dissuasivo: Çamdereli c. Turchia, n. 28433/02, § 38, 17 luglio 2008, Gäfgen, sopra citata, § 121, Saba, sopra citata, § 76.

Art. 3 CEDU – sotto il profilo dell’obbligo dello Stato di dotarsi di una legislazione penale adeguata: Gäfgen, sopra citata, § 117, M.C. c. Bulgaria, n. 39272/98, §§ 149, 153 e 166, Tzekov c. Bulgaria, n. 45500/99, § 71, Çamdereli c sopra citata, § 38.

Art. 3 CEDU – circa l’applicazione degli istituti della prescrizione, dell’amnistia e della grazia: Mocanu e altri c. Romania [GC] nn. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, § 326 e le cause ivi citate.

Causa Blair ed altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 26 ottobre 2016 (ricorsi nn.1442/14, 21319/14, 21911/14)

Proibizione della tortura – Utilizzo della forza da parte della polizia non coerente e sproporzionato rispetto allo scopo perseguito – Maltrattamenti inflitti in maniera intenzionale e premeditata – Violazione dell’art. 3 CEDU sotto il profilo sostanziale – Sussiste.

Proibizione della tortura – Obbligo dello Stato di condurre un’inchiesta penale effettiva – Inadeguatezza della legislazione penale italiana per mancanza di una norma ad hoc sul reato di tortura e per l’applicabilità di istituti che di fatto vanificano l’effetto sanzionatorio– Violazione dell’art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale – Sussiste.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che i maltrattamenti subiti dai ricorrenti debbano essere qualificati come «tortura» nel senso dell’articolo 3 della Convenzione, posto che essi sono stati inflitti intenzionalmente e con premeditazione nonché in maniera del tutto gratuita e ingiustificata.

Affinché un’inchiesta sia effettiva nella pratica, la condizione preliminare è che lo Stato commini una sanzione che sia proporzionale alla gravità dell’atto. Infatti, l’assenza di una legislazione penale sufficiente a prevenire e punire effettivamente gli autori di atti contrari all’articolo 3 dovuta anche all’applicazione di istituti quali la sospensione condizionale della pena, la prescrizione, l’amnistia e l’indulto può impedire alle autorità di perseguire in maniera efficace questi illeciti. La Corte ha quindi ritenuto che la legislazione penale italiana sia inadeguata rispetto all’esigenza di sanzionare gli atti di tortura.

Fatto. Il caso inerisce ai fatti occorsi nella caserma di Bolzaneto a Genova, al termine del G8 del luglio 2001. I ricorrenti, arrestati a seguito delle manifestazioni cui avevano partecipato durante il *summit* e a seguito delle perquisizioni nelle

scuole Diaz e Pertini, erano stati trasferiti nella struttura detentiva per essere sottoposti alle pratiche successive all'arresto prima di essere smistati e trasferiti in carceri diversi.

Alla loro uscita, essi avevano subito percosse, lesioni, ingiurie e altri trattamenti degradanti, quali per esempio l'essere stati costretti a tenere le braccia alzate per molte ore, privati degli effetti personali, medicati senza anestesia e marchiati con una croce rossa sul viso.

In seguito a tali fatti, la procura di Genova aveva avviato un'inchiesta penale contro 45 appartenenti alle forze dell'ordine, poi rinviati a giudizio per abusi d'ufficio e nei confronti di persone arrestate o detenute, lesioni personali, oltraggio, violenza, minacce, omissione, favoreggiamento personale e falso.

Con sentenza n. 3119/2008 il tribunale di Genova aveva condannato quindici degli imputati a pene comprese tra nove mesi e cinque anni di reclusione; tuttavia, dieci di costoro avevano beneficiato della sospensione condizionale della pena e cinque dell'indulto totale o parziale. I giudici avevano riconosciuto che i trattamenti inflitti a tutti i ricorrenti potevano essere definiti disumani o degradanti - e quindi contrari all'art. 3 CEDU - e che, malgrado la scrupolosa inchiesta, la maggior parte degli autori dei maltrattamenti non era stata identificata per la mancata collaborazione della polizia. Il tribunale aveva osservato altresì che, non prevedendo il diritto interno il reato di tortura, la maggior parte dei maltrattamenti era stata ricondotta all'abuso d'ufficio, fattispecie che richiede un dolo specifico di difficile dimostrazione.

Con sentenza n. 678/2010 la corte d'appello aveva confermato in parte la sentenza di primo grado, condannando a pene detentive quattro imputati non condannati in primo grado e applicando a tutti la sospensione condizionale della pena e la non menzione nel casellario giudiziale. Inoltre, sebbene molti dei reati fossero prescritti, aveva condannato comunque gli imputati al risarcimento del danno. I giudici avevano confermato, inoltre, la veridicità della versione dei fatti fornita dai ricorrenti e avevano riconosciuto che tutti coloro che erano transitati in quella caserma erano stati sottoposti a sevizie di ogni tipo.

La Corte di cassazione con sentenza n. 37088/2013 aveva confermato la sentenza impugnata, dichiarando che le violenze perpetrate erano state tali da comprimere l'effettività dei principi fondamentali di uno stato di diritto.

Per indagare sui fatti accaduti era stata avviata anche un'indagine conoscitiva della I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, nel cui documento conclusivo veniva dato conto di due inchieste amministrative intraprese dal Capo della polizia e dal Ministro della Giustizia. In una di esse erano stati

menzionati undici casi di violenze, denunciati dalla stampa o dalle vittime e da un infermiere.

Nel ricorso alla Corte EDU, le vittime avevano fatto valere la violazione dell'art. 3 CEDU, sotto i profili sia sostanziale sia procedurale, in quanto l'inchiesta sarebbe stata inefficace a causa delle sanzioni inadeguate inflitte ai responsabili. Essi avevano lamentato inoltre la violazione dell'art. 8 CEDU sotto il profilo della privazione ingiustificata dei loro effetti personali e degli artt. 9, 10 e 11 CEDU per la violazione delle loro libertà esclusivamente a causa della loro partecipazione a manifestazioni del G8.

Diritto.

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

La Corte EDU ricorda di essere libera di qualificare giuridicamente i fatti e ritiene di esaminare tali doglianze unicamente sotto il profilo della violazione dell'art. 3 e, in via preliminare, cancella dal ruolo il ricorso di coloro che hanno accettato la proposta di regolamento amichevole da parte del Governo.

Il Governo aveva eccepito il mancato esaurimento delle vie interne, sotto il profilo penale, in quanto al momento della presentazione dei ricorsi la Corte di cassazione e, in un caso, anche la corte d'appello non si erano ancora pronunciate. La Corte di Strasburgo ribadisce che - sebbene in linea di principio il ricorrente debba attendere l'esaurimento dei ricorsi interni prima di adire la CEDU - l'ultimo stadio delle vie interne può considerarsi raggiunto anche dopo la presentazione del ricorso, purché precedentemente alla pronuncia sulla sua ammissibilità. Inoltre, i giudici di Strasburgo ritengono che l'applicazione della prescrizione e dell'indulto influisca sulla valutazione dell'esaurimento delle vie di ricorso interno.

Sotto il profilo civilistico, a fronte della tesi del Governo che aveva dedotto il mancato esaurimento delle vie interne, la Corte rammenta che la Convenzione, quando afferma l'obbligo dell'esaurimento delle vie interne, si riferisce a quei ricorsi che siano effettivi e disponibili all'epoca dei fatti e tale definizione varia molto in base al contesto specifico di riferimento.

Nel merito, la Corte osserva come i giudici nazionali abbiano accertato in maniera dettagliata e al di là di ogni ragionevole dubbio i maltrattamenti subiti dai ricorrenti, i quali non hanno opposto alcuna forma di resistenza fisica agli agenti e, nonostante ciò, sono stati vittime di un uso eccessivo, indiscriminato e manifestamente sproporzionato della forza.

I giudici di Strasburgo convengono che tutta la catena di comando, oltre agli autori materiali, ha contravvenuto al dovere deontologico primario di protezione delle persone poste sotto la loro sorveglianza, tanto che lo stesso tribunale ha riconosciuto che gli agenti hanno tradito il giuramento di fedeltà alla Costituzione, compromettendo l'immagine della polizia.

La Corte ritiene infatti che, per tutta la durata della detenzione, i ricorrenti hanno vissuto in una zona di "non diritto" e che le violenze perpetrate sono state frutto di una volontà punitiva e di ritorsione.

A giudizio della Corte, dunque, i maltrattamenti subiti dai ricorrenti devono essere qualificati come «tortura» nel senso dell'articolo 3 della Convenzione.

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

I ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale, perché l'intera procedura penale si è risolta nella condanna di una parte esigua degli imputati, peraltro per le contestazioni minori e, comunque, la maggior parte di essi si è poi giovata della prescrizione.

I ricorrenti hanno, inoltre, dedotto la mancata irrogazione di sanzioni disciplinari ai colpevoli ed hanno censurato l'assenza, nell'ordinamento penale interno, di un reato specifico che punisca la tortura. Ciò non ha permesso di individuare precise responsabilità penali in capo alle figure di vertice le quali, pur non avendo commesso personalmente i reati, vi avevano prestato un consenso quanto meno tacito.

Il Governo aveva obiettato che lo Stato italiano avrebbe compiuto un'inchiesta imparziale, adottando le misure volte a consentire l'identificazione dei colpevoli. Esso ha altresì ricordato che - pur non essendo previsto nell'ordinamento un reato di tortura - le fattispecie già previste avrebbero consentito, comunque, una punizione adeguata. Inoltre, nonostante il maturare della prescrizione per la maggior parte dei reati, a tutti i ricorrenti è stata riconosciuta una provvisoria a titolo di risarcimento.

Come ultimo argomento difensivo, il Governo aveva fatto presente alla Corte che il Parlamento italiano aveva avviato l'*iter* di esame delle proposte di legge sulla tortura anche nell'ordinamento interno.

La Corte rammenta che nella sua giurisprudenza, allorché sia denunciata la tortura o trattamenti disumani o degradanti da parte di corpi di polizia, gli obblighi procedurali di tutela in materia di art. 3 della Convenzione sono adempiuti se viene condotta un'inchiesta ufficiale effettiva, tale da identificare i responsabili e punirli.

In caso contrario, il deterrente costituito dal divieto convenzionale sarebbe privo di qualsiasi efficacia.

La Corte, pur tenendo conto che l'obbligo di condurre un'inchiesta non è di risultato, ma di mezzi, evidenzia che - malgrado i notevoli sforzi volti a identificare gli agenti coinvolti - molti dei colpevoli sono rimasti sconosciuti e, quindi, impuniti per due ragioni: la mancata collaborazione della polizia e il divieto imposto ai ricorrenti di guardare in faccia i loro aguzzini.

La Corte aggiunge che di quei pochi soggetti che, dopo l'identificazione, sono stati rinviati a giudizio, quasi nessuno è stato condannato in ragione della prescrizione dei reati e che, comunque, degli otto condannati nessuno ha scontato un solo giorno di carcere, grazie all'applicazione della sospensione condizionale della pena, dell'amnistia e dell'indulto.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte deduce che, affinché un'inchiesta possa definirsi effettiva in materia di tortura, l'azione penale non dovrebbe estinguersi per effetto della prescrizione, così come non dovrebbero trovare applicazione l'amnistia e l'indulto. Precisa, al riguardo, che la violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'art. 3 CEDU non è imputabile in questo caso alle tergiversazioni o alla negligenza della procura o dei giudici nazionali; piuttosto, essa riconosce le difficoltà incontrate nel corso delle indagini e del processo penale, nonché la fermezza dimostrata dai giudici nazionali nel valutare la gravità dei fatti attribuiti agli imputati.

La Corte considera pertanto che la legislazione penale italiana applicata al caso di specie si presenta inadeguata rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura, nonché priva dell'effetto deterrente che la sua prevenzione richiede.

La Corte invita l'Italia a munirsi degli strumenti giuridici idonei e, pur prendendo atto dell'intervenuta approvazione di una legge sul reato di tortura, constata che essa non si può applicare al caso di specie. Anche per ciò che concerne i procedimenti disciplinari, la Corte evidenzia che i colpevoli non sono stati sospesi dalle loro funzioni durante il processo, mentre nella sua giurisprudenza essa ha spesso affermato la necessità di questa sospensione e della rimozione dall'incarico in caso di condanna.

La Corte ritiene, dunque, che la reazione delle autorità non sia stata adeguata, tenuto conto della gravità dei fatti e conclude per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo procedurale e respinge l'eccezione preliminare del Governo, relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne in materia civile. La sentenza è divenuta definitiva il 26 gennaio 2018.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). Tenuto conto delle circostanze della causa e, soprattutto, del risarcimento del danno già ottenuto a livello nazionale, la Corte, osserva che i ricorrenti non hanno prodotto elementi sufficienti a provare l'esistenza di un danno materiale e dunque respinge la domanda sotto tale profilo.

I giudici riconoscono invece alla quasi totalità dei ricorrenti euro 70.000 ciascuno a titolo di danno morale. Per quanto riguarda la richiesta di rimborso per le spese sostenute, la Corte rigetta la domanda dei ricorrenti che non le hanno quantificate, mentre riconosce ai ricorrenti che le hanno documentate un importo complessivo di 40320 euro risultante dal totale della somma richiesta decurtata della cifra corrispondente al rimborso dovuto ai ricorrenti che hanno accettato la composizione amichevole da parte del Governo.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – relativamente all'uso della forza in azioni di polizia: Egmez c. Cipro n. 30873/96, §§ 13, 76 e 78, Rehbock c. Slovenia, n. 29462/95, §§ 71-78; Sarigiannis c. Italia, n. 14569/05, §§ 59-62, 5 aprile 2011, Dembele c. Svizzera, n. 74010/11, §§ 43-47, Rivas c. Francia, n. 59584/00, §§ 40-41, 1° aprile 2004, Darraj c. Francia n. 34588/07, §§ 38-44. Relativamente alla identificabilità dei membri delle forze di polizia: Ataykaya c. Turchia, n. 50275/08, § 53, nonché i riferimenti ivi contenuti.

Art. 3 CEDU – sotto il profilo dell'obbligo dello Stato di condurre inchieste ufficiali effettive: Gäfgen c. Germania [GC], n. 22978/05, § 123; Ali e Ayşe Duran c. Turchia, n. 42942/02, § 66, Saba c. Italia, n. 36629/10, §§ 76-77; Assenov e altri c. Bulgaria, 28 ottobre 1998, § 102, Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 131, Krastanov c. Bulgaria, n. 50222/99, § 57, Vladimir Romanov c. Russia, n. 41461/02, § 81, Georgiy Bykov c. Russia, n. 24271/03, § 60, El-Masri c. l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia [GC], n. 39630/09, §§ 182 e 185, Dembele, sopra citata, § 62, Alberti c. Italia, n. 15397/11, § 62, Dimitrov e altri c. Bulgaria, n. 77938/11, § 135, 1° luglio 2014. Relativamente all'effetto dissuasivo: Çamdereli c. Turchia, n. 28433/02, § 38, 17 luglio 2008, Gäfgen, sopra citata, § 121, Saba, sopra citata, § 76.

Art. 3 CEDU – sotto il profilo dell'obbligo dello Stato di dotarsi di una legislazione penale adeguata: Gäfgen, sopra citata, § 117, M.C. c. Bulgaria, n. 39272/98, §§ 149, 153 e 166, Tzekov c. Bulgaria, n. 45500/99, § 71, Çamdereli c sopra citata, § 38.

Art. 3 CEDU – circa l'applicazione degli istituti della prescrizione, dell'amnistia e della grazia: Mocanu e altri c. Romania [GC] nn. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, § 326 e le cause ivi citate.

Causa Cirino e Claudio Renne c. Italia – Prima sezione – sentenza 26 ottobre 2017 (ricorsi nn. 2539/13 e 4705/13)

Proibizione della tortura – Sotto il profilo procedurale – Mancanza di effettività dell’inchiesta per assenza nell’ordinamento interno di una norma volta a sanzionare la tortura – Violazione dell’art. 3 CEDU – Sussiste.

Proibizione della tortura – Sotto il profilo sostanziale – violenze sistematiche e gravi privazioni materiali inflitte dagli agenti di custodia e frutto di una prassi generalizzata finalizzata a punire i detenuti – Violazione del divieto di tortura di cui all’art. 3 CEDU – Sussiste.

Integra la violazione dell’art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale, carenza della legislazione penale italiana per la mancanza di un reato che sanzioni la tortura.

Integra la violazione del profilo materiale dell’art. 3 della Convenzione la causazione di lesioni da parte delle forze dell’ordine che siano riconducibili ad un uso non giustificato della forza.

Fatto. I ricorrenti erano detenuti nella Casa circondariale di Asti. A seguito di un alterco tra un agente di custodia ed il sig. Cirino, nel quale era intervenuto anche il sig. Renne, i due erano stati spogliati degli indumenti e condotti in una cella della sezione isolamento della Casa circondariale.

All’interno di tali celle non vi era altro mobilio che una rete priva di materasso, lenzuola e coperte. Quanto ai servizi igienici, nella cella era presente un gabinetto alla turca sprovvisto di acqua corrente e non c’era alcun lavabo. La finestra della cella era priva di vetri e l’unica fonte di riscaldamento era costituita da un piccolo radiatore, che funzionava male e forniva poca protezione dal freddo di dicembre.

Per diversi giorni, che non era stato possibile quantificare con esattezza, i ricorrenti erano stati lasciati nudi e privati del vitto, successivamente fornito in quantità razionate. Erano stati picchiati tutti i giorni, diverse volte al giorno e ripetutamente presi a pugni, a calci e percossi al capo, da parte di numerosi agenti di custodia, di giorno e di notte.

Durante la detenzione in regime di isolamento non avevano ricevuto visite e non era stato loro consentito di uscire. Successivamente a tali episodi, entrambi i ricorrenti erano stati ricoverati in ospedale con lesioni da trauma.

A seguito dell’indagine penale a carico degli agenti, scaturita da alcune intercettazioni telefoniche, cinque agenti erano stati rinviati a giudizio, con l’accusa di maltrattamenti aggravati dall’abuso di potere.

Il tribunale di Asti aveva accertato che i fatti si erano verificati secondo le modalità descritte dalle vittime e che i maltrattamenti, lungi dall’essere episodi isolati, erano

stati posti in essere in modo sistematico, secondo una prassi generalizzata utilizzata nei confronti di detenuti ritenuti problematici. Il tribunale aveva ritenuto inoltre ampiamente provato che gli agenti di custodia operassero in un clima di impunità, dovuto anche all'acquiescenza della Direzione del carcere e alla complicità tra gli agenti di custodia.

Quanto ai cinque presunti responsabili, uno era stato prosciolto, due assolti per avvenuta prescrizione dei reati e solo a due di essi era stata formalmente mossa l'accusa di maltrattamenti qualificabili come tortura. Non essendo però il reato di tortura previsto dal codice penale, i giudici di prima istanza avevano ricondotto tali comportamenti all'abuso di autorità, fattispecie per la quale era intanto maturata la prescrizione. Dunque, il procedimento era stato archiviato.

Quanto ai procedimenti disciplinari, due agenti erano stati destituiti dal servizio - anche se uno è stato successivamente reintegrato - e due sospesi per un periodo non superiore a sei mesi e, comunque, non in concomitanza delle indagini e del processo.

I ricorrenti hanno, quindi, presentato ricorso alla Corte EDU, lamentando la violazione del parametro dell'art. 3 (divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti), sia sotto l'aspetto sostanziale sia procedurale.

Diritto.

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

La Corte di Strasburgo ribadisce anzitutto la differenza tra la nozione di trattamenti inumani o degradanti e quella di tortura. Per essere ricondotti all'art. 3, i comportamenti devono essere tali da provocare gravi e crudeli sofferenze, mentre affinché siano qualificabili come tortura è necessario anche l'elemento intenzionale.

Alla luce dell'accertamento dei fatti emerso dalle conclusioni del tribunale di Asti, il quale ha riscontrato che i due ricorrenti erano stati sottoposti a sistematiche violenze fisiche da cui sono scaturite lesioni anche gravi, i giudici di Strasburgo ritengono che i trattamenti inflitti rientrano nell'ambito dell'art. 3 CEDU, non solo quali trattamenti inumani o degradanti, ma anche come tortura. La Corte, infatti, ritiene che le condotte ascritte agli agenti di polizia penitenziaria abbiano avuto carattere intenzionale, poiché oggetto di una prassi generalizzata nella casa circondariale e finalizzata a punire i detenuti problematici. La Corte constata, quindi, la violazione dell'art. 3 sotto il profilo sostanziale.

Sulla violazione dell'art. 3 CEDU (proibizione di maltrattamenti) sotto il profilo procedurale.

La Corte si occupa innanzitutto della questione preliminare della legittimazione di una persona a proseguire nella coltivazione del ricorso nell'interesse dell'originario ricorrente, che venga a mancare nel corso del giudizio. Infatti, dopo il decesso del sig. Renne, la figlia aveva manifestato la volontà di proseguire nell'azione giudiziaria.

A tale proposito, i giudici citano la loro giurisprudenza secondo la quale ciò che rileva, ai fini della legittimazione dell'erede, non è la trasmissibilità dei diritti, bensì che gli eredi possano in linea di massima affermare di avere un legittimo interesse a chiedere alla Corte di trattare la causa. Al riguardo, la Corte ribadisce che i ricorsi in materia di diritti umani hanno generalmente una dimensione morale e le persone vicine a un ricorrente possono, pertanto, nutrire un legittimo interesse a che sia fatta giustizia, anche successivamente al decesso del ricorrente.

Secondo la giurisprudenza della Corte, se una persona afferma in modo verosimile di essere stata maltrattata dalle autorità statali, in violazione dell'articolo 3, tale disposizione, congiuntamente all'obbligo generale dello Stato ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, impone implicitamente che sia svolta un'efficace indagine ufficiale.

In ordine allo svolgimento dei procedimenti interni, la Corte ritiene che non si possa criticare il tribunale nazionale il quale, viceversa, ha adottato una posizione molto ferma senza tentare di giustificare o di minimizzare il comportamento contestato.

I giudici di Strasburgo argomentano che il tribunale ha compiuto un autentico sforzo per accertare i fatti e identificare gli individui responsabili del trattamento inflitto ai ricorrenti.

I giudici nazionali, a loro volta, pur avendo riconosciuto la gravità dei comportamenti assunti dagli agenti, avevano constatato la mancanza nel diritto penale interno della fattispecie di reato della tortura ed avevano ricondotto tali comportamenti a diverse ipotesi di reato, soggette tuttavia a prescrizione, per cui dei cinque imputati uno era stato assolto dai capi di imputazione, mentre per gli altri quattro era intervenuta la prescrizione.

Sulla base delle precedenti considerazioni, la Corte di Strasburgo ritiene che il nocciolo del problema non risieda nel comportamento delle autorità giudiziarie interne, ma piuttosto nelle carenze della legislazione penale italiana per l'assenza di disposizioni specifiche sulla tortura *ex* articolo 3 CEDU e, di conseguenza, di sanzioni adeguate. Secondo i giudici di Strasburgo, ciò comporta non solo il venir meno della garanzia che un trattamento contrario all'articolo 3 perpetrato da agenti

statali venga punito, ma anche che sia indebolito il potere deterrente del sistema penale.

Per ciò che concerne le sanzioni disciplinari, la Corte prende atto che esse sono state inflitte agli agenti incriminati, ma evidenzia che una sanzione sul piano disciplinare non è dotata della forza dissuasiva necessaria a far rispettare l'art. 3 CEDU.

I giudici censurano inoltre la mancata applicazione della sospensione durante le indagini o il processo, ricordando che il significato di tali misure è di consentire alle vittime di maltrattamenti di denunciare senza timore di ritorsioni, finalità particolarmente significativa nel caso in cui si tratti di vittime in custodia di funzionari statali dai quali i maltrattamenti sarebbero stati inflitti. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, anche sotto il profilo procedurale. La sentenza è divenuta definitiva il 26 gennaio 2018.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art 41 della Convenzione la Corte, ha riconosciuto ai ricorrenti la somma di 80.000 euro ciascuno a titolo di danni morali oltre a 8.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art.41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – sulle accuse di maltrattamenti da parte di agenti statali: Bouyid c. Belgio, [GC], n.23380/09 §81-90; Bartesaghi Gallo e altri c. Italia, nn. 12131/13 e 43390/13, § 111-113, 22 giugno 2017

Art. 3 CEDU – sull'efficacia dell'indagine per giustificare l'uso della forza: Mihhailov c. Estonia n.64418/10 § 112 30 agosto 2016; Hilal Mammadov c. Azerbaigian n. 81553/12 §83 4 febbraio 2016

Art. 3 CEDU – sulla legittimazione degli eredi a portare avanti l'azione - Ergezen c. Turchia, n. 73359/10, § 29, 8 aprile 2014; Malhous c. Repubblica ceca (dec.) [GC], n. 33071/96, CEDU 2000 XII

Art. 3 CEDU – sulla necessità di sospendere gli agenti accusati di maltrattamenti durante le indagini o il processo - Gäfgen c. Germania [GC], n. 22978/05, § 90, CEDU 2010; Saba c. Italia, n. 36629/10, 1 luglio 2014.

Art. 3 CEDU – sulla mancanza di un reato di tortura nel diritto interno e l'applicazione dell' istituto della prescrizione- Abdülsamet Yaman c. Turchia, n. 32446/96, § 55, 2 novembre 2004; Myumyun c. Bulgaria, n. 67258/13, § 77, 3 novembre 2015.

3. ART. 5 – LIBERTÀ PERSONALE E DI CIRCOLAZIONE

De Tommaso c. Italia – Grande Camera – sentenza 23 febbraio 2017 (ricorso n. 43395/09)

Applicazione delle misure di prevenzione- violazione della libertà personale - non sussiste - violazione della libertà di circolazione - sussiste. Violazione del diritto a un'udienza pubblica - ammissione da parte del Governo e pronuncia della Corte costituzionale - sussiste. Violazione del diritto a un ricorso effettivo - annullamento del provvedimento sulle misure di prevenzione da parte della corte d'appello - non sussiste.

Nel caso di specie, la Grande Camera non ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 5 CEDU, relativo al diritto alla libertà personale, in quanto la misura di prevenzione oggetto del giudizio incideva piuttosto sulla libertà di circolazione; essa ha invece ravvisato una violazione dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 4 e dell'art. 6, comma 1, della Convenzione.

Fatto. Angelo De Tommaso era stato sottoposto alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza dal tribunale di Bari, su richiesta del pubblico ministero, con provvedimento dell'11 aprile 2008 adottato in contraddittorio, ma senza pubblica udienza. Il provvedimento di prevenzione era stato motivato sulla base di un giudizio di pericolosità, dovuto a precedenti penali per contrabbando, traffico di droga, detenzione illegale di armi ed evasione. Il tribunale aveva anche considerato che il ricorrente aveva violato la consegna di una precedente misura di prevenzione (un avviso orale di polizia).

Il contenuto del provvedimento era consistito nel divieto di frequentare taluni luoghi (bettole, sale giochi e simili), di abbandonare il comune di residenza, di rincarare oltre le ore 22 e uscire prima delle ore 6 e nell'invito a condurre una vita onesta, senza dare motivi di sospetto. In esso erano anche contenute altre prescrizioni.

Inoltre, da un rapporto dei carabinieri era emerso che la tendenza a delinquere del ricorrente era ancora attuale e che egli non aveva un'occupazione stabile e lecita e continuava a frequentare persone a loro volta dedite ad attività criminose; da ciò le forze dell'ordine avevano dedotto che, molto probabilmente, il ricorrente otteneva una parte significativa dei mezzi di sussistenza dalle attività criminali. Di qui l'irrogazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza per due anni e l'obbligo di residenza per la stessa durata.

Il ricorrente aveva impugnato il provvedimento, sulla base di due filoni argomentativi, già inseriti nella memoria difensiva di prima istanza: in primo

luogo, egli aveva dedotto uno scambio di persona, in ordine alla violazione dell'avviso orale. Tale misura di prevenzione era stata – a dire del ricorrente – irrogata *a* e violata *da* un suo omonimo, nato tuttavia dieci anni dopo; in secondo luogo, il De Tommaso aveva obiettato che l'ultima condanna definitiva risaliva al 2002 (cioè sei anni prima dell'applicazione della misura di prevenzione) e che l'evasione dal carcere, per cui aveva riportato un'ulteriore condanna, era del 2004 e non poteva ritenersi significativa ai fini del giudizio di pericolosità sociale.

Il ricorso era stato accolto dalla corte d'appello di Bari, la quale aveva annullato la misura *ex tunc*. I giudici di seconda istanza avevano, da un lato, riconosciuto la fondatezza del motivo inerente allo scambio di persona circa la violazione dell'avviso orale; per altro verso, avevano condiviso l'assunto per cui la pericolosità sociale del prevenuto dev'essere valutata in termini di persistente attualità, la quale non poteva essere desunta da condanne penali ormai risalenti nel tempo.

La corte d'appello aveva inoltre affermato che, sulla base del requisito della pericolosità attuale, la decisione di irrogare la misura dovrebbe essere legata ad una valutazione dei criteri contestuale e tali requisiti dovrebbero sussistere per tutto il periodo della sua applicazione. Nello specifico, i giudici avevano osservato che, al tempo in cui la misura era stata irrogata, la pericolosità del ricorrente non poteva essere dedotta dalle attività criminali legate alla droga, in quanto queste ultime erano avvenute più di cinque anni prima dell'applicazione della misura di prevenzione.

De Tommaso aveva successivamente adito la Corte EDU, lamentando che – nel periodo intercorrente tra i due gradi di giudizio - la misura di prevenzione irrogata era arbitraria ed eccessiva nella durata e che aveva violato gli articoli 5, 6 e 13 della Convenzione e l'art. 2 del Protocollo n. 4. La causa era stata assegnata alla Seconda sezione, la quale l'aveva deferita alla Grande Camera, ai sensi dell'art. 30 della Convenzione e 72 del Regolamento della Corte.

All'instaurazione del contraddittorio, il Governo italiano aveva presentato difese sul parametro di cui all'art. 5 della Convenzione e dell'art. 2 del Protocollo n. 4. Sotto il profilo della mancanza della pubblica udienza, esso invece aveva riconosciuto unilateralmente la violazione e aveva offerto una conciliazione.

Diritto.

Sull'art. 5 CEDU. Preliminarmente, la Corte si pronuncia sulla questione della riconducibilità dei fatti di causa all'ambito dell'articolo 5 della Convenzione.

Il ricorrente ne aveva argomentato la violazione, affermando che il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nella misura di prevenzione sarebbe stato punibile con la pena detentiva e che il divieto di uscire di casa dalle 22 alle 6 costituiva una privazione della libertà.

Il Governo italiano aveva obiettato che le prescrizioni derivanti da misure di prevenzione non costituiscono mai privazione di libertà ai sensi dell'art. 5, ma soltanto restrizioni alla libertà di movimento.

Al riguardo, la Corte osserva che l'art. 5 contempla la privazione della libertà fisica di una persona e non concerne invece restrizioni alla libertà di movimento che sono disciplinate dall'art. 2 del Protocollo n. 4. La Corte riconosce anche che la differenza tra privazione e restrizione è solo di intensità e non di essenza e deve essere valutata tenendo conto dello specifico contesto in cui le misure sono applicate. Sottolinea che solo nel caso *Guzzardi c. Italia* (6 novembre 1980) essa ha riconosciuto una violazione dell'art. 5 in virtù delle prescrizioni – molto particolari - contenute nella misura di prevenzione, ma ha altresì precisato che, in quel caso, le circostanze erano assai significative, dal momento che il ricorrente aveva un obbligo di risiedere su un'isola di minuscole dimensioni ed era assoggettato ad una supervisione pressoché permanente. In tutti gli altri casi di sorveglianza speciale, la Corte non ha mai individuato una privazione di libertà *ex art. 5* della Convenzione, ma li ha piuttosto ricondotti all'art. 2 del Protocollo n. 4. Ciò premesso, la Corte conclude che non vi è stata violazione dell'art. 5 della Convenzione.

Sull'art. 2 Protocollo addizionale n. 4. Il ricorrente aveva altresì dedotto che la misura di prevenzione applicatagli incideva sulla sua libertà di circolazione, senza tuttavia indicarne con sufficiente determinatezza casi e modi e conferendo al giudice un potere discrezionale eccessivo.

Il Governo aveva replicato che – ai sensi della disciplina nazionale, desumibile dalla legislazione e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale - le misure di prevenzione devono avere due caratteristiche: essere prevedibili ed essere imposte solo all'esito di un procedimento giurisdizionale che abbia lo scopo di valutare la pericolosità del soggetto. Entrambe queste prescrizioni sarebbero state rispettate nel caso di specie.

La Corte, a sua volta, premette che - ai sensi dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 4 - le restrizioni alla libertà di movimento sono legittime se previste da una legge e se sono frutto di un ragionevole bilanciamento tra i diritti dell'individuo e l'interesse pubblico. La Corte sottolinea poi che la legge deve essere conoscibile dalle persone interessate e prevedibile nei suoi effetti. La prevedibilità, in particolare, deve essere intesa non come assoluta certezza delle conseguenze, ma

come assenza di interferenze arbitrarie da parte dell'autorità pubblica, che nell'applicazione della misura deve essere guidata da uno scopo che indirizzi il suo potere discrezionale.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte, per un verso, evidenzia che la legge n. 1423 del 1956, alla luce dell'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare, sentenze n. 177 del 1980 e 282 del 2010), rispetta i criteri previsti dall'art. 2 Protocollo n. 4 per la sua legittimità (in particolare, osserva la Corte EDU, la Corte costituzionale italiana ha stabilito che, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione, non è sufficiente il mero sospetto, ma è necessario dare prova del comportamento abituale dell'individuo o dei segni della sua tendenza criminale); per altro verso (v. n. 117 della sentenza), la Corte EDU afferma che "l'applicazione di tali misure resta legata a un'analisi prospettica (*melius* valutazione prognostica) da parte dei tribunali nazionali, dato che né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le "prove fattuali" o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione. La Corte pertanto ritiene che la legge in questione non contenga disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società". La Corte europea soggiunge che, nel caso specifico, il tribunale di Bari ha applicato la misura di prevenzione senza verificare il compimento di attività criminali o l'esistenza di comportamenti specifici, ma esclusivamente sulla base della propensione a delinquere del soggetto, criterio che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto insufficiente. I giudici ricordano, poi, che la Corte italiana si è pronunciata nel senso della legittimità di alcune delle prescrizioni previste dalle misure di prevenzione, quali quelle di vivere onestamente e non dare motivo di sospetto, a patto di intendere tale ordine come riassuntivo di un complesso di disposizioni più precise, che eventualmente il giudice potrà indicare nella motivazione della propria pronuncia e non già in modo autonomo e generico. Tuttavia, la Corte europea ritiene che tale interpretazione non possa applicarsi a questo caso, perché essa è intervenuta successivamente ai fatti (v. nn. 119-122 della sentenza).

In conclusione, la Corte EDU considera tale parte della legge non formulata con sufficiente determinatezza, anche alla luce dell'orientamento della Corte costituzionale, in quanto lascia ai giudici una discrezionalità applicativa troppo ampia. Alla luce di tali considerazioni, la *Grande Chambre* accerta la violazione dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 4.

Sull'art. 6 CEDU. La Rappresentanza italiana aveva offerto una somma a titolo di conciliazione, ritenendo violato il parametro dell'art. 6 sotto il profilo della

pubblicità dell'udienza, ma il ricorrente aveva rifiutato. Di qui la richiesta del Governo dello stralcio parziale della causa dal ruolo.

La Corte evidenzia che si tratta del primo caso di richiesta di stralcio parziale avanzata dinanzi alla Grande Camera, ma non dinanzi alle singole sezioni che in alcuni casi hanno aderito a tale richiesta, anche se proveniente da una sola parte. Nel caso specifico, la Corte rigetta l'istanza italiana. Per quel che concerne l'ammissibilità della domanda, i giudici reputano che l'art. 6 CEDU non sia applicabile sotto il profilo penalistico, perché le misure di prevenzione non hanno carattere punitivo. Al fine di verificare un'eventuale violazione dell'art. 6 sotto il profilo civilistico è, invece, necessaria l'esistenza di una controversia concernente un diritto riconosciuto dalla normativa nazionale e l'inefficienza di quest'ultima di assicurare la medesima tutela riconosciuta dalla Convenzione a quel diritto.

La Corte evidenzia che alcune restrizioni previste dalle misure di prevenzione che coinvolgono le relazioni con gli altri e con i membri della famiglia, come ad esempio la prescrizione che impone di non lasciare l'abitazione dalle 22 alle 6 o di non usare telefoni o cellulari, costituiscono un'interferenza con i diritti civili.

Alla luce di tali osservazioni, la Grande Camera ritiene la non manifesta infondatezza della doglianza. Nel merito, il Governo italiano aveva obiettato che la Corte costituzionale si è pronunciata dichiarando l'incostituzionalità della legge n. 1423, nella parte in cui non permetteva al prevenuto di richiedere un'udienza pubblica nei procedimenti volti all'applicazione delle misure di prevenzione. Il ricorrente, a sua volta, aveva dedotto che la pronuncia della Corte costituzionale, in quanto successiva all'applicazione della misura nei suoi confronti, non aveva reso possibile rimediare alla violazione del diritto all'udienza pubblica.

La Corte afferma che l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto, in quanto le circostanze del caso concreto possono giustificare un procedimento a porte chiuse. I giudici hanno evidenziato, tuttavia, che nel caso concreto l'udienza pubblica doveva essere tenuta poiché: 1) lo stesso Governo ha riconosciuto la violazione dell'art. 6 CEDU; 2) la Corte costituzionale si è pronunciata sulla mancanza del diritto a richiedere un'udienza pubblica nei procedimenti volti all'applicazione di una misura di prevenzione dichiarandone l'incostituzionalità; 3) le Corti nazionali devono considerare aspetti quali il comportamento e la pericolosità del ricorrente, decisivi per l'imposizione della misura di prevenzione, ma allo stesso tempo indeterminati nel contenuto.

Basandosi anche sulla dichiarazione unilaterale del Governo convenuto, la Corte ravvisa la violazione dell'art. 6 della CEDU sotto l'aspetto della pubblicità dell'udienza.

Per quanto concerne la doglianza relativa alla più generale equità del procedimento dinanzi al tribunale di Bari, la Corte ribadisce che non è tra i suoi compiti quello di valutare gli errori di fatto o di diritto commessi dalle Corti nazionali, in quanto

non è un organo di quarta istanza. Considerato in definitiva che l'impugnazione del provvedimento è stata accolta, la Corte rigetta la doglianza sotto questo profilo.

Sull'art. 13 CEDU. Il ricorrente aveva, infine, affermato di non aver avuto accesso ad alcun rimedio contro la violazione dell'art. 5 e dell'art. 2 del Protocollo n. 4. Il Governo aveva contro-dedotto che tale richiesta era priva di fondamento, in quanto la corte d'appello aveva accolto il suo ricorso.

La Corte afferma che l'art. 13 riconosce il diritto a un ricorso effettivo che consenta a chiunque di lamentare violazioni dei diritti contenuti nella CEDU, mentre non costringe gli Stati a permettere ai singoli di ricorrere a un giudice nazionale contro una legge sul presupposto che essa sia contraria alla CEDU. Nel caso specifico, la Corte evidenzia che il ricorrente aveva potuto proporre appello e quindi egli ha avuto accesso a un mezzo idoneo a denunciare la violazione di diritti previsti dalla Convenzione EDU. Non sussiste pertanto alcuna violazione dell'art. 13 CEDU.

Sull'art. 41 CEDU. La Corte rigetta la richiesta di una somma a titolo di riparazione dei danni materiali, in quanto non suffragata da elementi determinati. Riconosce, viceversa, al ricorrente la somma di euro 5.000 per i danni morali e di circa 11 mila euro per le spese processuali.

OPINIONE CONCORRENTE DEI GIUDICI RAIMONDI, VILLIGER, SIKUTA, KELLER E KJØLBRO.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEI GIUDICI DEDOV, SAJÒ, VUCINIC, PINTO DE ALBUQUEQUE, KURIS.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 5 CEDU

Art. 6 CEDU

Art. 13 CEDU

Art. 41 CEDU

Art. 2 Protocollo addizionale n.4

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 5 CEDU - sulle misure di sicurezza: *Guzzardi c. Italia*, n.7960/77 5 ottobre 1977;

Art. 2 Protocollo addizionale n.4: *Raimondo c. Italia*, n.281-A §39 22 febbraio 1994; *Vito Sante Santoro c. Italia* n. 36681/97 §37 EHCR 2004-VI *Monno c. Italia* dec. n.18675/09 §§21-23 8 ottobre 2013

Art. 6 CEDU: Bystrosky v. Poland no.15476/02 § 36 13 settembre 2011; Frascati c. Italia (dec. n. 30746/03) 14 ottobre 2014; Musumeci c. Italia n.33695/96 §36 11 gennaio 2005.

Art. 13 CEDU – sull’effettività del ricorso: Byle and Rice v. United Kingdom 27 aprile 1988 §54 Serie A n.131; Castello -Roberts v. United Kingdom 25 marzo 1993 § 40 serie A-n.247-C

4. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO

4.1. Sotto il profilo dell’accesso a un tribunale

Causa Mazzeo c. Italia – Prima Sezione – sentenza 5 ottobre 2017 (ricorso n. 32269/09)

Diritto a un processo equo – Esecuzione di decisioni giudiziarie definitive – Annullamento in via di autotutela del provvedimento amministrativo che costituiva la base giuridica di un credito riconosciuto giudizialmente – Violazione dell’art. 6, comma 1, CEDU – Sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale – Sussiste.

Protezione della proprietà – Esecuzione di decisioni giudiziarie definitive – Annullamento in via di autotutela del provvedimento amministrativo che costituiva la base giuridica di un credito riconosciuto giudizialmente – Violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU – Sussiste.

Integra la violazione dell’art. 6, comma 1 CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale, l’annullamento in via di autotutela del provvedimento amministrativo che costituiva la base giuridica di un credito riconosciuto con sentenza definitiva, in quanto in contrasto con il principio della certezza del diritto.

Integra la violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, l’annullamento in via di autotutela del provvedimento amministrativo che costituiva la base giuridica del credito riconosciuto con sentenza definitiva, in quanto l’ingerenza controversa non è compatibile con il principio di legalità.

Fatto. Una donna residente a Ceppaloni (BN), la signora Scocca, era insegnante in una scuola materna comunale. Con un decreto del 1981, il presidente della regione Campania aveva chiuso l’istituto scolastico in cui ella insegnava, disponendo altresì che il personale in possesso di un contratto a tempo indeterminato sarebbe stato reimpiegato dal comune di Ceppaloni entro sessanta giorni e retribuito conformemente al CCNL del personale degli enti locali.

Nel 1990 la sig.ra Scocca, che era stata riassunta dal Comune a tempo indeterminato solo nel 1988, era stata poi licenziata a seguito di un riordino del personale. La Scocca aveva impugnato il licenziamento al TAR, ma il suo ricorso era stato respinto. Era stato invece accolto – nel 2006 – l’appello coltivato dai suoi

eredi al Consiglio di Stato, il quale aveva condannato il comune di Ceppaloni a versare spettanze non corrisposte per oltre 220 mila euro.

Poiché il comune non aveva eseguito il giudicato, gli eredi si erano rivolti nuovamente al Consiglio di Stato per l'ottemperanza.

Nel frattempo, il comune aveva annullato in via di autotutela l'atto con cui la Scocca era stata assunta, argomentando che il suo contratto – *illo tempore* – avrebbe dovuto rivestire il carattere del tempo determinato e non quello dell'indeterminato. Preso atto di questo annullamento, il Consiglio di Stato aveva respinto il ricorso in ottemperanza, mentre ancora pendeva al TAR il ricorso sull'atto da parte degli eredi.

Di qui il ricorso di questi ultimi alla Corte EDU, per la lamentata violazione degli articoli 6, comma 1, della Convenzione, e 1 del Protocollo 1.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU (diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale).

La Corte rammenta che uno degli elementi fondamentali della preminenza del diritto è il principio della certezza dei rapporti giuridici, che tende soprattutto a garantire alle persone soggette alla giustizia una certa stabilità delle situazioni giuridiche e a favorire la fiducia della collettività nella giustizia.

La certezza del diritto presuppone il rispetto del principio dell'autorità della cosa giudicata, ossia del carattere definitivo delle decisioni giudiziarie. Infatti, un sistema giudiziario caratterizzato dalla possibilità di rimettere continuamente in causa e di annullare ripetutamente sentenze definitive viola l'articolo 6, comma 1, della Convenzione. Non si può derogare a questo principio se non in presenza di motivi sostanziali e imperiosi.

Peraltro, la Corte ha affermato in più occasioni che il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria è uno degli aspetti del diritto alla tutela giurisdizionale. Se così non fosse, le garanzie dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione sarebbero private di ogni effetto. La protezione effettiva della persona sottoposta alla giustizia implica l'obbligo per lo Stato o i suoi organi di eseguire la sentenza. Se lo Stato rifiuta o omette di dare esecuzione, o tarda a farlo, le garanzie dell'articolo 6, di cui tale persona ha beneficiato nella fase giudiziaria della procedura, perderebbero ogni ragione di essere.

Nel caso di specie, la Corte osserva che le autorità non hanno direttamente annullato o rimesso in discussione la sentenza controversa. Tuttavia, annullando

d'ufficio l'atto amministrativo che disponeva la riassunzione della madre dei ricorrenti a tempo indeterminato, adottato venti anni prima, il comune ha *de facto* privato la sentenza del Consiglio di Stato della sua sostanza e ne ha impedito l'esecuzione.

La Corte osserva che il comune, per tutta la durata del procedimento giudiziario principale, protrattosi per ben sedici anni, non ha mai eccepito il presunto errore commesso al momento della riassunzione della sig.ra Scocca. Gli interessati potevano dunque aspettarsi in buona fede che la questione della natura dell'assunzione in causa e quella del riconoscimento del loro credito fossero regolate in maniera definitiva. A questo proposito, la Corte rammenta che non possono essere i ricorrenti a dover sostenere l'onere di eventuali lacune delle autorità e che solo gli errori di fatto, che siano divenuti evidenti al termine di un procedimento giudiziario, possono giustificare una deroga al principio della certezza del diritto.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che la decisione del comune di annullare d'ufficio l'atto che disponeva la riassunzione della madre dei ricorrenti ha, nel caso di specie, contravvenuto al principio della certezza del diritto e comportato una violazione del diritto di accesso degli interessati a un tribunale, sancito dall'articolo 6, comma 1, della Convenzione.

Sulla violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (protezione della proprietà).

La Corte rammenta che un organo amministrativo non può legittimamente rifiutare di dare esecuzione a una sentenza definitiva, anche se quest'ultima è erronea o contraria a una disposizione di legge. Il principio della certezza dei rapporti giuridici esige, infatti, che la soluzione data in maniera definitiva a qualsiasi controversia da parte dei tribunali non sia più rimessa in causa, fatta salva la sussistenza di motivi sostanziali e imperiosi.

Nella fattispecie, la Corte osserva che la presente causa non riguarda l'annullamento o la modifica della sentenza controversa, ma l'inosservanza dell'autorità della cosa giudicata di una decisione giudiziaria definitiva. Ne consegue che l'ingerenza nel diritto di proprietà dei ricorrenti contravviene al principio della certezza del diritto. Pertanto, la Corte conclude che tale ingerenza non era compatibile con il principio di legalità e ha, dunque, comportato una violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni. La sentenza è divenuta definitiva il 5 marzo 2018.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte concede in via equitativa la somma di 245.000 euro per il danno materiale.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 1 Prot. n.1 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 CEDU – relativamente al principio della certezza del diritto: *Brumărescu c. Romania* [GC], n. 28342/95, § 61, *Nejdet Şahin e Perihan Şahin c. Turchia* [GC], n. 13279/05, § 57, 20 ottobre 2011, *Agrokompleks c. Ucraina*, n. 23465/03, § 144, 6 ottobre 2011. Relativamente alla derogabilità al principio dell'autorità della cosa giudicata: *Riabykh c. Russia*, n. 52854/99, § 52, *Stanca Popescu c. Romania*, n. 8727/03, § 104, 7 luglio 2009.

Art. 6 CEDU – relativamente al diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva: *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, § 40, *Simaldone c. Italia*, n. 22644/03, § 42, 31 marzo 2009.

Art. 1 Prot. n.1 CEDU – relativamente all'obbligo dello Stato di dare esecuzione ad una sentenza definitiva: *Mancheva c. Bulgaria*, n. 39609/98, § 59, 30 settembre 2004, *Petkov e altri c. Bulgaria*, nn. 77568/01, 178/02 e 505/02, § 64, 11 giugno 2009, *Brumărescu*, sopra citata, § 61, e *Kehaya e altri*, sopra citata, §§ 68-70 e 74, *Riabykh*, sopra citata, § 52.

Art. 1 Prot. n.1 CEDU – relativamente al principio della preminenza del diritto: *Kehaya e altri*, sopra citata, § 76, *Decheva e altri c. Bulgaria*, n. 43071/06, § 57, 26 giugno 2012, e *Solomun c. Croazia*, n. 679/11, § 62, 2 aprile 2015.

4.2. Sotto il profilo dell'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia

Causa Alpe Società Agricola Cooperativa e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 19 ottobre 2017 (ricorso n. 8726/09 e altri)

Causa Frubona Cooperativa Frutticoltori Bolzano-Nalles S.C.A. e altri – Prima Sezione – sentenza 7 dicembre 2017 (ricorso n. 4180/08 e altri)

Leggi interpretative – Assenza di un divieto assoluto di regolamentare con norme retroattive diritti che derivano da leggi già in vigore – Divieto per il legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse generale – Violazione del divieto da parte della legge n. 326 del 2003 – Assenza di ragioni impellenti di interesse generale nel caso di specie – Violazione dell'art. 6 CEDU – Sussiste.

La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU, relativo al diritto ad un processo equo, in quanto, nel caso in esame, la legge n. 326 ha avuto un impatto decisivo sull'esito di un giudizio pendente e non vi erano motivi imperativi di interesse pubblico per la sua applicazione retroattiva.

Fatto e diritto. Nel corso degli anni '80 (del secolo scorso), la legislazione italiana prevedeva una serie di benefici fiscali e contributivi per le aziende agricole, con riguardo ai rapporti di lavoro da queste intrattenuti con i dipendenti. Nel luglio 1988 l'INPS aveva emanato una circolare applicativa, in cui si chiariva la natura alternativa tra i benefici fiscali e quelli contributivi.

Le società agricole in titolo, la cui sfera era stata attinta negativamente dalla determinazione dell'ente previdenziale, avevano adito la sede giurisdizionale per l'annullamento della circolare. Nelle more del giudizio, era stata approvata la legge n. 326 del 2003, che aveva recepito il contenuto della circolare, ribadendo la natura alternativa e non cumulativa dei benefici fiscali, da un lato, e previdenziali, dall'altro. Il contenzioso domestico era stato quindi definito in senso sfavorevole alle società agricole interessate. Queste avevano pertanto adito la Corte EDU, lamentando la lesione del diritto a un processo equo, in ragione della retroattività della disposizione legislativa introdotta.

La Corte – conformandosi alla sentenza *Silverfunghi c. Italia*² – conclude che vi è stata violazione dell'art. 6 della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 41 CEDU

4.3. Sotto il profilo della ragionevole durata

Causa Fasan e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 13 aprile 2017 (ricorso n. 36974/11)

Diritto ad un processo equo – Sotto il profilo della ragionevole durata - Violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU – Sussiste.

Constata la violazione dell'art. 6 CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata del procedimento.

² La questione oggetto dei ricorsi in titolo era già stata affrontata dalla Corte con la sentenza del 24 giugno 2014 (ricorso n. 48357/07) nell'analogo caso Azienda Agricola Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia. Si veda a tale proposito il *Quaderno* n. 11 di questo Osservatorio.

Fatto. Nel 1981, alcuni dipendenti della Camera dei deputati avevano presentato domanda di re-inquadramento professionale. Essa era stata rigettata dalle istanze amministrative e poi dall'organo di tutela giurisdizionale interna di primo grado con sentenza depositata il 29 settembre 1999, nonché definitivamente, in appello, con sentenza depositata il 29 gennaio 2009.

I ricorrenti avevano dunque promosso ricorso *ex lege* n. 89 del 2001 (legge Pinto), assumendo l'eccessiva durata del processo di cui erano stati parte. Il Collegio d'appello adito ha circoscritto la questione sottesa al ricorso alla durata del solo giudizio d'appello e ha considerato un'eccedenza indennizzabile di quattro anni. Quanto alla durata del giudizio di primo grado, secondo i giudici, i ricorrenti avrebbero dovuto intentare un procedimento innanzi alla Corte EDU, al fine di ottenere l'equa soddisfazione di cui all'art. 41 CEDU, trasferendo poi entro sei mesi l'istanza presso il giudice nazionale.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU, lamentando l'eccessiva durata del processo e l'insufficienza dell'indennizzo ottenuto ai sensi della legge Pinto.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU (diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata).

La Corte ricorda di aver trattato più volte cause che sollevavano questioni analoghe, nelle quali ha constatato la violazione del requisito del «termine ragionevole» alla luce dei criteri individuati dalla sua giurisprudenza consolidata.

Rilevato che il procedimento principale era iniziato nel luglio del 1981 e si era concluso nel gennaio del 2009, per una durata complessiva di circa ventotto anni per due gradi di giudizio, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte rammenta che, quando un ricorrente può continuare ad affermare di essere una «vittima» dopo aver esaurito il «ricorso Pinto», gli dovrebbe essere accordata la differenza tra la somma ottenuta in sede nazionale *ex lege* Pinto e quella che ragionevolmente egli si sarebbe potuto attendere da una decisione della Corte europea, in assenza di rimedi di interni. Nel caso di specie, la Corte rileva che i giudici nazionali hanno accordato 4.000 euro a ciascun ricorrente, somma che rappresenta circa il 21 per cento di quanto verosimilmente avrebbe accordato la Corte, in assenza di vie di ricorso interne. Tale circostanza conduce a un risultato manifestamente irragionevole rispetto ai criteri elaborati nella sua giurisprudenza.

La Corte concede quindi in via equitativa a ciascun ricorrente 4.500 euro per il

danno morale.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6, comma 1, CEDU

L. n. 89/2001

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

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

Causa Di Sante c. Italia – Prima Sezione – sentenza 27 aprile 2017 (ricorso n. 32143/10)

Diritto ad un processo equo – Sotto il profilo della ragionevole durata – Ritardo nel pagamento delle somme riconosciute a titolo di indennizzo *ex lege* c.d. Pinto – Violazione dell'art. 6 comma 1 CEDU – Sussiste.

Costituisce violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU, relativo al diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata, il ritardo nel pagamento delle somme riconosciute a titolo di indennizzo *ex lege* c.d. Pinto.

Fatto. Il caso si riferisce a un processo italiano che aveva ecceduto tempi ragionevoli e per i quali l'autorità giurisdizionale italiana aveva riconosciuto al ricorrente un indennizzo *ex lege* Pinto. Senonché, tale indennizzo era stato versato all'avente diritto con diversi mesi di ritardo e solo a seguito dell'avvio da parte sua di una procedura esecutiva.

Il ricorrente aveva quindi adito la Corte EDU per violazione del giusto processo (art. 6) e del diritto di proprietà (art. 1 Protocollo addizionale n. 1). Egli aveva lamentato altresì la violazione del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU), in quanto l'applicazione della prescrizione decennale al diritto di ottenere una riparazione per la violazione della pretesa a un processo di ragionevole durata e l'eccessiva durata (a sua volta) della procedura *ex lege* Pinto si risolverebbero nello svuotamento pratico del rimedio offerto dalla legge n. 89 del 2001.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU (diritto ad un processo equo sotto il profilo

della ragionevole durata).

La Corte constata che la somma riconosciuta è stata versata più di sei mesi dopo il deposito della decisione emessa nel quadro della procedura “Pinto”. Alla luce dei criteri stabiliti nella sua giurisprudenza consolidata, la Corte conclude che tale ritardo costituisce una violazione dell’articolo 6, comma 1, della Convenzione.

Tenuto conto di quanto precede, la Corte ritiene non doversi esaminare separatamente il motivo di ricorso formulato dal ricorrente dal punto di vista dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Sulla violazione dell’art. 13 CEDU (diritto ad un ricorso effettivo).

La Corte, sebbene non possa escludere che l’eccessiva lentezza del ricorso risarcitorio pregiudichi la sua efficacia, sottolinea che la durata della procedura constatata nel caso in esame non travalica i limiti entro cui la legge Pinto conserva la sua effettività. Pertanto, essa ritiene che non vi sia stata violazione dell’articolo 13 della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva il 27 luglio 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte concede in via equitativa la somma di 200 euro per il solo danno morale e di 200 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6, comma. 1, CEDU

Art. 41 CEDU

L. n. 89/2001

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6, par. 1, CEDU – in merito alla durata ragionevole del processo: Simaldone c. Italia (n. 22644/03, 31 marzo 2009), e Gaglione e altri c. Italia (nn. 45867/07 e altri, 21 dicembre 2010).

Art. 13 CEDU – relativamente all’adeguatezza del rimedio ex lege Pinto: Gaglione e altri, sopra citata, §§ 46-47 e Pedicini e altri c. Italia [comitato], n. 50951/99, § 50, 24 aprile 2012).

Causa Arnoldi c. Italia – Prima Sezione – sentenza 7 dicembre 2017 (ricorso n. 35637/04)

Equa riparazione per eccessiva durata del processo – costituzione di parte civile - non è necessaria -violazione art. 6, comma 1, CEDU – Sussiste. -

Al fine di verificare l’eventuale violazione dell’art. 6, comma 1 della Convenzione relativo al diritto ad una ragionevole durata del processo il computo del “termine ragionevole” deve

essere calcolato, per la persona offesa, dal momento in cui questa esercita uno dei diritti o delle facoltà riconosciute dalla legge, che dimostrano l'interesse sostanziale di quest'ultima alla riparazione del danno subito a seguito della violazione di un diritto civile non essendo a tale scopo necessaria la costituzione di parte civile.

Fatto. Virginia Arnoldi, residente a Taleggio (BG), segnalò nel 1990 alla polizia e al Comune che la vicina di casa aveva costruito una canna fumaria senza licenza, così danneggiando la sua proprietà.

Nel 1994, ella aveva preso atto del rifiuto opposto dal Comune alla demolizione, dovuto alla circostanza che la vicina e quattro testimoni, proprietari anch'essi di porzioni immobiliari limitrofe, avevano dichiarato che tale canna fumaria esisteva da molti anni. La signora Arnoldi pertanto aveva sporto denuncia nei confronti dei dichiaranti per falso ideologico (483 c.p.).

A fronte delle lentezze del procedimento penale, ella aveva depositato negli anni 1997, 1998 e 1999 memorie di sollecito, in esito alle quali (nel settembre di quest'ultimo anno) le persone denunciate erano state interrogate, ma si erano avvalse della facoltà di non rispondere. Nel 2003 il giudice per le indagini preliminari aveva disposto l'archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione del reato ipotizzato.

Adita, ai sensi della legge Pinto, per ottenere la riparazione dei danni morali e materiali dovuti all'eccessiva durata del procedimento, la corte d'appello di Venezia aveva rigettato le pretese della signora Arnoldi, evidenziando che, pur essendo stata eccessiva la durata delle indagini preliminari, il *dies a quo* a partire dal quale computare la durata del processo (e quindi l'eventuale superamento del suo limite massimo, ai fini della legge Pinto) doveva individuarsi nella data di costituzione di parte civile della persona offesa che, nel caso di specie, non si era avuta. Inoltre, per lo stesso motivo, la ricorrente non poteva qualificarsi come "parte" nel processo penale. Ella, da ultimo, non si era peritata di esperire vie giurisdizionali alternative. Di qui il ricorso della Arnoldi alla Corte EDU per violazione sia dell'articolo 6 in punto di giusto processo, sotto l'aspetto della ragionevole durata, sia dell'articolo 1 Protocollo 1, sotto il profilo delle legittime aspettative patrimoniali.

Diritto.

Sulla violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione (diritto a un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata) e dell'art. 1 del Protocollo n.1.

Il Governo italiano si era difeso con le medesime argomentazioni contenute nella motivazione del provvedimento della corte d'appello, vale a dire che la ricorrente non poteva dirsi parte di un processo, in ragione sia della mancata costituzione della "parte civile", sia del mancato esperimento di altri rimedi giudiziari.

La Corte rigetta tali eccezioni, facendo riferimento alla propria giurisprudenza in ordine alla nozione di "parte". Questa ha natura sostanziale e non è rimessa ai formalismi della legislazione nazionale dei Paesi sottoscrittori. Da questo punto di vista, nel processo penale italiano, può essere considerata parte ai fini convenzionali non solo la parte civile formalmente costituita, ma anche la parte lesa nelle indagini preliminari o, comunque, il soggetto che ha avviato la procedura con la propria denuncia. Del resto, la circostanza che la ricorrente non si sia potuta costituire parte civile è stata dovuta proprio all'eccessiva durata delle indagini.

Quanto poi al non aver promosso rimedi civili o amministrativi, la Corte osserva che – se nell'ordinamento interno è previsto il rimedio penale e questo viene in questione nella fattispecie concreta – è con riferimento ad esso che si deve condurre il giudizio di ragionevole durata.

In conclusione, la Corte afferma che, nell'ambito della procedura penale italiana, il lasso di tempo da considerare ai fini del computo del "termine ragionevole" di cui all'art. 6, comma 1, della Convenzione deve essere calcolato, per la persona offesa, dal momento in cui questa esercita uno dei diritti o delle facoltà riconosciuti dalla legge, che dimostrano l'interesse sostanziale di quest'ultima alla riparazione del danno subito a seguito della violazione di un diritto civile.

La Corte ritiene, quindi, che vi è stata violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo n.1.

La rappresentanza italiana ha interposto ricorso alla Grande Camera, che tuttavia non ha ritenuto di consentire lo svolgimento dell'appello; sicché la decisione è passata in giudicato il 9 aprile 2018.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, la Corte non ha riconosciuto il nesso di causalità tra la violazione dell'art. 6 CEDU e il danno materiale invocato dalla ricorrente pari a 12.770 euro. Di contro ha riconosciuto 4.500 euro per i danni morali subiti per l'eccessiva durata del processo. Quanto alle spese sostenute dinanzi alla Corte d'appello "Pinto", la Corte rammenta che il ricorrente può ottenere solo il rimborso di quelle documentate e nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità. I giudici considerano pertanto ragionevole accordare alla ricorrente una somma di 1.500 euro per il procedimento dinanzi alla Corte d'appello.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEI GIUDICI KOSKELO E EICKE

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6, par. 1, CEDU

Art. 1 Protocollo n.1

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6, par. 1, CEDU sulla riparazione legata alla ragionevole durata del processo *Cocchiarella c. Italia* ([GC], no 64886/01, §§ 23-31, CEDH 2006-V

Art. 6, par. 1, CEDU *Moreira de Azevedo c. Portugal*, 23 octobre 1990, § 66, série A n. 189; *Perez c. France* [GC], n. 7287/99, § 65, CEDH 2004-I.

Art. 6, par. 1, CEDU sulla uguaglianza tra chi si è costituito parte civile e chi ha esercitato alcuni diritti del processo penale senza costituirsi parte civile *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, n. 10180/04, § 31, 20 aprile 2006, et *Mihova c. Italia* (déc.), n. 25000/07, 30 marzo 2010.

Art. 6, par. 1, CEDU sull'impossibilità di costituirsi parte civile prima dell'udienza preliminare *Sottani c. Italia* (déc.), n.26775/02, 24 febbraio 2005.

Art. 6, par. 1, CEDU sull'accezione materiale e non formale della doglianza *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, § 45, série A n. 43, et *Miessen c. Belgique*, n. 31517/12, § 43, 18 octobre 2016

Causa Bozza c. Italia – Prima Sezione – sentenza 14 settembre 2017 (ricorso n. 17739/09)

Equa riparazione per eccessiva durata del processo – interpretazione della nozione di “decisione interna definitiva” - Giudizio di esecuzione - vi rientra - durata del procedimento eccessiva e non conforme all'esigenza di un “termine ragionevole” – Violazione del diritto ad una durata del processo ragionevole di cui all'art. 6, comma 1, CEDU – Sussiste.

Al fine di verificare l'eventuale violazione dell'art. 6, comma 1 della Convenzione relativo al diritto ad una ragionevole durata del processo è necessario valutare non solo i tempi del giudizio di cognizione, ma anche quelli del giudizio di esecuzione.

Fatto. La signora T.G., madre della ricorrente, in ragione della sua cecità, qualche anno dopo aver inoltrato una richiesta al Ministero dell'interno, aveva ottenuto il riconoscimento del diritto a una pensione di invalidità, oltre a un'indennità speciale per la cecità. Successivamente, aveva presentato un ricorso al fine di ottenere la rivalutazione e gli interessi sugli arretrati della pensione.

Dopo tre rinvii dell'udienza, il ricorso era stato respinto per decadenza dei termini e la signora T.G. era deceduta prima di poter interporre appello. La causa era stata

dunque proseguita dalla signora Bozza in qualità di erede e la Corte d'appello aveva riconosciuto il diritto alla rivalutazione ed agli interessi con una sentenza del 25 gennaio 2004.

La ricorrente, a fronte dell'inerzia dell'Amministrazione, aveva notificato un atto di precetto all'INPS e, esattamente un anno dopo la decisione della Corte d'appello, aveva ottenuto dal giudice dell'esecuzione un pignoramento presso terzi per l'intero importo del credito.

La sig.ra Bozza si era rivolta quindi alla sezione della Corte d'appello competente per le procedure *ex lege* Pinto per lamentare l'eccessiva durata del procedimento, ma il ricorso era stato respinto con provvedimento del giudice, confermato poi in Cassazione, per mancato rispetto del termine di sei mesi. Secondo i giudici, infatti, si doveva considerare decisione interna definitiva, e quindi *dies a quo*, la sentenza di merito e non il provvedimento del giudice dell'esecuzione.

La ricorrente ha adito pertanto la Corte EDU, lamentando l'eccessiva durata del giudizio e l'impossibilità di avere accesso ai giudici della legge Pinto a causa del conflitto tra giurisprudenza interna e principi stabiliti dalla Corte EDU, ai sensi degli articoli 6, comma 1, e 13 della Convenzione.

Diritto.

Sulla violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione (diritto a un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata).

In via preliminare, la Corte - richiamando la sua giurisprudenza in materia - rigetta l'eccezione del Governo, relativa al calcolo della durata del procedimento per i soggetti che subentrano *iure ereditario*, ricordando che, ai fini della violazione dell'art. 6 CEDU, questi ultimi possono dolersi dell'intera durata del procedimento e non solo della parte in cui sono personalmente intervenuti.

In secondo luogo, con riferimento alla presunta tardività, i giudici sovranazionali ritengono che, per stabilire se il ricorso sia tardivo, essi devono innanzitutto verificare se il procedimento di merito e quello di esecuzione debbano essere considerati come un tutt'uno ai fini della durata, rientrando entrambi nel concetto di decisione interna definitiva. Solo in caso affermativo la Corte dovrà poi appurare se il rigetto della domanda di equa soddisfazione da parte dei giudici « Pinto » costituisca violazione del parametro dell'art. 6. Il Governo italiano aveva affermato, invece, che l'esecuzione è solo una fase eventuale e dunque la decisione del giudice dell'esecuzione non dev'essere considerata come parte della decisione interna definitiva.

Al proposito, la Corte ricorda di aver fissato un principio secondo il quale il diritto a un tribunale è effettivo se lo Stato assicura che la decisione giudiziaria definitiva e vincolante sia anche eseguita. Ne consegue che l'esecuzione è parte integrante del procedimento giudiziario.

La Corte distingue poi tra debitore privato e pubblica amministrazione. Nel primo caso, lo Stato deve garantire l'assistenza necessaria alla realizzazione del diritto, sebbene non possa essere considerato di regola responsabile per l'insolvenza del debitore, tranne nei casi in cui le autorità pubbliche implicate nelle procedure di esecuzione manchino di dare prova della diligenza richiesta o addirittura impediscono l'esecuzione.

Nel secondo caso, il creditore non deve avviare, di norma, un procedimento di esecuzione, essendo sufficiente la notifica all'Amministrazione debitrice che deve agire di propria iniziativa e nei termini previsti.

Quanto alla durata del processo, la Corte osserva che un tempo irragionevolmente lungo di esecuzione può portare a una violazione della Convenzione, ma ricorda anche che il carattere di ragionevolezza del termine deve essere valutato tenendo in considerazione una serie di variabili, quali la complessità della procedura di esecuzione, il comportamento del ricorrente e delle autorità e l'importo della somma accordata.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che sei mesi dalla data in cui la decisione di risarcimento è divenuta definitiva siano da considerarsi un lasso di tempo ragionevole.

La Corte rammenta che, nel caso di specie, già alla data in cui la sentenza di merito è divenuta vincolante, l'autorità convenuta sapeva che era tenuta a versare la somma dovuta, senza che la ricorrente creditrice dovesse iniziare un processo di esecuzione.

I giudici evidenziano, tuttavia, che nonostante l'esecuzione della sentenza non comportasse difficoltà particolari, la sig.ra Bozza è stata costretta a intentare un processo esecutivo per ottenere la somma dovuta e non pagata spontaneamente. È dunque dalla data del provvedimento di esecuzione che il diritto della ricorrente ha trovato la sua realizzazione. Ne consegue, secondo la Corte, che l'atto di pignoramento presso terzi costituisce la decisione definitiva e che i provvedimenti di esecuzione e di merito devono essere considerati in maniera unitaria ai fini del calcolo della durata del processo.

Su tali basi, la Corte ritiene che la durata del procedimento sia stata eccessiva e che, quindi, vi sia stata una violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva il 14 dicembre 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto 3.000 euro per i danni morali. Quanto alle spese sostenute dinanzi ai giudici, la Corte rammenta che il ricorrente può ottenere solo il rimborso di quelle documentate e nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità. I giudici respingono quindi la richiesta relativa alle spese per i giudizi interni e considerano ragionevole accordare alla ricorrente una somma di 1.500 euro per il procedimento dinanzi alla Corte.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6, comma 1, CEDU

Art. 13 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). Bottazzi c. Italia n. 34884/97 § 22 Di Mauro c. Italia n. 34265/97 § 23 Ferrari c. Italia n. 33440/96 § 21,28 luglio 1999.

Art. 6, par. 1, CEDU – sull'intervento dei terzi nei procedimenti ai fini del calcolo: Scordino c. Italia n.36813/97 § 220

Art. 6, par. 1, CEDU –sulla necessità che una decisione definitiva sia eseguita: Silvia Pontes c. Portogallo 23 marzo 1994 serie A n. 286 A, Di Pede c. Italia 26 settembre 1996, Zappia c. Italia 26 settembre 1996.

Art. 6, par. 1, CEDU – sulla esecuzione di una sentenza come parte integrante del processo: Bourdov c. Russia n.33509/04 §65

Art. 6, par. 1, CEDU – relativamente alle azioni positive dello Stato per assicurare l'esecuzione della sentenza da parte di un privato: Sanglier c. Francia n.50342/99 § 39 27 maggio 2003; Ciprova c. Repubblica ceca Dec. n. 33273/03 22 marzo 2005; cubanit c. Romania dec. n.31510/02 4 gennaio 2007;

Art. 6, par. 1, CEDU – sull'esecuzione della sentenza da parte della pubblica Amministrazione: Chvedov c. Russia n.69306/01 §§29-37, 20 ottobre 2005; Kosmidis e Kosmidou c. Grecia n.32141/04 §24. 8 novembre 2007.

4.4. Sotto il profilo dell'assunzione della prova in contraddittorio

Causa Lorefice c. Italia – Prima Sezione – sentenza 29 giugno 2017 (ricorso n. 63446/13)

Processo penale – Giudizio d'appello – Valutazione dei mezzi di prova – Annullamento della pronuncia di assoluzione dell'imputato – Senza procedere a una nuova audizione dei testimoni a carico – Violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU relativo al diritto a un processo equo – Sussiste.

Sussiste l'obbligo per i giudici che debbano decidere della colpevolezza o innocenza dell'imputato, in linea di principio, di sentire di persona i testimoni e valutarne l'attendibilità. Tale valutazione costituisce, infatti, un'attività complessa che, normalmente, non può essere svolta mediante una semplice lettura del contenuto delle dichiarazioni, come riportate nei verbali delle audizioni. Nel caso di specie, integra la violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU la mancata rinnovazione da parte del giudice d'appello dell'audizione dei testimoni dell'imputato prima di annullare il verdetto di assoluzione di cui il ricorrente aveva beneficiato in primo grado.

Fatto. Il ricorrente era stato accusato di estorsione, detenzione di esplosivi, danneggiamento, favoreggiamento personale e tentato furto, sulla base delle dichiarazioni rese da due testimoni. In primo grado egli era stato assolto da tutte le accuse, in quanto le testimonianze a suo carico erano state ritenute inattendibili. Tuttavia, in sede di appello, era stata rivalutata in maniera sfavorevole alla difesa l'attendibilità di tali testimoni senza ordinarne una nuova audizione e Lorefice era stato ritenuto colpevole dei reati di estorsione e di detenzione di esplosivi.

La Cassazione adita dal ricorrente aveva rigettato il ricorso, rilevando come non esista una regola generale che impone al giudice d'appello di riaprire l'istruttoria per procedere a una *reformatio in peius*, in quanto questi ha unicamente l'obbligo di motivare la sua decisione in maniera rigorosa per quanto riguarda le ragioni che lo inducono a discostarsi dal primo verdetto.

Il sig. Lorefice ha quindi adito la Corte EDU e, invocando l'art. 6 CEDU, ha lamentato l'iniquità del processo, posto che la corte d'appello aveva riformato il verdetto di assoluzione, senza ordinare una nuova escussione dei testimoni a suo carico.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU (diritto a un processo equo).

La Corte rammenta che le modalità di applicazione dell'articolo 6 della

Convenzione ai procedimenti di appello dipendono dalle particolarità del procedimento in questione; si devono prendere in considerazione tutto il processo complessivamente condotto nell'ordinamento giuridico interno e il ruolo che vi ha svolto il giudice di appello. Quando un giudice di appello è chiamato a esaminare una causa in fatto e in diritto e a studiare nel complesso la questione della colpevolezza o dell'innocenza, non può, per motivi di equità del processo, decidere di tali questioni senza una diretta valutazione dei mezzi di prova.

Nel caso di specie, la Corte osserva anzitutto che la corte d'appello aveva la possibilità di ordinare d'ufficio la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, conformemente all'articolo 603, comma 3, c.p.p., e di procedere a una nuova audizione dei testimoni. Tuttavia, essa non si è limitata a una nuova valutazione di elementi di natura meramente giuridica, ma si è pronunciata su una questione di fatto, ossia la credibilità delle deposizioni, modificando in tal modo i fatti considerati dal giudice di prime cure. Secondo la Corte, un tale esame implica, per le sue caratteristiche, una presa di posizione su fatti decisivi per la determinazione della colpevolezza del ricorrente.

Tenuto conto della posta in gioco per il ricorrente, la Corte ritiene che le questioni che la corte d'appello doveva dirimere, prima di decidere di condannare l'interessato, invalidando il verdetto di assoluzione, non potessero - per motivi di equità del processo - essere esaminate in maniera adeguata senza una diretta valutazione delle testimonianze a carico. La Corte ha quindi respinto l'argomentazione del Governo secondo il quale, nel caso di specie, non era necessaria una nuova audizione dei testimoni in quanto la corte d'appello, lungi dal limitarsi a riesaminarne l'attendibilità, aveva proceduto a un controllo approfondito della motivazione della sentenza di primo grado, evidenziandone le lacune alla luce di tutti gli elementi di prova inseriti nel fascicolo.

Al proposito, la Corte EDU osserva che tale circostanza non poteva dispensare il giudice di appello dal suo obbligo di sentire personalmente i testimoni le cui dichiarazioni costituivano il principale elemento a carico.

Di conseguenza, la Corte stabilisce che vi è stata violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione.

La sentenza è divenuta definitiva il 29 settembre 2017.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 CEDU – relativamente all’applicazione dei principi del giusto processo al giudizio d’appello: Botten c. Norvegia, 19 febbraio 1996, § 39, Hermi c. Italia [GC], n. 18114/02, § 60; Constantinescu c. Romania, n. 28871/95, § 55, Popovici c. Moldavia, nn. 289/04 e 41194/04, § 68, 27 novembre 2007, Marcos Barrios c. Spagna, n. 17122/07, § 32, 21 settembre 2010, Dan c. Moldavia (n. 8999/07, 5 luglio 2011), § 30, Lazu c. Repubblica di Moldavia, n. 46182/08, § 40, 5 luglio 2016, Manoli c. Repubblica di Moldavia, n. 56875/11, § 32, 28 febbraio 2017.

Art. 6 CEDU – sulla valutazione dell’attendibilità dei testimoni e la necessità della loro audizione diretta: Dan, sopra citata, § 33.

Causa Cafagna c. Italia – Prima sezione – sentenza 12 ottobre 2017 (ricorso n. 26073/13)

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, commi 1 e 3, lett. d) CEDU – Sussiste.

Integra la violazione dell’art. 6, commi 1 e 3, lett. 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, è stata determinante ai fini della pronuncia di condanna.

Fatto. Il ricorrente era stato accusato da un altro cittadino italiano - C.C. - di avergli sottratto il portafogli con l’aiuto di un complice e di avergli sferrato un pugno. Il soggetto derubato aveva poi sporto denuncia e in quella sede aveva proceduto al riconoscimento fotografico degli aggressori.

La procura della Repubblica, dopo sei mesi dalla denuncia, aveva richiesto un incidente probatorio davanti al GIP di Trani per l’audizione della persona offesa e per la ricognizione personale, al fine di scongiurare il rischio che la testimonianza potesse risultare non più escutibile al momento del dibattimento.

Nel lungo lasso temporale tra l’inizio delle indagini ed il rinvio a giudizio del Cafagna, tutti i tentativi di ottenere la comparizione in udienza del denunciante, e quindi una deposizione testimoniale, erano andati a vuoto. Il C.C. non risultava più risiedere nell’ultimo domicilio conosciuto e, di conseguenza, non era stato possibile notificargli l’ordine di comparizione.

Nel frattempo, il Cafagna era stato rinviato a giudizio e, nonostante fossero trascorsi sei anni durante i quali il denunciante risultava ancora irreperibile, il tribunale - acquisita nel fascicolo del dibattimento la deposizione della persona offesa, ai sensi dell’art. 512 c.p.p. - aveva condannato il ricorrente alla reclusione di un anno e quattro mesi. I giudici avevano, infatti, ritenuto che la deposizione fosse

sufficientemente precisa e circostanziata e che, in mancanza di elementi che facessero pensare che il denunziante si fosse volontariamente sottratto al processo, la sua assenza non aveva alcun carattere di prevedibilità. Inoltre, il tribunale aveva affermato che la condanna del Cafagna non si basava solo sulla deposizione della persona offesa, ma anche su altri elementi, quali la testimonianza del carabiniere che aveva raccolto la denuncia e davanti al quale era avvenuto il riconoscimento fotografico del condannato.

La sentenza di condanna era stata confermata prima dalla corte d'appello - che aveva ribadito come non ci fossero elementi per dubitare dell'affidabilità della deposizione dell'offeso e che l'assenza di questi non era prevedibile né probabile - e poi dalla Corte di cassazione la quale non aveva neanche tenuto conto della doglianza del ricorrente relativa alla violazione dell'art. 6 CEDU.

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

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU.

La Corte respinge l'eccezione di irricevibilità del Governo, che aveva dedotto il mancato esperimento dei rimedi interni, per il fatto che il Cafagna avrebbe omesso di opporsi all'acquisizione della dichiarazione dell'offeso al fascicolo del dibattimento. I giudici di Strasburgo rimarcano che il mancato esperimento di un'eccezione formale non deve essere inteso come rinuncia tacita al diritto di interrogare o far interrogare un testimone a carico.

Nel merito, il ricorrente aveva lamentato di essere stato condannato sulla base della deposizione resa ai carabinieri, senza che il denunciante fosse stato ascoltato in una sede propriamente processuale. Il sig. Cafagna aveva inoltre rilevato che le autorità non avevano compiuto alcuno sforzo per trovare la persona offesa, a parte il recarsi nel domicilio dei genitori di lui. Infine, il ricorrente aveva evidenziato come, contrariamente a quanto affermato dal Governo italiano, la sua condanna si era basata esclusivamente sulle dichiarazioni contenute nella deposizione.

Il Governo aveva ribattuto che l'utilizzo della deposizione come mezzo di prova è riconosciuto dal diritto interno e che le norme di riferimento erano state interpretate dagli organi giurisdizionali interni in maniera conforme ai principi stabiliti dalla Convenzione. Esso aveva, inoltre, sottolineato che la condanna non si era fondata unicamente sulla deposizione, ma anche su altre prove, quali la testimonianza del carabiniere che aveva raccolto la denuncia e i riconoscimenti fotografici.

La Corte rammenta che l'articolo 6, comma 3, declina alcuni profili specifici dell'equità del processo, come richiesto nel comma 1. Lo scrutinio su tale equità riguarda il procedimento nel suo insieme e comprende non solo i diritti della difesa, ma anche l'interesse del pubblico e delle vittime a che gli autori del reato siano perseguiti e, se necessario, i diritti dei testimoni.

I giudici di Strasburgo ricordano ancora 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 via di massima, essere prodotti davanti 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 ha poi il compito di esaminare: 1) se l'impossibilità per la difesa di interrogare o di far interrogare un testimone a carico sia giustificata da un motivo serio; 2) se le deposizioni del testimone assente abbiano costituito la prova unica o determinante della colpevolezza del ricorrente; 3) se, infine, esistano sufficienti elementi in grado di compensare le difficoltà causate alla difesa dall'ammissione di una tale prova, per permettere una valutazione corretta ed equa della sua affidabilità. La Corte 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.

Quanto al primo punto, la Corte esige che, quando l'assenza del testimone al dibattimento dipende dall'impossibilità di reperirlo, il tribunale di merito faccia tutto quanto sia ragionevole attendersi per garantire la comparizione dell'interessato. Al fine di assicurare il godimento effettivo del diritto *ex art. 6 CEDU*, è necessario infatti che le autorità giurisdizionali effettuino un controllo minuzioso delle ragioni addotte per giustificare l'incapacità del testimone di deporre al processo, ponendo in essere tutte le misure positive per permettere all'accusato di interrogare o far interrogare i testimoni a carico. Nel caso di specie, le autorità si sono limitate ad affermare che l'assenza del testimone non era prevedibile e che le ricerche erano state vane, indi il tribunale ha escluso la possibilità di effettuare ricerche complementari.

Quanto al secondo punto, i giudici di Strasburgo aggiungono che l'assenza di seri motivi a fondamento della mancata comparizione del denunziante è aggravata dal fatto che la deposizione ha costituito prova unica o determinante della

colpevolezza. Infatti, nonostante fossero state considerate anche le dichiarazioni del carabiniere, non c'è mai stato un confronto diretto tra accusato e accusatore.

Quanto al terzo punto, infine, la Corte rammenta che il diritto a interrogare e far interrogare testimoni a carico costituisce non solo una garanzia di un processo equo, ma anche uno strumento essenziale di controllo della credibilità ed affidabilità delle deposizioni incriminanti. Nel caso specifico, lo scrutinio della credibilità della deposizione non è sufficiente a compensare la mancanza dell'audizione del testimone da parte della difesa, non consentendo alle autorità interne di apprezzare correttamente l'affidabilità della prova.

I giudici della Corte EDU concludono quindi che vi è stata violazione dell'art. 6, commi 1 e 3, lett. d), della Convenzione.

La sentenza è divenuta definitiva il 12 gennaio 2018.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte, osserva che non esiste un nesso di causalità tra la violazione ed il danno materiale di 3200 euro reclamato dal ricorrente, tuttavia accorda allo stesso 3000 euro a titolo di danno morale oltre a 10000 euro per il rimborso delle spese sostenute per i giudizi.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE WOJTYCZEK

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 512 c.p.p.

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 § 3 CEDU – sull'equità del giudizio penale sotto il profilo del rispetto del diritto alla difesa a delle vittime a che i reati siano perseguiti: Tarquet c. Belgio n.926/05 §84;Gafgen c. Germania n.22978/05 § 75; Doorson c. Paesi Bassi 26 marzo 1996 § 70.

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; Nechto c. Russia n.24893/05 §127 24 gennaio 2012 damir sibgatullin c. Russia n. 1413/05 24 aprile 2012

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.

5. ART. 8 - DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE

Causa Paradiso e Campanelli c. Italia – Grande Camera – sentenza 24 gennaio 2017 (ricorso n. 25358/12)

Rifiuto di trascrivere il certificato di nascita estero di un minore nei registri dello stato civile italiano – Per violazione delle disposizioni sull'adozione internazionale (legge n. 184 del 4 maggio 1983) e della legge sulla procreazione medicalmente assistita (legge n. 40 del 19 febbraio 2004) – Costatazione dello stato di abbandono del minore e suo allontanamento dal contesto familiare - Violazione del diritto alla vita privata – Non sussiste.

Nel caso di specie, la Grande Camera non ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU relativo al diritto alla vita privata e familiare, in quanto i giudici interni, avendo concluso che il minore non avrebbe subito un pregiudizio grave o irreparabile a causa della separazione, hanno garantito un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco, rimanendo nei limiti dell'ampio margine di apprezzamento di cui disponevano nel caso di specie. Al contrario, accettare di lasciare il minore con i ricorrenti, nella prospettiva che questi l'avrebbero avuto in adozione, sarebbe infatti equivalso a legalizzare la situazione da essi creata in violazione di norme importanti del diritto italiano.

Fatto. I ricorrenti (moglie e marito), dopo aver invano tentato il metodo della fecondazione *in vitro*, avevano deciso di ricorrere alla gestazione surrogata. A tale scopo, avevano contattato una clinica di Mosca, specializzata nelle tecniche di riproduzione assistita. Avevano quindi concluso un accordo di gestazione surrogata con la società *ROSJURCONSULTING*. Dopo una fecondazione eterologa riuscita il 19 maggio 2010, due embrioni erano stati impiantati nell'utero di una madre surrogata (non donatrice di ovuli) il 19 giugno 2010.

Conclusa la gravidanza e avvenuto il parto, la donna aveva udito e sottoscritto una dichiarazione prodromica alla formazione dell'atto di nascita, ai sensi della quale – secondo il vigente diritto russo - ella aveva consentito all'inserimento nell'atto predetto dei nomi dei coniugi quali genitori del bambino. Rientrati in Italia, costoro avevano chiesto la trascrizione dell'atto di nascita nei registri dello stato civile di Colletorto (CB), riportandone tuttavia un rifiuto, dovuto anche alla circostanza che il Consolato italiano a Mosca aveva informato il Ministero degli esteri e la prefettura di Campobasso che l'atto di nascita era falso.

I ricorrenti erano stati quindi messi sotto inchiesta per «alterazione dello stato civile» *ex* articolo 567 c.p., per falso ai sensi degli articoli 489 e 479 c.p.; inoltre,

per violazione dell'articolo 72 della legge sulle adozioni (legge n. 183 del 1984), perché avevano portato il bambino con loro senza rispettare la legge e aggirato i limiti posti nell'autorizzazione all'adozione ottenuta il 7 dicembre 2006, che escludeva l'adozione di un bambino in così tenera età.

Il pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni di Campobasso aveva chiesto l'apertura del procedimento di adottabilità, in quanto il minore doveva essere considerato in stato di abbandono. Lo stesso giorno il tribunale per i minorenni aveva nominato un curatore speciale, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 184 del 1983, e aperto il procedimento di adottabilità.

Il tribunale per i minorenni aveva ordinato di eseguire un *test* del DNA, dal quale era emerso che non vi erano legami genetici tra il bambino e il ricorrente (la ricorrente, infatti, aveva già ammesso di non essere la madre biologica). Sulla base della perizia genetica e delle conclusioni delle parti, comprese quelle del curatore del minore, il tribunale per i minorenni aveva deciso di allontanare il bambino dai ricorrenti. Era infatti emersa non solo la mancanza di legami genetici tra il bambino e i ricorrenti, ma anche che questi ultimi avevano pagato una consistente somma di denaro. A giudizio del tribunale non si trattava di un caso di maternità surrogata, perché il minore era stato portato illegalmente in Italia facendo credere che si trattasse del loro figlio naturale, in violazione delle disposizioni sull'adozione internazionale (contenute nella medesima legge n. 184), e della legge sulla procreazione medicalmente assistita (legge n. 40 del 2004). Il bambino era stato quindi affidato a una casa famiglia in un luogo sconosciuto ai ricorrenti, ai quali era stato proibito ogni contatto.

I ricorrenti avevano presentato un reclamo alla corte d'appello di Campobasso, sostenendo che i giudici italiani non avrebbero potuto rimettere in discussione il certificato di nascita, e avevano domandato che non fossero adottate misure riguardanti il bambino in pendenza del procedimento penale a loro carico. Con decisione del 28 febbraio 2012, la corte d'appello aveva rigettato il ricorso.

Nel frattempo, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Larino aveva disposto il sequestro probatorio del certificato di nascita russo. Dal fascicolo risultava, infatti, che i ricorrenti non soltanto avevano verosimilmente commesso i fatti ascritti, ma avevano anche tentato di nasconderli, correggendo le loro versioni sui legami biologici con il bambino via via che venivano smentiti.

Il provvedimento di sequestro era stato poi trasmesso dal pubblico ministero al tribunale per i minorenni: il capo d'accusa relativo all'articolo 72 della legge n. 184 del 1983 avrebbe, infatti, privato i ricorrenti del titolo per chiedere il bambino in affido, così come di potere adottare lui o altri minori. Non vi erano dunque altre soluzioni, salvo quella di continuare la procedura di adozione per il minore. Il

collocamento temporaneo presso una famiglia era stato richiesto in virtù degli articoli 8 e 10 della legge n. 184 del 1983.

Il pubblico ministero aveva reiterato la sua domanda e sottolineato che il minore era stato allontanato più di un anno prima e che da allora viveva in una casa famiglia, dove aveva stabilito delle relazioni significative con le persone che si occupavano di lui. Dunque, il bambino non aveva ancora trovato un ambiente familiare che potesse sostituire quello che era stato illegalmente offerto da coloro che lo avevano portato in Italia e sembrava destinato a una nuova separazione, molto più dolorosa di quella dalla madre che lo aveva messo al mondo e poi da quella che aspirava ad essere sua madre. Il bambino era stato quindi collocato presso una famiglia di accoglienza.

Con decisione immediatamente esecutiva del 3 aprile 2013, la corte d'appello di Campobasso si era pronunciata in merito al certificato di nascita, ordinando di rilasciare un nuovo atto di nascita recante l'indicazione che il bambino era figlio di genitori ignoti, nato a Mosca il 27 febbraio 2011, e con un nuovo nome (determinato ai sensi del DPR n. 396 del 2000).

Dinanzi al tribunale per i minorenni era stata avviata una nuova procedura di adozione del minore, diversa da quella avviata dai ricorrenti.

I coniugi Paradiso e Campanelli avevano quindi adito la Corte EDU, lamentando che l'impossibilità di ottenere il riconoscimento della filiazione stabilita all'estero e le misure di allontanamento e di affidamento adottate dai giudici italiani avevano violato gli articoli 6, 8 e 14 della Convenzione. La Seconda sezione, con sentenza del 27 gennaio 2015, aveva dichiarato che la decisione delle autorità italiane di sottrarre il minore alle cure della coppia aveva violato l'art. 8 della Convenzione, in quanto mancavano le condizioni per l'allontanamento e le autorità nazionali non avevano mantenuto il giusto equilibrio tra gli interessi in gioco³. Il Governo italiano aveva poi impugnato la pronuncia dinanzi alla Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

Preliminarmente, la Corte si pronuncia sulla questione dell'ascrivibilità dei fatti di causa alla vita familiare dei ricorrenti. La Seconda sezione era giunta alla

³ Vedi il *Quaderno* n. 12 (sentenze 2015), p. 124.

conclusione che esistesse una vita familiare *de facto* tra i ricorrenti e il minore e che la situazione lamentata riguardasse anche la vita privata del ricorrente, in quanto la posta in gioco per lui era la determinazione di un legame biologico con il minore. Il Governo italiano aveva contestato invece l'esistenza di una vita familiare nel caso di specie, basandosi essenzialmente sull'assenza di un legame biologico tra i ricorrenti e il minore e sull'illegalità della condotta dei ricorrenti.

A tale riguardo, la Corte ricorda di aver riconosciuto in pronunce precedenti l'esistenza di una "vita familiare" tra i genitori affidatari che si erano presi cura di un minore temporaneamente e il minore in questione, sulla base degli stretti legami personali tra loro, del ruolo rivestito dagli adulti nei confronti del minore e del tempo trascorso insieme, nonostante l'assenza di un legame biologico e di un legame di filiazione giuridicamente riconosciuto dallo Stato convenuto. Tuttavia, nel caso di specie la Grande Camera, dopo aver preso in considerazione alcuni elementi, come l'assenza di legami biologici tra il minore e gli aspiranti genitori, la breve durata della relazione con il minore e l'incertezza dei legami dal punto di vista giuridico e malgrado l'esistenza di un progetto genitoriale e la qualità dei legami affettivi, esclude l'esistenza di una vita familiare *de facto*. Al contrario, a giudizio della Corte, i fatti di causa rientrano esclusivamente nella sfera della vita privata dei ricorrenti.

Tutto ciò premesso, la Corte si considera chiamata a valutare l'adeguatezza delle misure adottate dai giudici nazionali volte all'allontanamento immediato e definitivo del minore e il loro impatto sulla vita privata dei ricorrenti. A questo proposito, la Corte osserva che essi hanno fondato la decisione sull'assenza di un legame genetico tra i ricorrenti e il minore e sulla violazione della legislazione nazionale relativa all'adozione internazionale e alla procreazione medicalmente assistita.

La Corte non dubita della pertinenza e sufficienza dei motivi a sostegno dei provvedimenti adottati; sotto il primo profilo, essi erano volti al perseguimento dello scopo legittimo della difesa dell'ordine pubblico e anche della protezione del minore – non solo di quello di cui trattasi nel caso di specie, ma dei minori in generale – considerata la prerogativa dello Stato di stabilire la filiazione mediante l'adozione e mediante il divieto di alcune tecniche di procreazione medicalmente assistita. Quanto al secondo profilo, posto che ciò che è in gioco nel caso di specie è il diritto dei ricorrenti allo sviluppo personale attraverso la loro relazione con il minore, la Corte ritiene che i motivi adottati dai giudici nazionali fossero sufficienti, in quanto volti a porre fine a una situazione illegale. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ammette che le leggi che sono state violate dai ricorrenti e i provvedimenti adottati in risposta alla loro condotta perseguivano lo scopo di proteggere interessi generali importanti.

Per quanto riguarda, invece, la valutazione da parte delle autorità nazionali degli interessi privati in gioco, la Corte osserva che - a differenza delle cause che riguardano la scissione di una famiglia mediante la separazione di un minore dai suoi genitori - nel caso di specie i giudici non erano tenuti a dare la priorità al mantenimento della relazione tra i ricorrenti e il minore, anzi si trovavano di fronte a una scelta delicata: permettere ai ricorrenti di continuare la loro relazione con il minore, e in tal modo legalizzare la situazione che questi avevano imposto come un fatto compiuto; o adottare misure volte a dare al minore una famiglia conforme alla legge sull'adozione.

La Corte ritiene che il ragionamento dei giudici italiani riguardante l'interesse del minore non rivesta un carattere automatico o stereotipato. Le diverse autorità giurisdizionali italiane, nell'ambito della valutazione della situazione specifica del minore, hanno ritenuto preferibile affidarlo ad una coppia idonea ai fini dell'adozione, ma hanno anche valutato l'impatto che avrebbe avuto su di lui la separazione dai ricorrenti, concludendo che la separazione non avrebbe causato al minore un pregiudizio grave o irreparabile.

I giudici italiani non hanno invece attribuito altrettanta importanza all'interesse dei ricorrenti a continuare a sviluppare relazioni con un minore di cui desideravano essere i genitori. La causa deve essere esaminata, piuttosto, sotto il profilo dell'illegalità della condotta dei ricorrenti e del fatto che la loro relazione con il minore era precaria, dal momento stesso in cui essi hanno deciso di risiedere con lui in Italia. Il legame è divenuto poi ancora più tenue quando, una volta conosciuto l'esito del test del DNA, è risultato che non vi era alcun legame biologico tra il secondo ricorrente e il minore.

La Corte respinge le argomentazioni dei ricorrenti circa il mancato esame di soluzioni alternative alla separazione immediata e irreversibile dal minore, come il suo affidamento provvisorio alla coppia stessa.

In definitiva, la Corte riunita, ribaltando il verdetto della Seconda sezione, valuta prevalente l'interesse pubblico al rispetto della legge sull'aspirazione dei ricorrenti a crearsi una famiglia a ogni costo e dichiara che non vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – sulla sussistenza di legami familiari de facto: Moretti e Benedetti c. Italia, n. 16318/07, § 48, 27 aprile 2010, e Kopf e Liberda c. Austria, n. 1598/06, § 37, 17 gennaio 2012.

Causa Solarino c. Italia – Prima Sezione – sentenza 9 febbraio 2017 (ricorso n. 76171/13)

Affidamento di minori – Limitazione del diritto di visita del genitore non affidatario – Ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare necessaria alla protezione dei diritti del minore – Mancata rimozione dei provvedimenti restrittivi per il venir meno del presupposto di necessità – Violazione del diritto alla vita privata e familiare di cui all’art. 8 CEDU – Sussiste.

L’ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare del genitore non affidatario è legittima se necessaria alla protezione dei diritti del minore. Integra la violazione dell’art. 8 CEDU, la mancata rimozione delle limitazioni al diritto di visita del padre non affidatario, allorquando siano venuti meno i presupposti legittimanti l’adozione dei provvedimenti restrittivi.

Fatto. Una bambina era nata da una coppia nel 2004. I genitori si erano separati nel 2006 ed era stato disposto l’affidamento congiunto della minore. Nel 2007, tuttavia, la madre aveva sporto denuncia in confronto dell’uomo per molestie sessuali in danno della figlia. Sicché il tribunale dei minorenni aveva sospeso il padre dalla potestà di genitore in via cautelativa e disposto il divieto di visita, in attesa dell’esito della perizia, nel frattempo disposta dal pubblico ministero.

Nel 2009, il GIP aveva archiviato la denuncia, mentre già all’esito della perizia (e alla conseguente richiesta di archiviazione del pubblico ministero) il tribunale dei minori aveva revocato i provvedimenti adottati. Nondimeno, la madre aveva impugnato la decisione del tribunale dei minori e la corte d’appello accolto il gravame, disponendo una propria perizia e attribuendo il diritto di visita al padre solo in modalità protetta.

Il successivo *iter* giudiziario era stato assai intricato: la perizia (depositata solo nel 2011) non aveva dato esiti sfavorevoli al padre ma – ugualmente – la corte d’appello aveva confermato le sue statuizioni limitative del diritto di visita (estese peraltro anche ai nonni paterni).

Nel frattempo, il padre aveva adito il tribunale ordinario di Catania, il quale si era dichiarato competente a conoscere della questione e nel 2013 aveva restituito al padre tutte le prerogative di genitore. I gravami presentati contro questa decisione dalla madre erano stati successivamente respinti.

Il ricorso era dunque basato sull'art. 8 e riferito al periodo intercorrente tra le due decisioni giudiziali, quella che aveva precluso l'esercizio del diritto di visita al padre e quella che gliel'aveva restituito.

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

Preliminarmente, la Corte rammenta che il confine tra gli obblighi positivi e negativi derivanti per lo Stato dall'art. 8 della Convenzione non si presta a una definizione precisa. In entrambi i casi si deve avere riguardo al giusto equilibrio da garantire tra gli interessi dell'individuo e della società nel suo insieme, tenendo conto che l'interesse superiore del minore deve sempre costituire la considerazione determinante e, a seconda della propria natura e gravità, può prevalere su quello dei genitori.

A questo proposito, la Corte constata anzitutto che, nel 2006, il ricorrente beneficiava di un diritto di visita e che, in seguito alla denuncia per abusi sessuali presentata dalla madre della minore, il tribunale di Catania ne aveva sospeso l'esercizio, in attesa della conclusione dell'inchiesta penale. La Corte ritiene che, per questo lasso temporale, l'interesse della minore abbia giustificato la sospensione e la restrizione del diritto genitoriale e del diritto di visita del ricorrente, legittimando l'ingerenza nel diritto di quest'ultimo al rispetto della vita familiare. L'ingerenza era dunque, fino all'esito dell'indagine preliminare, «necessaria alla protezione dei diritti altrui».

Tuttavia, questo stesso interesse richiedeva anche che si permettesse al legame familiare di svilupparsi nuovamente non appena fossero venuti meno i presupposti legittimanti i provvedimenti restrittivi. Nel caso di specie, invece, nonostante l'archiviazione della denuncia e senza prendere in considerazione la perizia che si esprimeva in senso favorevole al ricorrente, il suo diritto di visita era stato nuovamente limitato.

La Corte afferma che, considerata l'importanza della questione in gioco – ossia la relazione tra un genitore e sua figlia – il giudice non avrebbe dovuto basarsi su semplici sospetti per limitare il diritto di visita e considerare che il mantenimento di contatti con il padre e i nonni paterni potesse nuocere allo sviluppo della minore.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che la corte d'appello non abbia invocato motivi sufficienti e pertinenti per giustificare la sua decisione, successivamente riformata da due decisioni del tribunale di Catania, di limitare il diritto di visita del ricorrente per il periodo compreso tra settembre 2009 e novembre 2013. Pertanto, conclude che le autorità nazionali hanno oltrepassato il

loro margine di apprezzamento violando dunque, in danno del ricorrente, i diritti sanciti dall'articolo 8 della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva il 9 maggio 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte accorda al ricorrente la somma di 7.000 euro per il danno morale sofferto, oltre a 6.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – obblighi dello Stato: Gnahoré c. Francia, n. 40031/98, § 59, Sahin c. Germania [GC], n. 30943/96, § 66, Olsson c. Svezia (n. 2), 27 novembre 1992, § 90.

Causa D'Alconzo c. Italia – Prima Sezione – sentenza 23 febbraio 2017 (ricorso n. 64297/12)

Affidamento di minori – Regolamentazione del diritto di visita del padre non affidatario – Eccessiva durata della procedura – Violazione del diritto alla vita privata e familiare – Sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi procedurali dello Stato discendenti dall'art. 8 CEDU – Sussiste.

L'adozione di una decisione riguardante i diritti sanciti dall'articolo 8 della Convenzione impone una diligenza e una rapidità supplementari, pertanto ogni ritardo procedurale ingiustificato integra la violazione dell'art. 8 CEDU, sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi procedurali dello Stato.

Fatto. Il ricorrente, pilota di aereo e padre di due bambini, nati rispettivamente nel 2002 e nel 2004 dalla relazione con una cittadina americana, si era separato da costei e i minori erano stati affidati alla madre, riconoscendo al padre il diritto di visita. Tuttavia, fin dalla separazione, i dissidi tra i genitori si erano manifestati in tutta la loro gravità, tanto da portare il padre a denunciare per sottrazione dei minori la *ex* compagna, che a sua volta aveva sporto querela contro il ricorrente per abusi sessuali in danno di uno dei figli.

A seguito di tale denuncia, il padre non aveva incontrato i figli per circa un anno. Su istanza del pubblico ministero, il tribunale aveva disposto il collocamento temporaneo dei minori presso una struttura dei servizi sociali, avendo rilevato che, a causa del comportamento dei genitori, i minori erano esposti a una situazione di *stress* molto grave. A maggio 2011, i minori erano stati nuovamente affidati alla

madre, che nel settembre del medesimo anno aveva denunciato nuovamente l'uomo per abusi sessuali ai danni dell'altro figlio, accusa da cui costui era stato definitivamente assolto nel 2014.

A ottobre 2011, il tribunale aveva disposto che fossero organizzati incontri tra il ricorrente e i suoi figli in presenza degli assistenti sociali: tra marzo e luglio 2012 il ricorrente aveva incontrato i suoi figli dodici volte, sempre in presenza degli assistenti sociali, mentre fino a gennaio 2013, a causa del rifiuto opposto dai minori e della mancata collaborazione della madre, non si era svolto alcun incontro.

Nel giugno 2016, la corte d'appello di Roma - basandosi sulle relazioni dei servizi sociali e considerata la complessità della situazione, l'intensità del conflitto tra i genitori e la loro incapacità di fare scelte comuni riguardanti i figli - aveva annullato la sua precedente decisione, affidando i bambini ai servizi sociali e fissando la loro residenza principale presso la madre, alla quale era stato intimato di non assumere condotte che inducessero i figli a diffidare del ricorrente. Per quanto riguarda gli incontri, aveva annullato la sua precedente decisione e incaricato i servizi sociali di prevedere un sostegno personalizzato per riallacciare al più presto i contatti con uno dei figli e di organizzare incontri anche con l'altro figlio, dapprima in forma protetta e poi libera.

Il padre aveva infine adito la Corte EDU, dolendosi della violazione dell'art. 8, poiché la durata del procedimento penale scaturito dalla denuncia per gli abusi sessuali aveva compromesso il suo rapporto con i figli e le decisioni dei giudici nazionali, ritenute inadeguate a riavvicinarlo ai figli, avevano leso il suo diritto al rispetto della vita familiare.

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

La Corte osserva innanzitutto che, in attesa dell'esito dell'indagine sui presunti abusi sessuali denunciati dalla madre dei minori, l'interesse di questi ultimi giustificava la sospensione e la limitazione del diritto genitoriale e del diritto di visita del ricorrente, legittimando quindi l'ingerenza nel diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare. L'ingerenza era dunque, fino all'esito dell'indagine preliminare, «necessaria alla protezione dei diritti altrui», nella fattispecie di quelli dei minori.

Tuttavia, questo stesso interesse richiedeva anche che si permettesse al legame familiare di svilupparsi nuovamente, non appena fossero venuti meno i presupposti legittimanti i provvedimenti restrittivi. Nel caso di specie, invece, la procura del tribunale di Viterbo ha atteso tredici mesi prima di chiedere al GIP l'archiviazione delle denunce e il GIP, a sua volta, ha impiegato più di sei mesi per pronunciarsi

sulla domanda di archiviazione. Per tutto questo tempo, il ricorrente non ha potuto esercitare la minima influenza sull'esito del procedimento, né avuto a disposizione alcun ricorso che gli permettesse di accelerare la procedura. Inoltre – come evidenzia la Corte - tra la data in cui l'interessato è stato rinviato a giudizio (29 maggio 2013) e quella in cui il GUP ha tenuto l'udienza preliminare (17 marzo 2014) e si è pronunciato sul merito della causa, sono passati quasi dieci mesi. Non solo il ricorrente ha potuto incontrare poche volte i figli, ma ha dovuto attendere la pronuncia di assoluzione per chiedere di essere reintegrato nella sua potestà genitoriale e di esercitare un diritto di visita più ampio.

I giudici di Strasburgo ricordano che l'adozione di una decisione riguardante i diritti sanciti dall'articolo 8 della Convenzione impone una diligenza e una rapidità supplementari. Considerata la posta in gioco per il ricorrente, il procedimento richiedeva di essere trattato con urgenza, in quanto il trascorrere del tempo poteva avere conseguenze irrimediabili per le relazioni tra i figli e il genitore non convivente. Sebbene la limitazione delle relazioni tra il ricorrente e i figli fosse giustificata in pendenza del procedimento penale a carico del ricorrente, sono sopravvenuti ritardi irragionevoli che hanno avuto un impatto diretto e determinante sul diritto alla vita familiare dell'interessato. Per le carenze constatate, la Corte ritiene che le autorità italiane non abbiano adottato tutte le misure necessarie e ragionevoli al fine di ricostruire la vita familiare del ricorrente con i suoi figli, nell'interesse di ciascuno di essi.

Alla luce di tutto ciò, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione su questo punto.

La Corte dichiara invece non sussistente la violazione dell'art. 8, sotto il profilo dell'adeguatezza delle misure adottate per far rispettare il diritto di visita del ricorrente in seguito alla sua assoluzione. Sul punto, i giudici di Strasburgo ritengono che le autorità nazionali, a partire da maggio 2014, abbiano fatto quanto ci si poteva ragionevolmente attendere per spingere i genitori a collaborare e ristabilire le relazioni tra il ricorrente e i figli. La sentenza è divenuta definitiva il 23 maggio 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte accorda al ricorrente la somma di 5.000 euro per il danno morale sofferto, oltre a 7.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – obblighi dello Stato: Olsson c. Svezia (n. 2), 27 novembre 1992, § 90, W. c. Regno Unito, 8 luglio 1987, §§ 64 65, Covezzi e Morselli c. Italia, n. 52763/99, § 136, 9 maggio 2003; Solarino c. Italia, n. 76171/13, § 39, 9 febbraio 2017.

Art. 8 CEDU – relativamente all’adeguatezza delle misure necessarie a garantire il diritto di visita: Macready c. Repubblica ceca, nn. 4824/06 e 15512/08, § 66, 22 aprile 2010, Piazzini c. Italia, n. 36168/09, § 61, 2 novembre 2010 e Bondavalli c. Italia, n. 35532/12, § 81, 17 novembre 2015, Errico c. Italia, n. 29768/05, § 61, 24 febbraio 2009.

Causa Endrizzi c. Italia – Prima Sezione – sentenza 23 marzo 2017 (ricorso n. 71660/14)

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 al figlio minore. Al momento della separazione della coppia, la madre era andata a vivere con il figlio di sei mesi in Sicilia, a mille chilometri di distanza dal luogo di residenza del ricorrente; secondo l’accordo concluso tra le parti, l’affidamento era condiviso tra i genitori, la residenza principale del minore era fissata presso la madre, in Sicilia, e il ricorrente beneficiava di un diritto di visita e di alloggio molto ampio. Tuttavia, la madre si era immediatamente opposta al diritto di visita del ricorrente e a qualsiasi relazione tra quest’ultimo e il minore.

Nel 2007 la madre aveva depositato una prima denuncia contro il ricorrente per violenze sessuali sul minore, archiviata nel 2008, cui aveva fatto seguito una seconda denuncia archiviata solo nel 2011. Nel frattempo, era stato avviato un procedimento volto a far decadere il ricorrente dalla sua potestà genitoriale e gli incontri tra quest’ultimo e il figlio erano stati interrotti.

Nel 2011, i periti avevano escluso che il minore avesse subito violenze sessuali e avevano sottolineato, nella stessa occasione, che quest’ultimo risentiva del conflitto esistente tra i genitori e soffriva di un abuso psicologico. Di conseguenza, il tribunale di Catania, tenuto conto dell’archiviazione della denuncia penale, aveva

disposto che non dovessero più essere vietati i contatti tra il ricorrente e suo figlio. Tuttavia tra agosto 2011 e aprile 2015, non aveva avuto luogo alcun incontro e non era stata adottata alcuna misura per ristabilire il legame tra il ricorrente e suo figlio.

Nel 2015, il tribunale incaricato di pronunciarsi sul divorzio, dopo aver osservato che il minore si trovava in una situazione molto difficile poiché non vedeva suo padre da diversi anni, aveva chiesto al servizio di neuropsichiatria di Acireale di produrre un rapporto sull'esecuzione della decisione del tribunale del 26 ottobre 2011. Il perito nominato dal tribunale aveva suggerito la ripresa degli incontri e la continuazione del percorso psicologico del minore.

Nel 2016, allo scopo di impedire tali incontri, la madre aveva adito nuovamente il tribunale per far sospendere, a causa di nuovi sospetti di molestie sessuali, quelli organizzati dal tribunale civile di Catania.

Successivamente, il tribunale aveva incaricato i servizi sociali e il servizio di neuropsichiatria di tenere il minore sotto osservazione, di sostenerlo nel suo rapporto con il padre e di riferire in merito all'osservanza delle prescrizioni del tribunale da parte della madre, ordinando al contempo che quest'ultima fosse presa in carico dai servizi sociali per recuperare pienamente le proprie capacità genitoriali.

Il ricorrente aveva quindi adito la Corte EDU, lamentando la violazione del diritto al rispetto della vita familiare. In particolare, il sig. Endrizzi si doleva di non aver potuto esercitare il proprio diritto di visita, sebbene esistessero numerosi provvedimenti del tribunale che ne fissavano le condizioni. Egli aveva contestato ai servizi sociali di aver disposto di una eccessiva autonomia nel mettere in atto i provvedimenti del tribunale e a quest'ultimo di non aver esercitato un continuo controllo del lavoro degli stessi servizi sociali.

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

Preliminarmente, la Corte rammenta che il confine tra gli obblighi positivi e negativi derivanti per lo Stato dall'art. 8 della Convenzione non si presta a una definizione precisa. In entrambi i casi, si deve avere riguardo a un giusto equilibrio tra gli interessi dell'individuo e della società nel suo insieme, tenendo conto in ogni caso che l'interesse superiore del minore deve costituire la considerazione determinante e, a seconda della propria natura e gravità, può prevalere su quello dei genitori.

La Corte rileva altresì che l'obbligo delle autorità nazionali di adottare misure per agevolare gli incontri tra genitore e figlio non è assoluto. Occorre dunque stabilire

se le autorità nazionali, per favorire le visite, abbiano adottato tutte le misure necessarie che si potevano esigere nella fattispecie. In questo genere di cause, l'adeguatezza di una misura si valuta in base alla rapidità della sua attuazione, in quanto il passare del tempo può avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il figlio e il genitore non convivente. Il fattore tempo assume dunque un'importanza specifica, in quanto ogni ritardo procedurale rischia di fatto di porre fine alla questione in contestazione.

Peraltro, non spetta alla Corte sostituirsi alla valutazione delle autorità nazionali competenti quanto alle misure adottate, poiché queste si trovano in linea di principio in una posizione migliore per svolgere tale compito.

La Corte ritiene che le autorità italiane non abbiano dato prova della sufficiente diligenza nella trattazione del caso. In particolare, i giudici interni – ad avviso della Corte - non hanno contribuito a determinare le condizioni per una piena realizzazione del diritto di visita del padre e per l'instaurazione di contatti effettivi con il figlio, tenuto conto della distanza tra i due luoghi di residenza. Le autorità nazionali, inoltre, hanno tollerato per circa sette anni che la madre, con il suo comportamento, impedisse di fatto l'instaurarsi di una relazione tra il ricorrente e suo figlio.

Il procedimento dinanzi al tribunale era consistito, piuttosto, nel succedersi di misure improntate all'automatismo, come per esempio le ripetute richieste di informazioni e la delega del monitoraggio della famiglia ai servizi sociali. Perciò, la Corte considera che le autorità abbiano lasciato che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie.

Vi è stata, pertanto, violazione dell'articolo 8 della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva il 23 giugno 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte accorda al ricorrente la somma di 15.000 euro per il danno morale sofferto, oltre a 2.266,81 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – obblighi dello Stato: Gnahoré c. Francia, n. 40031/98, § 59, Sahin c. Germania [GC], n. 30943/96, § 66,

Art. 8 CEDU – relativamente all'adeguatezza delle misure necessarie a garantire il diritto di visita: Maumousseau e Washington c. Francia, n. 39388/05 § 83, 6 dicembre 2007; Zhou c. Italia, n.

33773/11, § 48, 21 gennaio 2014; Kuppinger c. Germania, n. 62198/11, § 102, 15 gennaio 2015, H. c. Regno Unito, sentenza dell'8 luglio 1987, pp. 63-64, §§ 89-90; P.F. c. Polonia, n. 2210/12, § 56, 16 settembre 2014, Macready c. Repubblica ceca, nn. 4824/06 e 15512/08, § 66, 22 aprile 2010, e Piazzini c. Italia, n. 36168/09, § 61, 2 novembre 2010 e Bondavalli c. Italia, n. 35532/12, § 90, 17 novembre 2015.

Causa Improta c. Italia – Prima Sezione – sentenza 4 maggio 2017 (ricorso n. 66396/14)

Affidamento di minori – Regolamentazione del diritto di visita del padre non affidatario – Eccessiva durata della procedura – Violazione del diritto alla vita privata e familiare – Sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi procedurali dello Stato discendenti dall'art. 8 CEDU – Sussiste.

L'adozione di una decisione riguardante i diritti sanciti dall'articolo 8 della Convenzione impone una diligenza e una rapidità supplementari, pertanto ogni ritardo procedurale ingiustificato integra la violazione dell'art. 8 CEDU, sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi procedurali dello Stato.

Fatto. Il caso inerisce a una separazione tra i genitori di una bambina, nata nel 2010. La madre si era sempre opposta alla visita in regime libero del padre, decidendo unilateralmente la cadenza delle visite, da svolgersi in sua presenza. Il padre aveva esperito ricorsi giudiziari onde ottenere l'affidamento congiunto della minore e comunque, nelle more del giudizio, il diritto di visita senza la presenza della madre. In primo grado, il giudice aveva disposto una perizia il cui svolgimento si era protratto per 15 mesi. Nel frattempo, al padre era stato accordato il diritto di visita senza la madre, ma in regime protetto.

La relazione peritale aveva evidenziato che il ricorrente non aveva esperienza nelle funzioni di genitore, in ragione dell'assenza di un rapporto continuo con sua figlia e che questo rapporto doveva pertanto essere sviluppato e rafforzato: per questo motivo, i consulenti avevano indicato che la minore doveva essere affidata congiuntamente ai due genitori e che occorreva garantire al ricorrente la possibilità di vedere la figlia senza la presenza materna.

In esito al giudizio di primo grado, il giudice aveva ordinato l'affidamento congiunto della minore. Quanto al diritto di visita, aveva stabilito che fino al compimento del terzo anno della figlia, il ricorrente avrebbe potuto vederla per tre ore due volte alla settimana e una domenica su due e che, dopo questa data, avrebbe potuto incontrarla a casa sua un fine settimana su due, alternati con la madre, e che l'alternanza sarebbe stata valida anche per le feste di Natale, di Pasqua e i compleanni. La Corte d'appello, adita dal ricorrente che aveva richiesto un ampliamento del suo diritto di visita, aveva confermato le statuizioni del giudice di prime cure, avendo ritenuto che il ricorrente non offriva le condizioni affettive,

psicologiche e relazionali necessarie per ottenere una modifica delle modalità della visita.

Il padre aveva quindi adito la Corte EDU, lamentando la violazione dell'articolo 8 della Convenzione (vita privata e familiare).

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

La Corte rammenta che, se sorgono difficoltà dovute principalmente al rifiuto, da parte del genitore con il quale il figlio vive, di consentire contatti regolari tra quest'ultimo e l'altro genitore, spetta alle autorità competenti adottare le misure adeguate per sanzionare tale mancata collaborazione.

La Corte ricorda altresì di poter prendere in considerazione, con riferimento all'articolo 8 della Convenzione, la durata del processo decisionale delle autorità nazionali, come pure quella di qualsiasi altro procedimento giudiziario connesso. Infatti, un ritardo nel procedimento comporta sempre il rischio che la controversia si risolva con un fatto compiuto. Sul punto, i giudici di Strasburgo osservano che un rispetto effettivo della vita familiare impone che le relazioni future tra genitore e figlio devono essere definite sulla base di tutti gli elementi pertinenti e non semplicemente in considerazione del passare del tempo.

Nel caso di specie, la Corte rileva che il tribunale aveva autorizzato il ricorrente a vedere sua figlia in ambiente protetto un anno dopo essere stato adito, lasciando così alla madre della bambina, durante tale periodo, la libertà di scegliere unilateralmente le modalità dei contatti tra la figlia e il ricorrente. Rileva inoltre che il tribunale aveva deciso di autorizzare soltanto incontri protetti, nonostante la minore non corresse alcun rischio; tali incontri erano stati sostituiti, peraltro, solo quattro mesi più tardi, con incontri liberi da parte dei servizi sociali. La Corte ritiene pertanto che i giudici nazionali abbiano permesso che la madre della bambina, con il suo comportamento, impedisse l'instaurarsi di un vero rapporto tra il ricorrente e sua figlia.

Secondo la Corte, erano necessarie maggiore diligenza e rapidità nell'adottare una decisione che riguardava i diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione. Considerata la posta in gioco per il ricorrente, il procedimento richiedeva di essere trattato con urgenza, in quanto il trascorrere del tempo poteva avere conseguenze irrimediabili per le relazioni tra padre e figlia. Al contrario, vi è stato un ritardo ingiustificato da parte del tribunale adito, che ha impiegato un anno per pronunciarsi sulla domanda del ricorrente relativa al suo diritto di visita.

La Corte riscontra poi carenze nel procedimento in appello, in cui il giudice aveva confermato le statuizioni di primo grado senza richiedere l'aggiornamento della perizia al fine di verificare quali fossero, in quel momento, la situazione della minore e i suoi rapporti con il ricorrente.

La Corte conclude, pertanto, che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva il 4 agosto 2017.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte accorda al ricorrente la somma di 3.000 euro per il danno morale sofferto, oltre a 12.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – obblighi dello Stato: Tocarenco c. Repubblica di Moldavia, n. 769/13, § 60, 4 novembre 2014; Strumia c. Italia, n. 53377/13, 23 maggio 2016, §§ 121 122). W. c. Regno Unito, 8 luglio 1987, §§ 64 65, Covezzi e Morselli c. Italia, n. 52763/99, § 136, 9 maggio 2003; Solarino c. Italia, n. 76171/13, § 39, 9 febbraio 2017; D'Alconzo c. Italia, n. 64297/12, § 64, 23 febbraio 2017.

Causa Petrie c. Italia – Prima Sezione – sentenza 18 maggio 2017 (ricorso n. 25322/12)

Diffamazione – Obblighi positivi dello Stato – Violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare – Sotto il profilo della diritto alla tutela della propria reputazione – Non sussiste.

La Corte dichiara non sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU, ritenendo che i giudici nazionali abbiano proceduto ad una valutazione circostanziata dell'equilibrio da garantire tra il diritto alla libertà di espressione e il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata.

Fatto. Il ricorrente, presidente dell'Associazione dei Lettori di Lingua Straniera in Italia (ALLSI), aveva convenuto in giudizio X e Y al fine di ottenere la riparazione del danno materiale e morale che egli riteneva di aver subito in ragione di un'offesa da parte convenuti alla sua reputazione, anche in qualità di presidente dell'ALLSI. Egli sosteneva che X e Y gli avevano attribuito parole, che non avrebbe mai pronunciato in occasione di una riunione della Commissione per l'occupazione e per gli affari sociali del Parlamento europeo, e che avrebbero potuto configurare il reato di vilipendio alla nazione italiana. Nello specifico, nel suo intervento il sig.

Petrie aveva fatto riferimento alla pratica delle “raccomandazioni” nelle università italiane. I convenuti riferivano invece che il ricorrente, davanti alla commissione del Parlamento europeo in Bruxelles, aveva accusato l’Italia “di essere un paese della mafia”.

In primo grado, il tribunale aveva riconosciuto la fondatezza della pretesa risarcitoria, in ragione che i convenuti avevano riportato in modo inesatto e offensivo l’intervento del Petrie. Li aveva pertanto condannati al pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno morale. La corte d’appello aveva ritenuto, invece, che il fatto si potesse inquadrare nell’ambito di un contraddittorio paritario, privo di intenzioni offensive e che, comunque, gli eventuali malintesi potessero essere ascritti al servizio di interpretariato.

La Corte di cassazione, ritenendo che la corte d’appello avesse motivato in modo logico e corretto tutti i punti controversi, aveva dichiarato il gravame del Petrie inammissibile.

Il sig. Petrie aveva quindi adito la Corte EDU, lamentando che le autorità nazionali sarebbero venute meno ai loro obblighi positivi di protezione della sua reputazione, con conseguente violazione del suo diritto, nonché di quello al rispetto della vita privata.

Diritto.

Sulla violazione dell’art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

La Corte rammenta che, in simili circostanze, essa ha il compito di determinare se lo Stato, nell’ambito dei suoi obblighi positivi, derivanti dall’articolo 8 della Convenzione, abbia garantito un giusto equilibrio tra il diritto del ricorrente al rispetto della vita privata e quello della parte avversa alla libertà di espressione, protetto dall’articolo 10 della Convenzione. La Corte ricorda altresì che la scelta delle misure idonee a garantire l’osservanza dell’articolo 8 della Convenzione nei rapporti interpersonali dipende, in linea di principio, dal margine di apprezzamento degli Stati contraenti, in caso di obblighi sia positivi sia negativi. Nell’esercizio del suo potere di controllo, la Corte non ha il compito di sostituirsi ai giudici nazionali, ma di verificare se le decisioni che questi hanno pronunciato, in virtù del loro potere di apprezzamento, si conciliano con le disposizioni della Convenzione citate. In tale ambito, gli Stati sottoscrittori godono di un ampio margine di apprezzamento per cui, se il bilanciamento da parte delle autorità nazionali è avvenuto nel rispetto dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, solo l’esistenza di ragioni serie potrebbe giustificare la sostituzione del suo giudizio a quello dei giudici nazionali. Nel caso specifico, la Corte europea dei diritti non

rinviene elementi idonei a determinare un giudizio di incongruità o di sproporzione nei confronti del bilanciamento operato dalla giurisdizione italiana. Pertanto, la Corte conclude che non vi è stata violazione dell'art. 8 CEDU. La sentenza è divenuta definitiva il 18 agosto 2017.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – relativamente al margine di apprezzamento dello Stato: Odièvre c. Francia [GC], n. 42326/98, § 46, Polanco Torres e Movilla Polanco c. Spagna, n. 34147/06, § 40, 21 settembre 2010; Delfi AS c. Estonia [GC], n. 64569/09, § 139, Palomo Sánchez e altri c. Spagna [GC], n. 28955/06 e altri 3, § 57, Von Hannover (n. 2) c. Germania (n. 2) [GC], nn. 40660/08 e 60641/08, § 107.

Art. 8 CEDU – relativamente ai criteri per il bilanciamento del diritto al rispetto della vita privata e del diritto alla libertà di espressione: Von Hannover (n. 2), sopra citata, §§ 108-113, Axel Springer AG c. Germania [GC], n. 39954/08, §§ 89-95; Couderc e Hachette Filipacchi Associati c. Francia [GC], n. 40454/07 § 93.

Causa Barnea e Caldararu c. Italia – Prima Sezione – sentenza 22 giugno 2017 (ricorso n. 37931/15)

Affidamento di minori – Dichiarazione di adottabilità – Violazione del diritto alla vita privata e familiare – Sotto il profilo della mancata adozione da parte delle autorità di misure volte a preservare il legame familiare e di favorirne lo sviluppo – Sussiste.

Constata la violazione dell'art. 8 CEDU relativo al diritto alla vita privata e familiare, in quanto le autorità italiane non hanno adottato tutte le misure necessarie e adeguate che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse affinché la minore potesse condurre una vita familiare normale nella propria famiglia.

Fatto. Da una denuncia anonima, nel 2009, era scaturito un accesso al domicilio di una donna impegnata nel volontariato in favore della comunità rom. All'atto dell'accesso, presso la donna era stata ritrovata una bambina, che non era sua figlia. Le autorità avevano sospettato che la minore fosse stata venduta dai genitori alla donna, in cambio della cessione di un appartamento. Per tale ragione, era iniziato un procedimento presso il tribunale dei minori che aveva condotto, dapprima, alla dichiarazione dello stato di adottabilità della minore e poi all'affidamento ad una famiglia che ne aveva fatto domanda.

Mentre queste statuizioni erano state confermate nel giudizio di primo grado, previo svolgimento di perizie che avevano rivelato l'inesistenza di rapporti affettivi e di empatia tra i genitori e la bambina, viceversa in appello sia le perizie, sia il giudizio avevano portato a un esito più articolato, ai sensi del quale – sebbene fosse stato confermato il provvisorio affidamento a una nuova famiglia – occorreva avviare un processo di graduale riavvicinamento della minore alla famiglia di origine, assistito dai servizi sociali.

A questo dettame della corte d'appello, che risaliva al 2012, non era mai stata data esecuzione. Sicché aveva preso avvio un nuovo procedimento di contestazione dello stato di adottabilità.

In seguito, la corte d'appello aveva deciso per la perfetta idoneità della madre e del padre ad assumersi la responsabilità genitoriale, avendo constatato un effettivo legame con la bambina. Successivamente, la domanda di adozione speciale avanzata dalla famiglia affidataria era stata respinta e nel 2016 la bambina, ormai dell'età di nove anni, era stata definitivamente restituita alla famiglia d'origine.

I ricorrenti, familiari della bambina, avevano pertanto adito la Corte EDU per sentir dichiarare l'Italia responsabile della violazione del loro diritto alla vita privata e familiare di cui all'articolo 8.

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

La Corte ritiene che la questione decisiva consista nello stabilire se le autorità nazionali abbiano adottato tutte le misure necessarie e adeguate che ci si poteva ragionevolmente attendere affinché la minore potesse condurre una vita familiare normale presso la propria famiglia tra il 2009 e il 2016.

La Corte - sebbene non le spetti sostituire la propria valutazione a quella delle autorità nazionali competenti - riconosce che la situazione dei ricorrenti era particolarmente fragile, dato che si trattava di una famiglia numerosa che viveva in un campo nomadi in condizioni precarie. Tuttavia, prima di dare la bambina in affidamento e avviare una procedura di adottabilità, le autorità avrebbero dovuto adottare misure concrete per permettere alla minore di vivere con i ricorrenti. Al proposito, la Corte ricorda che il ruolo delle autorità di protezione sociale è quello di aiutare le persone in difficoltà, guidarle nelle loro azioni e consigliarle, tra l'altro, sui diversi tipi di sussidi sociali disponibili, sulle possibilità di ottenere un alloggio sociale o sugli altri mezzi per superare le loro difficoltà.

Nel caso di specie, la Corte evidenzia come non fossero state riscontrate situazioni tali da giustificare l'allontanamento dal nucleo familiare – quali episodi di violenza

o di maltrattamento, abusi sessuali, carenze affettive, oppure uno stato di salute inquietante o uno squilibrio psichico dei genitori. Al contrario, i legami tra i ricorrenti e la minore erano particolarmente forti, come evidenziato dalla corte d'appello che, nel 2012, aveva sottolineato che, a decorrere dall'affidamento della minore ad un'altra famiglia, non era stata offerta ai primi due ricorrenti l'occasione per dimostrare le loro capacità genitoriali. La stessa corte d'appello aveva altresì riconosciuto che questi ultimi erano in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale e che non esercitavano alcuna influenza negativa sullo sviluppo della minore, mentre il tribunale non aveva preso in considerazione la prima perizia ad essi favorevole, secondo la quale doveva essere attuato un processo di reintegrazione per permettere il ritorno della minore nella sua famiglia.

Di conseguenza, la Corte ritiene che i motivi per i quali il tribunale ha negato il ritorno della minore presso la sua famiglia e dichiarato l'adottabilità non costituiscano circostanze «del tutto eccezionali», tali da giustificare una rottura del legame familiare.

Quanto alla mancata esecuzione della sentenza della corte d'appello del 26 ottobre 2012 – la quale aveva disposto il ritorno presso la famiglia d'origine - la Corte rileva, innanzitutto, che gli incontri non erano stati organizzati in maniera adeguata, né era stato predisposto un piano di riavvicinamento. Inoltre, nonostante che una perizia avesse accertato l'esistenza di un legame tra i ricorrenti e la minore, sfuggito peraltro agli addetti ai servizi sociali, il tribunale aveva prorogato l'affidamento familiare e ridotto il numero di incontri con i genitori a quattro l'anno. A tale proposito i giudici di Strasburgo ritengono che il rifiuto opposto dal tribunale al ritorno della minore fosse basato esclusivamente sul comportamento e le condizioni materiali di vita dei ricorrenti, sulle potenziali difficoltà di integrazione nella sua famiglia di origine e sui legami profondi che nel frattempo la minore aveva intessuto con la famiglia affidataria.

Viceversa, a parere dei giudici della Corte EDU, l'idoneità in termini educativi e affettivi dei ricorrenti non poteva dirsi incerta né – al proposito - la corte d'appello l'aveva misconosciuta.

In definitiva, la lentezza della procedura e i suoi esiti contraddittori hanno condotto, tra giugno 2009 e novembre 2016, a una lesione del diritto familiare dei ricorrenti, soprattutto alla luce dell'incompleto adeguamento dei servizi sociali ai dettami della sentenza della corte d'appello del 2012. Di qui l'accertamento della violazione del parametro invocato. La sentenza è divenuta definitiva il 22 settembre 2017.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – obblighi positivi dello Stato: Saviny c. Ucraina, n. 39948/06, § 57, 18 dicembre 2008, R.M.S. c. Spagna, n. 28775/12, § 86, 18 giugno 2013, B. c. Romania (n. 2), n. 1285/03, §§ 86 e 114, 19 febbraio 2013, Todorova c. Italia, n. 33932/06, § 75, 13 gennaio 2009, Zhou c. Italia, n. 33773/11, § 58, 21 gennaio 2014, Akinnibosun c. Italia, n. 9056/14, § 82, 16 luglio 2015, Soares de Melo c. Portogallo, n. 72850/14, § 106, 16 febbraio 2016.

Art. 8 CEDU – relativamente alle cause che possono giustificare l'allontanamento del minore dal nucleo familiare: Clemeno e altri c. Italia, n. 19537/03, § 50, 21 ottobre 2008, Errico c. Italia, n. 29768/05, § 48, 24 febbraio 2009, Kutzner c. Germania, n. 46544/99 § 68, e Couillard Maugery c. Francia, n. 64796/01, § 261.

Art. 8 CEDU – relativamente alla eccezionalità della misura dell'allontanamento del minore dal nucleo familiare: Wallová e Walla c. Repubblica ceca, n. 23848/04, § 71, 26 ottobre 2006. Si vedano anche Monory c. Romania e Ungheria, n. 71099/01, § 83, 5 aprile 2005, Sylvester c. Austria, nn. 36812/97 e 40104/98, § 59, 24 aprile 2003, Amanalachioai c. Romania, n. 4023/04, § 90, 26 maggio 2009.

Art. 8 CEDU – relativamente all'obbligo delle autorità nazionali di favorire il mantenimento dei legami familiari: Schmidt c. Francia, n. 35109/02, § 84, 26 luglio 2007.

Causa Beccarini e Ridolfi c. Italia – Prima Sezione (comitato)– sentenza 7 dicembre 2017 (ricorso n. 63190/16)

Affidamento di minori – Collocamento presso una casa famiglia e avvio della procedura per l'adozione - Interruzione dei rapporti con i nonni materni – Mancata esecuzione della decisione giudiziaria che aveva disposto la graduale ripresa dei rapporti – Violazione del diritto alla vita privata e familiare – Sotto il profilo della mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure volte a preservare il legame familiare tra nonni e nipoti – Sussiste.

Constata la violazione dell'art. 8 CEDU relativo al diritto alla vita privata e familiare, in quanto le autorità nazionali non si sono impegnate in maniera adeguata e sufficiente per mantenere il legame tra i nonni e i nipoti.

Fatto. Tre bambini – nati tra il 2001 e il 2004 – erano stati affidati ai nonni materni, poiché il giudice competente - in questo caso il tribunale di Bruxelles, città nella quale i bambini vivevano con la madre - aveva valutato che quest'ultima non fosse in grado di provvedere ai loro bisogni e alla loro educazione.

I nonni (poi ricorrenti alla Corte) avevano trasferito i bambini a Ferrara, dove risiedevano, ma ben presto avevano chiesto il sostegno dei servizi sociali italiani nelle loro funzioni di affidatari. L'attività di sostegno dei servizi sociali era durata

fino al 2010, data nella quale il tribunale dei minori di Ferrara ne aveva decretato la cessazione. I nonni si erano dunque rivolti a una cooperativa sociale per continuare a godere di un aiuto; indi, nel 2012, si erano rivolti nuovamente ai servizi sociali, onde tornare a ottenerne il sostegno. Senonché – sempre in quell’anno – i minori erano stati affidati a una struttura specializzata ed era stata avviata la procedura di adottabilità.

I nonni non li avevano più rivisti per 5 anni: essi avevano fatto istanza al giudice per una ripresa dei contatti nel 2014 e il tribunale dei minori aveva disposto che, in modo graduale e protetto, tali contatti fossero ripresi. Viceversa, a tale provvedimento non era stata data esecuzione, anche per l’opposizione della madre.

Di qui il ricorso di questi ultimi alla Corte EDU. I ricorrenti si erano doluti della lesione del loro diritto al rispetto della vita familiare, *ex* articolo 8 della Convenzione, adducendo che le loro facoltà di contatto con i minori erano state compresse, nonostante che in nessun atto del procedimento fosse stata messa in dubbio la loro capacità affettiva e relazionale, o la loro attitudine a prendersi cura dei nipoti. Alla luce di tali elementi, essi avevano sottolineato l’arbitrio della mancata esecuzione del provvedimento giudiziario con cui era stato disposto che i contatti potessero riprendere, sia pure in forma graduale.

Diritto. Sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

Rifacendosi anche al caso *Manuello e Nevi* del 2015⁴, la Corte EDU constata la violazione dell’articolo 8, poiché lo Stato italiano, nel suo complesso, non ha profuso sforzi coerenti e adeguati volti a consentire l’esplicarsi delle relazioni tra nonni e nipoti e, quindi, l’esercizio del diritto a una vita familiare. La Corte ribadisce, in via di principio, che non le spetta un giudizio di merito sui singoli aspetti della vicenda – che rimangono rimessi alle autorità nazionali e al margine di

⁴ Per la verità, il caso *Manuello e Nevi c. Italia* appare leggermente diverso, poiché i nonni cui gli incontri erano stati vietati erano i genitori del padre, accusato di abusi sessuali nei confronti della minore. Pur essendo il padre stato prosciolto successivamente da ogni accusa, i servizi sociali avevano valutato l’inopportunità degli incontri con i nonni paterni (vedi il *Quaderno* n. 12, 2015, pag. 120). Si rammenta, altresì, che con il decreto legislativo n. 154 del 2013 è stato modificato l’articolo 317-*bis* del codice civile. Ai sensi di tale disposizione, gli ascendenti cui è impedito l’esercizio del diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni possono rivolgersi con ricorso al tribunale dei minori per chiedere i provvedimenti più idonei. Tale novella del codice civile è stata introdotta in attuazione della delega legislativa contenuta nell’articolo 2, comma 1, lett. p), della legge n. 219 del 2012, in materia di filiazione.

apprezzamento discrezionale che esse mantengono – e che essa non può sostituire la valutazione dei giudici nazionali con la propria. Tuttavia, rileva che a consuntivo le resta attribuito un giudizio complessivo del rispetto dei diritti convenzionali. In questo caso, la preclusione ai nonni, durata ben cinque anni e sprovvista di una plausibile motivazione, di incontrare i nipoti si è risolta in una violazione del loro diritto. La sentenza del Comitato è divenuta definitiva.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art 41 della Convenzione la Corte, ha riconosciuto ai ricorrenti la somma di 3000 euro a titolo di danni morali oltre a 5000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – sui legami tra ascendenti e minori, *Manuello e Nevi c. Italia* (no. 107/10, EHCR 2015)

Causa Francesca Orlandi e altri c. Italia – Prima sezione – sentenza 14 dicembre 2017 (ricorsi nn. 26431/12, 26742/12, 44057/12 e 60088/12)

Unioni tra coppie dello stesso sesso – Rifiuto di registrazione del matrimonio contratto all'estero- Violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e familiare) – Sussiste.

Integra la violazione dell'art. 8 CEDU la mancata previsione di un qualsivoglia riconoscimento giuridico per le coppie dello stesso sesso. Nello specifico la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 8 limitatamente al periodo intercorrente tra il rifiuto di registrazione dei matrimoni contratti all'estero e l'introduzione delle unioni civili che garantiscono diritti simili a quelli nascenti dal matrimonio

Fatto. I ricorrenti erano coppie omosessuali sposatesi all'estero e poi trasferitesi in Italia, dove avevano chiesto il riconoscimento del loro matrimonio tramite trascrizione. I comuni di residenza dei ricorrenti avevano rigettato le richieste di trascrizione, ritenendo che l'ordine pubblico interno ostasse al recepimento degli effetti giuridici prodottisi all'estero in virtù dei matrimoni contratti sulla base delle legislazioni dei paesi di provenienza.

In effetti, solo alcune coppie avevano ottenuto la trascrizione del matrimonio egualitario, grazie alle direttive impartite da taluni sindaci ai propri uffici dello stato civile. In seguito, tuttavia, una circolare del Ministero dell'interno aveva chiarito che la legge italiana escludeva tale possibilità. I prefetti competenti, pertanto, avevano cancellato le avvenute trascrizioni.

Una coppia tra quelle ricorrenti, composta da due cittadini italiani, a fronte del rifiuto di trascrizione del matrimonio contratto all'estero, aveva adito gli organi giurisdizionali interni, al fine di ottenere l'ordine giudiziale alla trascrizione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000. Il tribunale di Latina, però, aveva respinto il ricorso.

La decisione del tribunale era stata confermata dalla corte d'appello, sulla scorta della mancanza di un requisito soggettivo fondamentale, ossia la differenza di sesso tra gli sposi.

I ricorrenti avevano quindi presentato ricorso alla Corte di cassazione deducendo che, secondo la legge n. 218 del 1995, l'ordine pubblico richiamato deve essere inteso come ordine pubblico internazionale. La Cassazione era andata di contrario avviso, richiamando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo la quale, in un caso analogo, aveva dovuto prendere atto che il matrimonio contratto all'estero da due persone italiane dello stesso sesso, sebbene in sé valido ed efficace, non avrebbe potuto produrre in Italia alcun effetto (vedi la sentenza *Oliari*, n. 168).

Tutti i ricorrenti avevano quindi presentato ricorso alla Corte EDU, lamentando la violazione del parametro dell'art. 8 (diritto alla vita privata e familiare) in combinato disposto con l'art.14 (divieto di discriminazione) e l'art. 12 (diritto al matrimonio).

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e familiare).

La Corte di Strasburgo afferma, innanzitutto, che tutti i ricorrenti possono essere considerati vittime, anche quelli il cui matrimonio è stato in un primo tempo trascritto; la trascrizione, poi annullata dai prefetti, non li differenzia da coloro che non l'hanno mai ottenuta.

Allo stesso modo, i giudici respingono l'eccezione governativa sul mancato esaurimento dei rimedi giudiziari interni. All'epoca in cui i ricorrenti avrebbero voluto adire le vie giurisdizionali, l'orientamento consolidato della Cassazione era totalmente sfavorevole, sicché la Corte europea si trova a ribadire il principio per cui sarebbe defatigante e in definitiva inutile esigere dai ricorrenti il ricorso a vie interne che non hanno possibilità di successo.

Da parte sua, il Governo italiano aveva dedotto in via difensiva che il rifiuto di trascrizione era motivato dal mancato rispetto di alcune regole nella stipula degli atti matrimoniali. Aveva quindi chiesto alla Corte di valutare la legittimità e la validità degli atti di matrimonio in questione, ai fini della ricevibilità dei pertinenti ricorsi.

I ricorrenti avevano contro-dedotto di aver presentato tutta la documentazione necessaria per attestare la validità dei loro matrimoni e che il rifiuto di trascrizione in Italia era basato, viceversa, sul fatto che fossero coppie omosessuali e che l'atto domandato fosse contrario all'ordine pubblico interno.

La Corte di Strasburgo non ritiene di dover dirimere la diversità di opinione sull'intrinseca validità dei matrimoni, bensì di limitarsi al *petitum* in ordine al rifiuto della trascrizione.

La Corte esamina in via sommaria la portata dell'articolo 12 della Convenzione EDU, che reca "diritto al matrimonio". Pur essendo tale disposizione espressamente riferita all'uomo e alla donna, il Collegio rammenta che le legislazioni nazionali possono, ai sensi della medesima disposizione, ben estendere l'istituto del matrimonio alle coppie omosessuali. Se, dunque, si può individuare una legittima aspirazione al matrimonio delle coppie che non possono contrarlo, a maggior ragione si deve riconoscere la legittimità alla piena efficacia del vincolo a quelle che hanno potuto contrarlo.

I ricorrenti, dal canto loro, avevano dedotto che le violazioni sorgono non tanto da espliciti divieti, quanto da un vuoto normativo e dalla conseguente prassi interpretativa e amministrativa. Essi avevano ritenuto, infatti, che le coppie omosessuali sposate all'estero avessero lo stesso diritto alla trascrizione delle coppie eterosessuali sposate all'estero. Essi avevano anche ribadito come l'unica motivazione del rifiuto addotta dal Governo fosse quella di riconoscere che l'istituzione del matrimonio non può prescindere dall'eterosessualità dei nubendi e che la trascrizione di quello tra persone dello stesso sesso sarebbe contraria all'ordine pubblico interno. I ricorrenti avevano ascritto al rifiuto italiano il vizio di motivazione del provvedimento di diniego, consistito nella mancata indicazione di un motivo sostanziale di contrasto con l'ordine pubblico, che non fosse in definitiva l'allontanamento dall'idealtipo della famiglia tradizionale.

Inoltre, lo Stato italiano non avrebbe preso in considerazione il monito della sentenza della Corte costituzionale n. 138 del 2010.

La Corte di Strasburgo ribadisce, innanzitutto, che gli Stati sono liberi, sotto il profilo sia dell'art. 12 sia dell'art. 14, di restringere l'accesso al matrimonio a coppie di sesso opposto; tuttavia i giudici aggiungono che alle coppie omosessuali

deve essere comunque garantito un riconoscimento giuridico a protezione della loro relazione.

Al proposito, la Corte ritiene che il Governo italiano abbia oltrepassato i confini di discrezionalità consentiti e non abbia adempiuto all'obbligo di assicurare ai ricorrenti una cornice legale a protezione della loro vita familiare e personale.

I giudici evidenziano però che, con l'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, vale a dire in un momento successivo alla proposizione del ricorso, si è garantito anche alle coppie omosessuali uno *status* simile o uguale a quello matrimoniale e, comunque, sufficiente a soddisfare gli *standard* della Convenzione.

Ad ogni modo, la Corte non si ritiene legittimata a esaminare nel dettaglio tale istituto e a pronunciarsi sulla sua parziale o totale sovrapponibilità al matrimonio, ma afferma che il suo compito consiste solo nel verificare se, nel lasso temporale intercorrente tra il rifiuto della trascrizione dei matrimoni dei ricorrenti e l'introduzione delle unioni civili, la relazione sia rimasta sprovvista di riconoscimento giuridico.

I giudici osservano che, per quanto concerne il mancato rispetto dell'art. 8, il Governo non ha spiegato quale sia l'interesse sociale prevalente nel giudizio di comparazione con l'interesse attuale dei ricorrenti. Né il richiamo all'ordine pubblico interno è addotto motivatamente nella giurisprudenza nazionale o menzionato nello stesso art. 8 CEDU tra le finalità che consentono agli Stati di interferire nei diritti del singolo.

La Corte ricorda che 27 Stati sui 47 sottoscrittori della CEDU hanno disciplinato le unioni tra coppie omosessuali, ma solo 3 di quei 27 hanno esteso la possibilità di contrarre matrimonio a persone dello stesso sesso. Tale diversità di vedute, secondo i giudici, mostra che deve essere lasciato un ampio margine di apprezzamento sulla tematica della trascrizione dei matrimoni omosessuali contratti all'estero. D'altro canto, la discrezionalità legislativa in un settore delicato, come quello dei diritti civili, è tanto più ristretta quanto più alto è il rischio delle discriminazioni.

Alla luce di ciò, la Corte ritiene che la scelta del legislatore italiano di rifiutare tale trascrizione non sia censurabile. Tuttavia, i giudici non possono fare a meno di notare che il rifiuto di dare a queste unioni una qualsiasi altra forma di riconoscimento abbia lasciato le coppie omosessuali prive di tutela, almeno fino all'introduzione delle unioni civili nel 2016.

La Corte, entro tali limiti, riconosce la violazione dell'art. 8 e non ritiene necessario esaminare se, nel caso di specie, ci sia stata anche una violazione dell'art. 14 CEDU.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art 41 della Convenzione la Corte, ha riconosciuto ai ricorrenti la somma di 5000 euro ciascuno a titolo di danni morali oltre a 9.000 euro per le spese del ricorso n. 60088/12 e a 10000 euro per le spese complessive dei ricorsi n.26431/12, 26742/12 e 44057/12.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 12 CEDU

Art. 14 CEDU

Art.41 CEDU

Legge n.76/2016

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – sulla registrazione dei matrimoni omosessuali *Shalk and Kopf c. Austria* (no.30141/04, EHCR 2010)

Art. 8 CEDU – sull'introduzione di matrimoni omosessuali *Oliari e altri c. Italia* (no. 18766/11 36030/11, 21 luglio 2015)

Art. 8 CEDU – sulla discrezionalità degli Stati membri relativamente al mezzo di tutela delle famiglie omosessuali *Gas e Dubois c. Francia* n.25951/07 §66 ; *Jeunesse c. Paesi Bassi* n.12738/10 §106 3 ottobre 2014, *Wagner c. Lussemburgo* n.76240/01 §118 28 giugno 2007; *Paradiso e Campanelli c. Italia* n.25358/12 § 182 2017

Art. 8 CEDU – sulla legittimazione degli Stati a disciplinare le condizioni per la registrazione dei matrimoni e gli effetti *Green e Farhat c. Malta* dec. n.38797/07 6 luglio 2010

Art. 12 CEDU – sull'estensione della norma ai matrimoni omosessuali: *Shalk and Kopf c. Austria* (no. 30141/04, EHCR 2010); *Chapin and Charpentier c. Francia* n. 40183/07 9 giugno 2016 *Oliari e altri c. Italia* (no. 18766/11 36030/11, 21 luglio 2015) *Hämäläinen c. Finlandia* [GC], (n. 37359/09, § 96, CEDU 2014)

6. LIQUIDAZIONE EX ART. 41 CEDU

Causa Stefanetti e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 1° giugno 2017 (ricorsi nn. 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10, 21870/10)

Liquida ai sensi dell'art. 41 CEDU il danno patrimoniale per la violazione degli articoli 6, par. 1 CEDU e 1 Prot. n. 1 CEDU, già constatata con sentenza del 15.4.14.

I ricorrenti erano stati parte di un giudizio già definito dalla Seconda sezione della Corte il 15 aprile 2014. In esito ai rispettivi ricorsi, le parti avevano visto riconosciuta la violazione degli articoli 6 CEDU e 1 Protocollo addizionale n. 1, per avere lo Stato italiano approvato disposizioni interpretative di una legge applicata poi in un giudizio tra loro e l'INPS, determinando la loro soccombenza.

Poiché lo Stato italiano non ha provveduto a riaprire il giudizio, la Corte liquida un'equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 CEDU.

7. ART. 1 PROTOCOLLO ADDIZIONALE 1 - DIRITTO DI PROPRIETÀ

Causa Messana c. Italia – prima Sezione – sentenza 9 febbraio 2017 (ricorso n. 26128/04)

Causa Messana c. Italia – Prima Sezione – sentenza 7 settembre 2017 (ricorso n. 37189/05)

Causa Messana c. Italia – Prima Sezione – sentenza 16 novembre 2017 (ricorso n. 30801/06)

Causa Messana c. Italia – Prima Sezione – sentenza 16 novembre 2017 (ricorso n. 37199/05)

Constatano la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.

Fatto e diritto. Le sentenze in titolo prendono le mosse da casi di espropriazione indiretta, già oggetto di numerosissime pronunce di accertamento della violazione dell'art. 1, Prot. n. 1 CEDU, da parte dello Stato italiano.

La Corte, richiamando i propri precedenti in materia, ha ricordato che l'istituto dell'espropriazione indiretta, nel prevedere che in mancanza di un formale provvedimento espropriativo sia la sentenza di un giudice ad accertare definitivamente il trasferimento della proprietà del bene al patrimonio della pubblica amministrazione, viola il principio di legalità in quanto non assicura un sufficiente grado di certezza giuridica e permette all'amministrazione di non rispettare, a suo esclusivo beneficio, le regole fissate in materia di espropriazione.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1, Prot. n. 1 CEDU - sul rispetto del principio di legalità: *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n° 31524/96, *Scordino c. Italia* ° 3), n° 43662/98, *Velocci c. Italia*, n. 1717/03, 18 marzo 2008.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU

Art. 41 CEDU

Causa Conti e Lori c. Italia – Prima Sezione – sentenza 16 novembre 2017 (Ricorso n. 17527/05)

Constatano la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.

Fatto e diritto. La pronuncia inerisce a un caso di espropriazione indiretta, già oggetto di numerosissime pronunce di accertamento di violazione dell'art. 1, Prot. n. 1 CEDU, da parte dello Stato italiano. La rappresentanza italiana aveva offerto un regolamento amichevole e chiesto la cancellazione della causa dal ruolo, ma il ricorrente non aveva ritenuto soddisfacente l'offerta, sicché la Corte è passata al merito.

Richiamando i propri precedenti in materia, essa ha ricordato che l'istituto dell'espropriazione indiretta, nel prevedere che in mancanza di un formale provvedimento espropriativo sia la sentenza di un giudice ad accertare definitivamente il trasferimento della proprietà del bene al patrimonio della pubblica amministrazione, viola il principio di legalità, in quanto non assicura un sufficiente grado di certezza giuridica e permette all'amministrazione di non rispettare, a suo esclusivo beneficio, le regole fissate in materia di espropriazione.

La sentenza è divenuta definitiva.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1, Prot. n. 1 CEDU - sul rispetto del principio di legalità: *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n° 31524/96, *Scordino c. Italia* ^o 3), n° 43662/98, *Velocci c. Italia*, n. 1717/03, 18 marzo 2008.

V. DOCUMENTI

1. SCHEDA ILLUSTRATIVA DELLA CONVENZIONE E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

a. 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 al suo art. 59, 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 Stati⁵.

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 era 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.

⁵ Le celebrazioni del 60mo anniversario della Convenzione si sono svolte a Roma, nel Palazzo Barberini, il 3 novembre 2010, con la partecipazione del presidente della Camera Gianfranco Fini. In argomento, si rinvia al *Quaderno* n. 7 (2010), pag. 11-12.

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 – in ragione dell'eliminazione di qualsiasi filtro interno al ricorso a Strasburgo - 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 un comitato 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.

Mentre il Protocollo n. 15 non è ancora in vigore né se ne sono avverati i presupposti, il Protocollo n. 16 entrerà in vigore il 1° agosto 2018.

b. 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 cancellati 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 d'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 dei ministri, 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.

c. 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, sebbene questi ultimi due siano stati oggetto del disegno di legge di ratifica a.C. 2801, approvato in prima lettura il 26 settembre 2017, poi trasmesso al Senato.

2. TABELLE STATISTICHE

Premessa

I dati statistici relativi all'attività della Corte registrano per il 2017 una diminuzione del numero dei ricorsi pendenti, i quali ammontano a circa 56mila con un decremento del 29 per cento rispetto al dato del 2016”.

“Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2016-2017, si può notare che nel corso del 2016 la Corte ha reso 1927 sentenze, di cui 15 relative all'Italia, mentre nel 2017 sono state emanate 15595 sentenze, di cui 31 relative all'Italia. Considerato il numero complessivo delle pronunce emanate dalla Corte nel corso del 2017, si riscontra un considerevole aumento pari al 123 per cento rispetto al dato del 2016 (il numero della cause concluse è stato, nel 2016, pari a 38.506, mentre nel 2017 sono state concluse 85951 cause).

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

a. Ricorsi presentati alla Corte europea dei Diritti dell’Uomo dal 1999 al 2017 riguardanti tutti gli Stati parti della Convenzione

<i>Anno di presentazione</i>	<i>Numero dei ricorsi</i>
2000	30.200
2001	31.300
2002	34.500
2003	38.800
2004	44.100
2005	45.500
2006	50.500
2007	55.100
2008⁶	49.850
2009	57.100
2010	61.300
2011	64.400
2012	64.900
2013	65.900
2014	56.250
2015	40.650
2016	53.500
2017	63.350

⁶Dall’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.

b. Sentenze emanate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo dal 1999 al 2017 riguardanti tutti gli Stati parti della Convenzione

<i>Anno di emanazione</i>	<i>Sentenze emanate</i>
1999	177
2000	695
2001	889
2002	844
2003	703
2004	718
2005	1105
2006	1560
2007	1503
2008	1545
2009	1625
2010	1499
2011	1511
2012	1678
2013	3659
2014	2388
2015	2441
2016	1926
2017	1068

c. Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2017

<i>Sentenze che accertano almeno una violazione delle norme CEDU o dei Protocolli</i>	28
<i>Sentenze che non accertano violazioni</i>	2
<i>Altre tipologie di sentenze (equa soddisfazione, cancellazioni, revisione, eccezioni preliminari ed incompetenza.)</i>	1
TOTALE	31

d. Capi di sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo che ravvisano violazioni nei confronti dell'Italia nel 2017

<i>Violazione del diritto alla vita (sotto il profilo procedurale (art. 2)</i>	1
<i>Violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)</i>	1
<i>Violazione del divieto di tortura (art. 3 CEDU)</i>	4
<i>Violazione dell'obbligo di condurre un'inchiesta effettiva (art. 3 CEDU)</i>	6
<i>Violazione del diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU)</i>	6
<i>Violazione del diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata (art. 6 CEDU)</i>	3
<i>Violazione del diritto ad un equo processo sotto il profilo dell'esecuzione di una decisione giudiziaria (art. 6 CEDU)</i>	1
<i>Violazione del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)</i>	7
<i>Divieto di discriminazioni (art. 14 CEDU)</i>	1
<i>Violazione del diritto alla protezione della proprietà (art. 1 Protocollo addizionale n. 1)</i>	6
<i>Violazioni di altri articoli CEDU</i>	1

e. Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel 2017 nei confronti degli Stati parti della Convenzione⁷

<i>Albania</i>	0
<i>Andorra</i>	0
<i>Armenia</i>	12
<i>Austria</i>	24
<i>Azerbaijan</i>	26
<i>Belgio</i>	13
<i>Bosnia Erzegovina</i>	11
<i>Bulgaria</i>	39
<i>Cipro</i>	3
<i>Croazia</i>	28
<i>Danimarca</i>	2
<i>Estonia</i>	2
<i>Finlandia</i>	2
<i>Francia</i>	12
<i>Georgia</i>	12
<i>Germania</i>	16
<i>Grecia</i>	37
<i>Irlanda</i>	2
<i>Islanda</i>	7
<i>Italia</i>	31
<i>Lettonia</i>	14
<i>Liechtenstein</i>	0

⁷ Alcune sentenze sono state emesse nei confronti di più Stati membri: Lituania e Svezia; Moldavia e Russia; Romania e Bulgaria

<i>Lituania</i>	22
<i>Lussemburgo</i>	1
<i>Macedonia</i>	8
<i>Malta</i>	3
<i>Moldavia</i>	16
<i>Monaco</i>	1
<i>Montenegro</i>	13
<i>Norvegia</i>	3
<i>Paesi Bassi</i>	3
<i>Polonia</i>	20
<i>Portogallo</i>	13
<i>Repubblica Ceca</i>	7
<i>Romania</i>	69
<i>Regno Unito</i>	5
<i>Russia</i>	305
<i>San Marino</i>	1
<i>Serbia</i>	26
<i>Repubblica Slovacca</i>	12
<i>Slovenia</i>	12
<i>Spagna</i>	6
<i>Svezia</i>	1
<i>Svizzera</i>	10
<i>Turchia</i>	116
<i>Ucraina</i>	87
<i>Ungheria</i>	24
TOTALE	1068

3. TESTI NORMATIVI

a. CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

così come modificata dai Protocolli nn. 11 e 14¹

¹ 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>.

I Governi firmatari, membri del Consiglio d'Europa,

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;

Risoluti, 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 dei 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.

b. PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 1

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

Risoluti 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.

c. 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,

Risolti 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 addizionali 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.

d. PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 7 ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ 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.

**e. 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
CIRCOSTANZA¹**

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.

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

¹ Traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera.

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.

certificata conforme a ciascuno degli Stati Membri 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

f. 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 1

(Pronuncia in camera di consiglio)

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 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 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 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 2-bis

(Misura dell'indennizzo) (1).

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 3

(Procedimento) (1)

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 4

(Termine di proponibilità) (1)

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 5

(Notificazioni e comunicazioni) (1)

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 5 bis

(Gratuità del procedimento)

[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 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 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 5 *quinquies*

Esecuzione forzata (1).

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'accreditamento 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 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, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.

8. Qualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge propongano 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'onnicomprensività 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 6

(Norma transitoria)

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 7

(Disposizioni finanziarie)

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.

g. 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;».

h. 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 piu' 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 stesse¹.

10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma

¹ 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.

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 violazioni².

² 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"*.

La procedura di rivalsa ha inizio con una notifica del Ministero dell'economia e delle finanze all'ente ritenuto responsabile della violazione. A seguito di tale notifica e in caso di mancato spontaneo adempimento, il MEF trasmette gli atti alla Presidenza del Consiglio al fine dell'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ingiunge il pagamento della somma. Il DPCM è impugnabile. Di recente, la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ha stabilito la possibilità per gli enti locali di rateizzare il rimborso allo Stato.

VI. ULTERIORI DOCUMENTI ⁽³⁾

³In questa sezione sono riportate pronunce significative che mostrano il senso dell'incidenza dell'ordinamento CEDU su quello interno. Nel 2017, varie sono le sentenze della Corte costituzionale rilevanti in tal senso (per esempio, le nn. 31 e 43). Qui si riporta il testo della sentenza n. 68 per il suo nesso con la materia cui si è accennato nella *Rassegna introduttiva* a proposito delle sanzioni amministrative considerate nella sentenza *Grande Stevens*.

1. Lettera del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ai presidenti di Camera e Senato e delle relative Commissioni Giustizia.

Sen. Pietro GRASSO

Presidente del Senato della Repubblica

On. Laura BOLDRINI

Presidente della Camera dei deputati

Se n. Nico D'ASCOLA

Presidente della Commissione giustizia del Senato

On. Donatella FERRANTI

Presidente della Commissione giustizia della Camera

Sen. Luigi MANCONI

Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato

Strasburgo, 16 giugno 2017

Onorevoli Presidenti,

mi rallegro dell'impegno del Parlamento italiano volto a inserire il reato di tortura nel codice penale, tramite la proposta di legge 2168-B che, a quanto mi consta, è attualmente all'esame della Camera dei deputati.

L'adozione di provvedimenti contro la tortura che siano completamente coerenti con le norme di diritto internazionale in materia di diritti umani colmerebbe un vuoto importante nel sistema italiano di tutela degli stessi e porrebbe rimedio alle lacune evidenziate dalla Corte europea dei diritti umani nella sentenza del 2015 *Cestaro c. Italia*, che l'Italia ha l'obbligo di applicare in modo completo ed efficace. Come sapete, in quella sentenza, la Corte rilevava che la legislazione penale italiana si era dimostrata inadeguata sotto due punti di vista: in primo luogo, per quanto riguarda l'obbligo di punire gli atti di tortura o altri maltrattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani (che proibisce sia la tortura sia i trattamenti o le pene inumane o degradanti); in secondo luogo, rispetto al necessario effetto di deterrenza, per prevenire eventuali violazioni future dello stesso articolo 3.

Avendo avuto l'opportunità di esaminare l'articolato della proposta di legge, vorrei condividere con voi alcune preoccupazioni su taluni aspetti che sembrano essere in

contrasto con la giurisprudenza della Corte, con le raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e con la Convenzione delle Nazioni Unite sulla tortura (UNCAT).

Osservo in particolare che, nell'attuale versione della proposta di legge, perché si possa configurare il reato di tortura, sono necessarie "più condotte" di violenza o minacce gravi, ovvero crudeltà; la tortura si configura anche in presenza di trattamenti inumani e degradanti (il neretto è mio). Inoltre, la tortura psicologica è limitata ai casi in cui il trauma psicologico sia verificabile. Dato che l'attuale testo sembra divergere dalla definizione di tortura di cui all'articolo 1 della Convenzione ONU sulla tortura anche per altri aspetti, vorrei far presente la mia preoccupazione relativamente al fatto che eventuali discrepanze importanti fra la legislazione nazionale e la definizione UNCAT potrebbero dar luogo a situazioni in cui episodi di tortura o di pene e trattamenti inumani o degradanti restino non normati, dando luogo pertanto a possibili scappatoie e casi di impunità.

Infine, considerato che la proposta di legge adotta una definizione ampia di tortura, che ricomprende anche i comportamenti di privati cittadini, desidero sottolineare che è importante garantire che tutto questo non conduca a indebolire la tutela contro le torture inflitte per mano di pubblici ufficiali, vista la natura particolarmente grave di questo tipo di violazione dei diritti umani.

Come già osservato, le nuove disposizioni dovrebbero prevedere pene adeguate per i responsabili di atti di tortura o pene e trattamenti inumani o degradanti, avendo quindi un effetto deterrente volto a prevenire le violazioni dell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti umani. Al proposito, desidero ricordare che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, le raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti nonché del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura indicano che gli Stati debbono garantire che la punibilità per questa fattispecie di reato e la possibilità delle vittime di ottenere giustizia non siano soggette a prescrizione, né sia possibile emanare in questi casi misure di clemenza, amnistia, indulto o sospensione della sentenza.

Sono consapevole delle difficoltà che questa proposta di legge sta incontrando nel suo iter parlamentare. A tal proposito, desidero sottolineare che adeguate disposizioni di legge in materia permetterebbero di affrontare una categoria particolarmente grave di violazioni dei diritti umani e che, inoltre, la certezza che i responsabili di queste violazioni dovranno rispondere in giustizia delle loro azioni

tutelerebbe la reputazione della stragrande maggioranza delle forze di polizia e di altri organi dello Stato, che non commettono tali atti.

Per questi motivi, desidero incoraggiare con vigore il Parlamento italiano ad adottare una legge che proibisca la tortura o altre pene e trattamenti inumani o degradanti che sia pienamente coerente con le norme internazionali in materia di diritti umani.

Vi sarei grato se poteste inviare copia di questa mia a tutti i parlamentari italiani.

Distinti saluti,

Nils Muiznieks
Commissario per i diritti umani
Consiglio d'Europa

2. Sentenza della Corte Costituzionale n. 68 del 2017

SENTENZA N. 68

ANNO 2017

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), promossi dalla Corte di cassazione, con sei ordinanze del 14 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 303, 304, 305, 306, 307 e 308 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di A.C., E.B., O.P., R.L., M.G., O.S. e della Consob;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Giovanni Arieta e Achille Chiappetti per A.C., E.B., O.P., R.L., M.G., O.S., e gli avvocati Rocco Vampa e Salvatore Providenti per la Consob.

Ritenuto in fatto

1.– Con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. nn. 303, 304, 305, 306, 307 e 308 del 2015), la Corte di cassazione, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 e l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 sono impugnati nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che le ha depenalizzate.

L'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998, come introdotto dalla legge n. 62 del 2005, prevede che, in caso di condanna per un illecito amministrativo previsto dalla parte V, titolo I-bis, del medesimo testo normativo, ove non sia possibile confiscare il prodotto o il profitto dell'illecito e i beni utilizzati per commetterlo, sia disposta la confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.

L'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 aggiunge che tale regime si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore di tale legge, con cui sono state depenalizzate alcune figure di reato e sono stati introdotti corrispondenti illeciti amministrativi, salvo che il relativo procedimento penale non sia già stato definito.

Il rimettente conosce di ricorsi proposti contro alcune sentenze con cui la Corte d'appello di Brescia ha rigettato l'opposizione a provvedimenti sanzionatori adottati dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob). Con tali provvedimenti è stata applicata la confisca per equivalente alla parte sanzionata per avere commesso illeciti previsti dalla parte V, titolo I-bis, del d.lgs. n. 58 del 1998. Tra i motivi di ricorso vi è la illegittimità dell'applicazione di questa misura, introdotta dalla legge n. 62 del 2005, perché i fatti erano stati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore di tale legge.

Il giudice a quo esclude anzitutto di poter giungere in via interpretativa a dichiarare tale illegittimità, dato che l'art. 9, comma 6, prevede espressamente la retroattività della confisca per equivalente, salvo che nell'ipotesi in cui il procedimento penale sia stato già definito, circostanza che nella specie non ricorre.

Ciò detto, il rimettente precisa che la misura in questione ha «un contenuto sostanzialmente afflittivo», che eccede la finalità di prevenire la commissione di illeciti, perché si applica «a beni del tutto privi di collegamento con l'illecito». Tale conclusione, già formulata dalla giurisprudenza di legittimità e avallata da questa stessa Corte con riguardo ad altre figure di confisca per equivalente, comporta l'applicazione dello statuto legale della sanzione penale, presidiata dall'art. 25, secondo comma, Cost. e dall'art. 7 della CEDU. In particolare, vige, a parere del rimettente, il divieto di retroattività, che l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 espressamente infrange. Difatti, prima dell'entrata in vigore di tale legge, la condanna per il reato, oggi depenalizzato, comportava la confisca dei mezzi, anche finanziari, utilizzati per commettere l'illecito e dei beni che ne costituivano il profitto, ma non anche la confisca per equivalente, ove quella diretta non fosse possibile. Deve pertanto ritenersi, conclude il giudice a quo, che vi sia stata l'applicazione retroattiva di una nuova sanzione penale e che la confisca per equivalente relativa a fatti commessi anteriormente alla legge n. 62 del 2005, che l'ha introdotta, leda gli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 7 della CEDU.

2.- Si è costituita in giudizio la Consob, già parte del processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, e, nel merito, non fondata.

Sussisterebbe un difetto di rilevanza, perché il rimettente non avrebbe indicato il rapporto tra le norme impugnate e i motivi del ricorso per cassazione.

Nel merito la Consob contesta che la confisca per equivalente prevista dall'impugnato art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 sia una sanzione penale, anziché una misura di sicurezza soggetta al principio *tempus regit actum* enunciato dall'art. 200 del codice penale.

Né il carattere sanzionatorio della confisca per equivalente potrebbe desumersi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, richiamata dallo stesso rimettente, dato che la sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia, avrebbe affermato la natura penale delle sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, previste dal d.lgs. n. 58 del 1998, ma non della confisca.

Del resto, prosegue la Consob, la giurisprudenza della Corte EDU, applicando a misure estranee al sistema penale nazionale le garanzie proprie della pena, amplierebbe l'area del diritto penale e sarebbe perciò difficilmente conciliabile con il principio costituzionale di stretta legalità.

La Consob inoltre sostiene che neppure se la confisca per equivalente avesse natura penale sarebbe stato violato il divieto di retroattività, perché vi sarebbe stato un fenomeno di successione di leggi nel tempo, con l'applicazione di quella più

favorevole. In particolare la confisca per equivalente andrebbe apprezzata unitamente alla depenalizzazione del reato, con la conseguenza che in ogni caso la legge n. 62 del 2005, che l'ha introdotta, avrebbe dato luogo a un trattamento sanzionatorio più favorevole del precedente, che prevedeva la pena detentiva.

In altri termini, secondo la Consob, «la valutazione della natura “sfavorevole” della “nuova” legge repressiva implica un raffronto del complessivo trattamento punitivo discendente dalle leggi succedutesi nel tempo, e non certo di singole misure». Ne conseguirebbe l'irrelevanza della circostanza che la confisca per equivalente non fosse prevista al tempo della commissione del fatto, posto che essa, quale legge più favorevole, subentrerebbe a un regime sanzionatorio più gravoso.

3.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Consob ha depositato in ciascun giudizio memorie di analogo contenuto insistendo sulle conclusioni già formulate.

In particolare osserva che l'accoglimento della questione realizzerebbe «un regime di diritto transitorio che si discosterebbe, in modo irragionevole, sia dal regime precedente (sanzioni penali), sia da quello successivo (misure amministrative comprensive della cosiddetta “confisca per equivalente”)».

4.– Si sono costituite in giudizio e hanno depositato memorie di analogo contenuto le parti ricorrenti nei giudizi *a quibus*, chiedendo l'accoglimento della questione.

Dopo aver svolto ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale ed europea, le parti osservano che la confisca per equivalente non può ritenersi una misura di sicurezza, «se non avvallando la tecnica normativa nota come la “frode delle etichette”». Difatti questa confisca sarebbe priva di finalità preventiva.

Inoltre non sarebbe neppure possibile confrontare i trattamenti sanzionatori previsti prima e dopo la depenalizzazione, giungendo a ritenere meno afflittivo il secondo di essi, «in quanto la depenalizzazione trae origine dalla valutazione da parte del legislatore della minore gravità degli illeciti che è tale da escludere l'applicazione di sanzioni penali. Pretendere di fare un raffronto tra i due trattamenti è del tutto irragionevole perché in sostanza finisce per negare la differenziazione voluta dal legislatore». La questione dunque non consisterebbe nel paragonare i trattamenti sanzionatori ma nel riconoscere la natura punitiva della confisca per equivalente, introdotta dalla normativa impugnata, impedendone l'applicazione retroattiva.

Considerato in diritto

1.– La Corte di cassazione, seconda sezione civile, con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. nn. 303, 304, 305, 306, 307 e 308 del 2015), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio

1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 187-sexies del d. lgs. n. 58 del 1998 e l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 sono impugnati nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che le ha depenalizzate.

Considerata l'identità delle questioni i giudizi meritano di essere riuniti per una decisione congiunta.

2.- Davanti al giudice a quo sono impugate delle sentenze con cui una corte d'appello ha rigettato le opposizioni proposte contro l'applicazione, da parte della Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), delle sanzioni amministrative di cui all'art. 187-bis, comma 4, del d.lgs. n. 58 del 1998 per l'abuso di informazioni privilegiate.

I fatti sono stati commessi quando erano previsti dalla legge come reato, e a tale titolo erano sanzionati dall'art. 180, comma 2, del d. lgs. n. 58 del 1998 con la pena della reclusione fino a due anni e della multa da venti a seicento milioni di lire, nonché con la confisca diretta dei mezzi utilizzati per commettere il reato e dei beni che ne costituivano il profitto.

In seguito la condotta è stata depenalizzata dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, che contestualmente, riformulando l'art. 187-bis del d. lgs. n. 58 del 1998, ne ha previsto la punizione con una sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a tre milioni di euro, poi quintuplicata dall'art. 39, comma 3, della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari).

L'art. 187-sexies impugnato ha inoltre stabilito che sia sempre disposta la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e che, qualora ciò non sia possibile, la confisca abbia ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.

Con quest'ultima previsione il legislatore ha introdotto una nuova ipotesi di confisca per equivalente, posto che in precedenza l'art. 180 del d. lgs. n. 58 del 1998 prevedeva la sola confisca diretta.

L'art. 9, comma 6, impugnato ha aggiunto che, limitatamente agli illeciti depenalizzati, la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, purché il procedimento penale non sia stato definito. Un'analoga retroattività non è stata invece introdotta per i fatti di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato che continuano a costituire reato e per i quali la confisca per equivalente, prevista dall'art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998, come modificato dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, trova applicazione solo rispetto alle condotte realizzate nella vigenza della normativa sopravvenuta.

In virtù dell'innovazione normativa i ricorrenti nel giudizio principale sono stati sanzionati dalla Consob in via amministrativa, e, in applicazione delle disposizioni impugnate, alla sanzione pecuniaria è stata aggiunta la confisca per equivalente di ingenti somme di denaro.

Il giudice a quo premette che la confisca per equivalente regolata dall'art. 187-*sexies*, comma 2, impugnato ha natura di sanzione penale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, al pari delle altre ipotesi di confisca di valore già conosciute dal nostro ordinamento e sulle quali la Corte di cassazione, e in talune occasioni, anche questa Corte, si sono già pronunciate in tal senso. Detta misura infatti non raggiunge beni pertinenti al reato e tali da poter giustificare la presunzione che, posti nella disponibilità del reo, possano indurlo a delinquere nuovamente. Essa colpisce invece beni di altra natura e del tutto svincolati dall'illecito, così da rivestire una funzione punitiva, anziché preventiva. Ne dovrebbe seguire l'applicazione dello statuto costituzionale della pena, tracciato dagli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, con conseguente divieto assoluto di retroattività.

Le disposizioni impugnate sarebbero perciò lesive di tali parametri costituzionali, oltre che dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che l'ha introdotta.

3.– Le questioni che fanno riferimento all'art. 3 Cost. sono inammissibili, perché prive di motivazione.

4.– Inammissibili sono anche le questioni che hanno per oggetto l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, perché tale disposizione non ha la portata lesiva che il rimettente le attribuisce. La norma in questione si limita a disciplinare la confisca

per equivalente, mentre è soltanto all'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 che va attribuita la scelta del legislatore di rendere questo istituto di applicazione retroattiva, dando così luogo al dubbio di costituzionalità che ha animato il giudice a quo. Il giudizio incidentale ha perciò per oggetto ammissibile soltanto quest'ultima previsione legislativa, la cui chiarezza non lascia all'interprete alcun margine di interpretazione correttiva, idonea a far escludere per tale via l'efficacia retroattiva della misura in discussione (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017).

5.– La Consob, già parte dei processi principali, nel costituirsi innanzi a questa Corte ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, perché, nell'ambito di un giudizio di legittimità che sarebbe circoscritto all'esame dei soli motivi di ricorso, la Corte di cassazione rimettente non sarebbe stata investita del problema concernente l'applicazione retroattiva della confisca per equivalente e non avrebbe perciò dovuto applicare l'art. 9, comma 6, impugnato.

L'eccezione, a prescindere da ogni altro rilievo, non è fondata perché il giudice a quo dà analiticamente conto, in ciascuna delle ordinanze di rimessione, del motivo di ricorso concernente l'applicazione retroattiva della confisca per equivalente, la cui legittimità è stata contestata dalle parti ricorrenti nei relativi giudizi.

Tuttavia le questioni relative all'art. 9, comma 6, sono inammissibili per una ragione diversa.

6.– Questa Corte non ha motivo di discostarsi dalla premessa argomentativa da cui muove il rimettente, sulla natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, della confisca per equivalente. Con quest'ultima espressione si indica una particolare misura di carattere ablativo che il legislatore appronta per il caso in cui, dopo una condanna penale, non sia possibile eseguire la confisca diretta dei beni che abbiano un «rapporto di pertinenzialità» (ordinanze n. 301 e n. 97 del 2009) con il reato. Mentre quest'ultimo strumento, reagendo alla pericolosità indotta nel reo dalla disponibilità di tali beni, assolve a una funzione essenzialmente preventiva, la confisca per equivalente, che raggiunge beni di altra natura, «palesa una connotazione prevalentemente afflittiva ed ha, dunque, una natura “eminentemente sanzionatoria”» (ordinanza n. 301 del 2009). È infatti noto che il mero effetto ablativo connesso all'istituto della confisca non vale di per sé a segnare la natura giuridica della misura, perché «la confisca non si presenta sempre di eguale natura e in unica configurazione, ma assume, in dipendenza delle diverse finalità che la legge le attribuisce, diverso carattere, che può essere di pena come anche di misura non penale» (sentenza n. 46 del 1964).

La confisca per equivalente prevista dall'art. 187-*sexies* impugnato condivide il tratto essenziale proprio delle altre ipotesi di confisca di valore finora vagliate dalla giurisprudenza di legittimità e anche da questa Corte (ordinanze n. 301 e n. 97 del

2009), con specifico riferimento al caso regolato dall'art. 322-ter del codice penale. Essa si applica a beni che non sono collegati al reato da un nesso diretto, attuale e strumentale, cosicché la privazione imposta al reo risponde a una finalità di carattere punitivo, e non preventivo. Del resto lo stesso legislatore si mostra consapevole del tratto afflittivo e punitivo proprio della confisca per equivalente, al punto da non prevederne la retroattività per i fatti che continuano a costituire reato (art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998). A fronte di tale dirimente considerazione, recedono tutti gli argomenti contrari dedotti dalla difesa della Consob.

7.– Una volta acclarata la funzione punitiva propria della confisca prevista dall'art. 187-sexies impugnato, è conseguente l'applicabilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. in punto di divieto di retroattività.

Questa Corte ha ritenuto che tale garanzia costituzionale concerne non soltanto le pene qualificate come tali dall'ordinamento nazionale, ma anche quelle così qualificabili per effetto dell'art. 7 della CEDU (sentenza n. 196 del 2010), perché punire a qualsivoglia titolo la persona per un fatto privo di anti giuridicità quando è stato commesso significa violare il cuore dell'affidamento che l'individuo è legittimato a riporre nello Stato (sentenza n. 364 del 1988) quanto all'esercizio della potestà pubblica in forme prive di arbitrarietà e irrazionalità.

Nel caso di specie, pertanto, la confisca per equivalente, nonostante sia prevista dalla legge come conseguente a un illecito amministrativo, va considerata una "pena", come tale assistita da tutte le garanzie prescritte al riguardo dall'art. 7 della CEDU. Essa infatti, svolgendo con tratti di significativa afflittività una funzione punitiva, risponde positivamente ai criteri enunciati a tal fine dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 9 febbraio 1995, Welch contro Gran Bretagna).

A questo proposito non colgono nel segno le obiezioni sollevate dalla difesa della Consob. In primo luogo, è improprio affermare che l'estensione dello statuto costituzionale della pena alle sanzioni che l'ordinamento nazionale qualifica come amministrative ingenera una espansione del diritto penale, da reputare contraria ai principi di legalità dei reati e di sussidiarietà.

Questa asserzione si basa sull'erroneo convincimento che l'attribuzione di una garanzia propria della pena implichi l'assegnazione di una certa misura sanzionatoria al campo del diritto penale, con riferimento non soltanto a tale forma di tutela ma anche a qualsiasi altro effetto. Se così fosse, vi sarebbe indubbiamente una frizione con il principio costituzionale di sussidiarietà, il quale continua invece ad assicurare «l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale» (sentenza n. 49 del 2015). Al contrario, il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico si muove nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del

loro detrimento (sentenza n. 317 del 2009), come potrebbe invece accadere nel caso di un definitivo assorbimento dell'illecito amministrativo nell'area di ciò che è penalmente rilevante. Fermo restando l'obbligo, discendente dall'art. 117, primo comma, Cost., di estendere alla "pena", ai sensi dell'art. 7 della CEDU, tutte le tutele previste dalla Convenzione, e quelle soltanto (sentenza n. 43 del 2017), l'illecito continua a rivestire per ogni altro aspetto carattere amministrativo (sentenza n. 49 del 2015).

In secondo luogo, è parimenti da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo. Al contrario, «[l]'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenze n. 49 del 2015 e n. 349 del 2007). Il dovere di questi ultimi di evitare violazioni della CEDU li obbliga ad applicarne le norme, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti della giurisprudenza del giudice europeo (sentenze n. 276 e n. 36 del 2016).

In tale attività interpretativa, che gli compete istituzionalmente ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune incontra il solo limite costituito dalla presenza di una normativa nazionale di contenuto contrario alla CEDU. In tale caso, la disposizione interna va impugnata innanzi a questa Corte per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ove non sia in alcun modo interpretabile in senso convenzionalmente orientato (sentenza n. 239 del 2009).

Nel caso di specie, pertanto, non è risolutiva la circostanza che la Corte di Strasburgo, con la sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, abbia applicato l'art. 7 della CEDU alle sanzioni amministrative pecuniarie e interdittive previste in materia di abuso di informazioni privilegiate, senza occuparsi della confisca per equivalente, che non era oggetto di quel contenzioso. L'interprete nazionale è infatti tenuto a sviluppare i principi enunciati sulla base dell'art. 7 della CEDU per decidere se valgano anche con riferimento alla confisca di valore, e, come si è visto, la risposta al quesito deve essere affermativa.

Posta la natura di "pena", ai sensi dell'art. 7 della CEDU, da riconoscere nella specie alla confisca per equivalente, si pone ineludibilmente la questione relativa all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, censurato, che ne stabilisce espressamente l'applicazione retroattiva.

8.– Ciò chiarito, deve ritenersi che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, sollevate, in relazione agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., dalla Corte di cassazione, siano inammissibili, perché basate su un erroneo presupposto interpretativo.

È fuori di dubbio che sia vietato al legislatore sanzionare con effetto retroattivo un fatto che non era illecito quando fu commesso, e parimenti introdurre anche per il passato una sanzione che si aggiunge al trattamento sanzionatorio già previsto dalla legge.

Quest'ultimo era appunto il fenomeno paventato in seguito all'estensione ai reati tributari dell'art. 322-ter cod. pen., il quale per taluni reati aveva dato vita a una ipotesi di confisca di valore che si aggiungeva alla pena già stabilita dalla legge, e questa Corte, preceduta dalla giurisprudenza di legittimità, riconosciutane la natura punitiva, aveva escluso che l'interprete potesse applicare tale confisca ai fatti commessi precedentemente (ordinanze n. 301 e n. 97 del 2009).

Il giudice a quo imposta l'odierna questione di legittimità costituzionale secondo la medesima traccia logica, postulando che una nuova pena retroattiva sia stata introdotta nell'ordinamento, e non considera che la vicenda normativa di cui si tratta ha dato luogo a un fenomeno giuridico di più ampia portata, che muta i termini della questione.

Il fatto addebitato ai ricorrenti nel processo principale quando fu commesso costituiva reato, ai sensi dell'art. 180 del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originario. A seguito della depenalizzazione disposta dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, esso è stato espunto dall'area di ciò che rileva penalmente ma ha conservato la sua antigiuridicità, perché la condotta già prevista come reato integra oggi gli estremi dell'illecito amministrativo disciplinato dall'art. 187-bis, comma 4, del d.lgs. n. 58 del 1998.

Il passaggio dal reato all'illecito amministrativo è vicenda non infrequente nell'ordinamento, che talora il legislatore governa con un'apposita norma transitoria, per disciplinare i fatti commessi nella vigenza della norma penale, e successivamente riconducibili alla normativa amministrativa sopravvenuta.

La disposizione transitoria, sul modello offerto dall'art. 40 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), di regola provvede a stabilire l'applicabilità del nuovo trattamento sanzionatorio ai fatti pregressi, salvo che il procedimento penale sia già stato definito, ed è dubbio che una soluzione analoga potrebbe essere tratta dall'interprete in difetto di un'espressa indicazione legislativa.

Con riguardo alla confisca per equivalente originata dall'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 una norma transitoria di questo tenore è stata adottata appunto con l'art. 9, comma 6, impugnato.

Il legislatore non ha privato il fatto di anti giuridicità, e ha continuato a riprovarlo per mezzo della sanzione amministrativa, considerando quest'ultima in sé più favorevole della precedente pena, benché connotata dalla confisca di valore. Ed è in questa prospettiva che ha sottoposto al nuovo e ritenuto più mite trattamento sanzionatorio l'autore della violazione commessa quando era punita come reato.

Il presupposto di questa vicenda normativa è costituito dalla presunzione, da cui muove il legislatore, che la sanzione amministrativa sia in ogni caso più favorevole di quella penale.

L'art. 9, comma 6, impugnato riflette una tale presunzione legislativa, posto che rende obbligatoria, per i fatti antecedenti, l'imposizione del nuovo regime sanzionatorio, basato sulla sanzione amministrativa pecuniaria da centomila a quindici milioni di euro e sulla confisca diretta o per equivalente, in luogo della pena della reclusione fino a due anni, della multa da venti a seicento milioni di lire e della sola confisca diretta.

Ora, quand'anche si dovesse condividere la tradizionale posizione della giurisprudenza comune in ordine alla natura più favorevole di qualunque sanzione amministrativa rispetto alla pena, ugualmente essa non sarebbe di alcuna utilità nella odierna vicenda. Infatti, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, il nuovo trattamento sanzionatorio introdotto in sede di depenalizzazione continua a costituire una "pena", con la conseguenza che un giudizio di maggior favore non può certamente basarsi solo sulla qualificazione giuridica della sanzione come amministrativa e sull'astratta preferibilità di una risposta punitiva di tale natura rispetto a quella penale. Esso deve, al contrario, fondarsi sull'individuazione in concreto del regime complessivamente più favorevole per la persona, avuto riguardo a tutte le caratteristiche del caso specifico.

L'art. 7 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea, conosce difatti il fenomeno della successione di leggi penali nel tempo e lo risolve nel senso della necessaria applicazione della *lex mitior* (salvo le deroghe che questa Corte ha reputato conformi alla CEDU, ma che certamente non concernono il regime sanzionatorio: sentenza n. 236 del 2011), sicché, ai fini del rispetto delle garanzie accordate dalla CEDU, il passaggio dal reato all'illecito amministrativo, quando quest'ultimo conserva natura penale ai sensi dell'art. 7 della Convenzione, permette l'applicazione retroattiva del nuovo regime punitivo soltanto se è più mite di quello precedente. In tal caso, infatti, e solo in tal caso, nell'applicazione di una pena sopravvenuta, ma in concreto più favorevole, non si annida alcuna violazione del divieto di retroattività, ma all'opposto una scelta in favore del reo.

Ciò significa che erroneamente il giudice a quo ritiene che sia in ogni caso costituzionalmente vietato applicare retroattivamente la confisca per equivalente.

Infatti, qualora il complessivo trattamento sanzionatorio generato attraverso la depenalizzazione, nonostante la previsione di tale confisca, fosse in concreto più favorevole di quello applicabile in base alla pena precedentemente comminata, non vi sarebbero ostacoli costituzionali a che esso sia integralmente disposto.

9.– In conclusione, il giudice a quo ha formulato le questioni di legittimità costituzionale sulla base di una considerazione parziale della complessa vicenda normativa verificatasi nel caso di specie. Ha così omesso di tenere conto del fatto che la natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, del nuovo regime punitivo previsto per l'illecito amministrativo comporta un inquadramento della fattispecie nell'ambito della successione delle leggi nel tempo e demanda al rimettente il compito di verificare in concreto se il sopraggiunto trattamento sanzionatorio, assunto nel suo complesso e dunque comprensivo della confisca per equivalente, si renda, in quanto di maggior favore, applicabile al fatto pregresso, ovvero se esso in concreto denunci un carattere maggiormente afflittivo. Soltanto in quest'ultimo caso, la cui verifica spetta al giudice a quo accertare e adeguatamente motivare, potrebbe venire in considerazione un dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui tale disposizione prescrive l'applicazione della confisca di valore e assoggetta pertanto il reo a una sanzione penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, in concreto più gravosa di quella che sarebbe applicabile in base alla legge vigente all'epoca della commissione del fatto.

Il mancato scioglimento di questo preliminare nodo interpretativo rende le questioni inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte di Cassazione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta,
il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

3. Ordinanza del tribunale di Roma del 15 febbraio 2018

TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott.ssa Cristiana Ciavattone, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. R.G.. 45038/2017 promossa da:
(...*Omissis* ...) n. il 21/12/1974 in TURCHIA (C.U.I. 05BG1TH), con il patrocinio dell'avv.to TARDELLA LORENZO;
RICORRENTE

Contro

COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA
PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI ROMA;
RESISTENTE-CONTUMACE

e con l'intervento del Pubblico Ministero presso il Tribunale

OGGETTO: riconoscimento protezione internazionale

Con ricorso depositato il 30.06.2017 cittadino turco, ha impugnato il provvedimento emesso il 15.02.2017 e notificato il 20.06.2017 con il quale la Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma gli ha negato il riconoscimento dello *status* di rifugiato e di forme complementari di protezione.

La Commissione Territoriale di Roma non si è costituita in giudizio. Effettuata l'audizione del ricorrente, la causa è stata riservata per la decisione all'udienza del 7.02.2018.

L'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 28.7.1951, ratificata dall'Italia con l. n.722/54, definisce rifugiato "*chi, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche*" ha dovuto lasciare il proprio paese e non può per tali motivi farvi rientro.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza (cfr. Cass. n. 26822/07; n. 19930/07; n. 18941106), la situazione persecutoria rilevante è quella di chi, per l'appartenenza ad etnia, associazione, credo politico o religioso, ovvero in ragione delle proprie tendenze o stili di vita, rischi verosimilmente, nel paese di origine o

provenienza, specifiche misure sanzionatorie a carico della sua integrità fisica o libertà personale. La valutazione demandata quindi al Giudice del merito, adito in opposizione al diniego della competente Commissione, si deve fondare sulla verifica della ricorrenza di entrambi i dati oggettivi, quello afferente la condizione socio politica normativa del Paese di provenienza e quella relativa alla singola posizione del richiedente (esposto al rischio concreto di sanzioni); quindi, la generica gravità della situazione politico economica del paese di origine del richiedente, così come la mancanza dell'esercizio delle libertà democratiche, non sono elementi di per sé sufficienti a costituire i presupposti per il riconoscimento dello status reclamato, essendo invece necessario che la specifica situazione soggettiva del richiedente, in rapporto alle caratteristiche oggettive esistenti nello Stato di appartenenza, siano tali da far ritenere la sussistenza di un pericolo grave per l'incolumità della persona.

Inoltre, anche il D.lgs. 19.11.2007 n.251, di attuazione della direttiva 2004/83 CE per l'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, all'art.3, nel dettare i criteri di valutazione delle domande di protezione internazionale, impone al richiedente di specificare la situazione individuale e le circostanze personali dalle quali desumere se gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave.

Alla luce di tali disposizioni normative, la stessa previsione costituzionale di cui all'art.10, che garantisce il diritto di asilo a chiunque provenga da un Paese in cui non sia consentito l'esercizio delle libertà fondamentali, indipendentemente dal fatto che abbia subito o tema di dover subire persecuzioni, non ha più alcun margine di residuale

applicazione, poiché *“il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo “status” di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto di rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n.251 del 2007 ed all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n.286 del 1998”* (Cass. ord. n. 16362 del 4.08.2016).

Parte ricorrente, di etnia curda e di religione mussulmana, ha dichiarato innanzi alla Commissione Territoriale di essere nato nel villaggio di Suzgecli, nel distretto di Eleskirt, e di essersi trasferito nel 1990 a Izmir, dove vivono la moglie e 5 figlie; di aver partecipato il 7 ottobre 2014 ad una manifestazione organizzata dal partito curdo “HPD” a Bornova, un distretto della provincia di Smirne, per protestare contro il comportamento tenuto dal governo di Erdogan durante l'offensiva lanciata dall'Isis contro la città di Kobane in Siria, e di essere stato ferito ad un occhio, presumibilmente da una scheggia, dopo l'esplosione di un lacrimogeno lanciato dalla polizia contro i manifestanti; di essere andato in ospedale e di essere stato operato il giorno successivo e poi nuovamente operato il 17 gennaio 2015, ma di non aver riacquisito la vista all'occhio offeso; che per i suoi problemi di salute non era stato arrestato, bensì sottoposto all'obbligo di firma, ma avendogli l'avvocato prospettato la possibilità dell'arresto, aveva deciso di trasferirsi in

un'altra città; venuto a conoscenza dalla sua famiglia che la polizia lo aveva cercato, sentendosi in pericolo, grazie all'aiuto di alcuni militanti del partito "HDP" aveva lasciato la Turchia e si era imbarcato clandestinamente su una nave che trasportava cemento ed aveva raggiunto l'Italia. Su richiesta della Commissione ha precisato di aver già presentato domanda di asilo in Francia nel 2009 che però era stata respinta e pertanto era ritornato in Turchia. Dinanzi

al giudice ha precisato di essere tornato in Turchia, dopo un periodo trascorso da clandestino in Francia, in quanto era stato nel frattempo avviato nel suo paese un processo di pacificazione fra il governo centrale ed il PKK, per cui non aveva coltivato

la domanda di asilo a suo tempo proposta. Ebbene, non può ritenersi sufficientemente provato che in caso di rimpatrio il ricorrente possa essere destinatario di una persecuzione individuale, avendo costui riferito di non essere iscritto al partito "HDP" (Partito Democratico dei Popoli, che unisce le forze filo-curde e forze di sinistra della Turchia) ma di dividerne solo l'ideologia e di non essersi mai occupato di politica. Suscita inoltre perplessità la discordanza emersa tra quanto dichiarato alla Commissione circa l'obbligo di firma al quale sarebbe stato sottoposto dopo la manifestazione e quanto riferito nel corso dell'audizione in Tribunale, in cui non ha fatto cenno alcuno a tale evento, pur trattandosi di una circostanza di rilievo decisivo nel contesto del racconto, avendo invece dichiarato di temere l'arresto poiché che la polizia, presumibilmente informata dall'ospedale delle sue generalità, era andata a cercarlo presso la sua abitazione. Tale importante incoerenza mina la credibilità del racconto e porta ulteriormente ad escludere che il ricorrente possa essere perseguitato per ragioni politiche, con conseguente rigetto della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, non ricorrendo una situazione soggettiva riconducibile alle previsioni di cui all'art. 1 della Convenzione di Ginevra.

Deve invece accordarsi il riconoscimento della protezione sussidiaria.

Ai sensi dell'art. 2, lett. g) ed h) del D. Lgs. 251/2007, la protezione sussidiaria spetta al cittadino di un Paese non appartenente all'Unione Europea o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi per ritenere che, se tornasse nel Paese d'origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno. Per danno grave (art. 14) deve intendersi: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; c) la minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. È evidente che la minaccia alla vita è quella *individuale*, con ciò ponendo la norma la necessità della verifica del nesso fra generale situazione di violenza indiscriminata derivante da una situazione di conflitto interno o internazionale e la situazione personale del richiedente. Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità (uniformandosi alla giurisprudenza della CGUE, sentenza 17 febbraio 2009

nel procedimento C-465/07, Elgafaji) ha affermato che, in tema di protezione internazionale sussidiaria, il requisito della individualità della minaccia grave alla vita o alla persona di cui all'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007 non è subordinato alla

condizione che il richiedente «fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale», in quanto la sua esistenza può desumersi anche dal grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, da cui dedurre che il rientro nel Paese d'origine determinerebbe un rischio concreto per la vita del richiedente (Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 16202 del 30/07/2015, Rv. 636614).

In altri termini, l'esistenza di una minaccia grave alla vita o alla persona può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti impegnate con una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali viene deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire detta minaccia.

Inoltre, in siffatta materia è comunque onere del giudice avvalersi dei poteri officiosi d'indagine ed informazione indicati nell'art. 8 del d.lgs n. 25 del 2008 e non limitarsi ad

un accertamento prevalentemente fondato sulla credibilità soggettiva del ricorrente; occorre quindi verificare la situazione del Paese ove dovrebbe essere disposto il rientro

per valutare se allo straniero possa essere accordata una forma inferiore di protezione (cfr. Cass. Ord. n. 17576 del 27/07/2010).

Ciò posto, quanto alla situazione del paese di origine, Amnesty International nel rapporto 2016/2017 rileva : *"Un tentativo di colpo di stato ha scatenato un massiccio giro di vite del governo nei confronti dei dipendenti pubblici e della società civile.*

Obiettivo principale sono state le persone accusate di legami con il movimento Fethullah Gülen. Durante sei mesi di stato di emergenza, oltre 40.000 persone sono state detenute in custodia preprocessuale. Ci sono state prove di tortura dei detenuti nel contesto del tentato colpo di stato. Circa 90.000 dipendenti pubblici sono stati licenziati; centinaia di organi d'informazione e Ngo sono state chiuse; giornalisti, attivisti e parlamentari sono stati arrestati. Le violazioni dei diritti umani da parte delle forze di sicurezza sono continuate nell'impunità, in particolare nel sud-est del paese a maggioranza curda, dove gli abitanti delle città sono stati tenuti sotto coprifuoco 24 ore su 24...Sono continuati gli scontri armati tra il Partito dei lavoratori del Kurdistan (Partiya Karkeren Kurdistan – Pkk) e le forze statali, soprattutto nelle aree a maggioranza curda nell'est e nel sud-est del paese. Il governo ha sostituito i sindaci eletti in 53 comuni con amministratori

fiduciari di propria nomina; di questi, 49 erano del partito curdo di opposizione Partito delle regioni democratiche (Demokratik Bölgeler Partisi – Dbp). A novembre, nove deputati del Partito democratico popolare (Halkların Demokratik Partisi – Hdp), un partito di sinistra radicato tra i curdi, sono stati rinviiati in custodia cautelare, insieme a molti funzionari locali eletti”.

Andrew Gardner, ricercatore di Amnesty International sulla Turchia, ha dichiarato in una intervista pubblicata sul sito dell’associazione il 24 ottobre del 2017: *”Molte persone che non hanno nessun collegamento con il colpo di stato o con azioni criminali, vengono perseguite dal governo solo per le loro posizioni critiche. Tra le persone incriminate nell’ultimo anno, ci sono anche i leader di Amnesty International Turchia. Tutto questo ha creato un clima di paura, in cui giornalisti, difensori dei diritti umani, quelli che hanno posizioni politiche diverse dalla linea ufficiale vengono perseguiti”.* La situazione per la popolazione di etnia curda è divenuta ancora più critica in seguito all’intervento militare dell’esercito turco ad Afrin in Siria contro i combattenti curdi siriani, del gennaio scorso. Il 9 febbraio scorso è stato infatti emesso un mandato d’arresto dalla procura di Ankara nei confronti della co-leader del partito filocurdo Hdp, Serpil Kemalbay e di altri 17 membri del partito. L’accusa è di “propaganda terroristica” per aver criticato l’offensiva turca contro l’enclave curda siriana di Afrin durante l’operazione “Ramoscello d’ulivo”. L’8 febbraio, la polizia turca ha compiuto un blitz nei confronti del medesimo partito Hdp in 20 province del Paese, arrestando 43 tra membri, dirigenti e simpatizzanti dello stesso partito. Secondo i media turchi gli arresti sarebbero stati motivati da presunte attività poste in essere a sostegno di attività terroristica e dall’opposizione che gli indagati hanno mostrato nei confronti dell’operazione militare “Ramoscello d’Ulivo”. Sono membri o simpatizzanti dell’Hdp la maggior parte dei 473 arrestati per aver manifestato sui social media o durante manifestazioni la loro contrarietà all’intervento militare in Siria. I due leader del partito Hdp, Selattin Demirtas e Figen Yuksekdag, sono stati arrestati e si trovano in stato di detenzione dal 4 novembre 2016 con l’accusa di terrorismo. Con loro altri 7 parlamentari dello stesso partito. Nel maggio del 2016 il Parlamento turco, in una seduta turbolenta, aveva varato una misura che toglieva l’immunità ai parlamentari (<http://lepersoneeladignita.corriere.it/2018/02/09/turchia-mandato-darresto-per-i-leadercurdi-dellhdp/>).

Alla luce della situazione così come delineata, in cui vengono repressi in maniera decisa anche le forme di dissenso politico e non violento di matrice curda, è del tutto verosimile che il ricorrente possa correre il rischio di un effettivo grave danno proprio sotto il profilo dei trattamenti degradanti.

Con riferimento alle ipotesi di protezione sussidiaria, disciplinate nelle lettere a) e b) dell’art. 14, infatti, l’esposizione al pericolo di morte o a trattamenti inumani e degradanti, pur dovendo rivestire un certo grado d’individualizzazione (per esempio, per l’appartenenza ad una comunità, ad un gruppo sociale, ad un genere, ad una fazione

religiosa o politica etc.) non deve avere i caratteri più rigorosi del *fumus persecutionis*.

La differenza con il rifugio politico si coglie, anche in queste ipotesi, come in quella disciplinata dalla lettera c), nell'attenuazione del nesso causale tra la vicenda individuale e il pericolo rappresentato (Cass. Sez.VI civile, sent. N.6503/14).

Deve dunque concludersi per il riconoscimento al ricorrente della protezione sussidiaria.

Le spese di lite possono compensarsi integralmente per l'ammissione del ricorrente al gratuito patrocinio.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art.702 bis c.p.c, così dispone:

- riconosce a n. il 21 /12/1974 in TURCHIA (C.UL 05BG1TH) lo *status* di persona a cui è accordata la protezione sussidiaria;
- compensa le spese di lite.

Così deciso in Roma, in data 15/02/2018

IL GIUDICE
dott.ssa Cristiana Ciavattone

4. Ordinanza del tribunale di Pordenone del 3 maggio 2018

TRIBUNALE DI PORDENONE

Il Giudice del Lavoro

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 04/04/2018 con termine per note sino al 17/04/2018 nell'ambito del procedimento promosso con ricorso ex art. 1 co. 48 L. 28/06/2012 n. 92

DA

BREDA AUGUSTIN

con gli avv.ti G. SUMMA, M. B. GASPARINI e A. CAPUZZO

RICORRENTE

CONTRO

ELECTROLUXITALIASPA

con gli avv.ti M. TONA, G. FA VALLI e R. BIANCHIN

RESISTENTE

PREMESSO

- che l'odierno attore è noto ed attivo *leader* sindacale della FIOM CGIL sia a livello nazionale e regionale sia all'interno degli stabilimenti della convenuta ove, rientrato dal periodo di distacco, ha rivestito anche il ruolo di delegato RSU;
- che lo stesso da anni si è occupato con costanza dell'assistenza all'anziana zia signora Clementina usufruendo anche dei permessi *ex lege* n. 104/92;
- che il predetto lavoratore, sulla base del rapporto di un'agenzia investigativa che l'aveva seguito per una parte delle ore di un ristretto periodo, veniva licenziato in tronco con lettera dd. 14/06/17 per aver abusato dei permessi lavorativi usufruiti nei giorni 27-28-29 aprile nonché 2-3 maggio onde poter accudire la menzionata congiunta.

OSSERVA

È convincimento dell'adito Tribunale che il provvedimento espulsivo impugnato con il presente ricorso rivesta natura ritorsiva in ossequio ai dettami stabiliti dalla giurisprudenza di legittimità (motivo illecito unico e determinante secondo anche la recente pronuncia 09/06/2017 n. 14456 dimostrabile pure attraverso presunzioni come da Cassazione 8 agosto 2011 n. 17087), ovvero sia stato adottato come REAZIONE IMMEDIATA NON TANTO ALLA ASSAI INTENSA SPECIFICA ATTIVITÀ SINDACALE SVOLTA DAL RICORRENTE NEL PERIODO IMMEDIATAMENTE PRECEDENTE ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE OGGETTO DI CAUSA QUANTO INVECE AL PECULIARE RUOLO RIVESTITO DAL BREDA DI MEMBRO DELLA COMMISSIONE BILATERALE COTEPa (cui è specificamente demandata la materia dell'esame delle catene di montaggio sotto il profilo della sicurezza e prevenzione di infortuni sul lavoro degli addetti, soprattutto con riferimento ai movimenti ripetuti) CHE L'AVEVA PORTATO A COSTATARE E DENUNCIARE (ANCHE INSIEME ALLA RSU) TRA LA FINE DEL 2016 E L'INIZIO DEL 2017 UN GRADUALE MA NOTEVOLE AUMENTO DELLE MALATTIE PROFESSIONALI DEI DIPENDENTI ADDETTI ALLE LINEE DI MONTAGGIO IN CONSEGUENZA DEGLI ECCESSIVI RITMI DI LAVORO CON VERIFICA PURE DEL GRADO DI NOCIVITÀ SECONDO IL METODO OCRA di cui il Breda, stando alle dichiarazioni del direttore dello Spisal di Conegliano Dott. Moro assunto a teste, si rivelava esperto se non unico conoscitore in azienda. In particolare la documentazione acquisita e le testimonianze assunte consentono di ricostruire la sequela e concatenazione degli eventi volta ad avvalorare l'invocata ritorsività.

1) È pacifico in causa che LO SPISAL SI È RECATO IN AZIENDA LA PRIMA VOLTA IL 13 FEBBRAIO 2017, circostanza confermata dal menzionato funzionario il quale ha inteso rimarcare che L'APPORTO DEL BREDA È STATO DETERMINANTE NELLA DECISIONE DI PROCEDERE ALLE INDAGINI ISPETTIVE E CIÒ ANCHE IN CONSIDERAZIONE DEL NOTEVOLE AUMENTO DELLE MALATTIE PROFESSIONALI IN ELECTROLUX CONNESSE AI RITMI DI LAVORO.

2) Dopo ripetute convocazioni della Commissione paritetica CoTepa si è giunti alla RIUNIONE TENUTASI IL GIORNO 11 APRILE 2017 in cui, anche alla luce della svolta istruttoria orale:

A) Lo stesso odierno attore ha INTESO CONTRAPPORSI ALL'ASSUNTO DELL'ESPERTA OCRA AZIENDALE FORMULANDO ALCUNE CRITICHE OSSERVAZIONI TECNICHE all'esito delle quali, su insistenza dello stesso lavoratore, sono stati inseriti parametri che hanno portato ad una diversità di risultato su una specifica postazione (rilevante o meno che fosse);

B) verso la fine di quella stessa mattinata, in un clima se non proprio di tensione quantomeno di insoddisfazione, il dirigente aziendale dott. Carluccio si è rivolto al dott. Sartor (Responsabile delle relazioni sindacali) affermando con riferimento al ricorrente che *"SI POTEVA TENERE IL BREDA A CASA ANCHE PAGATO"* (vedasi in tal senso l'attendibile deposizione del teste oculare Curiale Roberto, con mansioni di operaio generico, cui si è contrapposta la scontata negazione del fatto ad opera dei due protagonisti del dialogo, aventi entrambi un rapporto di lavoro ancora pendente con ruoli di vertice).

3) In periodo grossomodo contestuale, COMUNQUE NELLO STESSO MESE DI APRILE, la convenuta si è determinata a rivolgersi ad un'agenzia investigativa attraverso una LETTERA DI CONFERIMENTO DI INCARICO DI DUBBIA GENUINITÀ QUANTO AL MOMENTO DELLA SUA REDAZIONE, essendo priva di data certa in assenza di un protocollo E RECANDO IN CALCE UNA SUCCESSIVA DATA DI ACCETTAZIONE SCRITTA STRANAMENTE IN MODO DIFFORME DALLA PRECEDENTE, A PENNA.

4) Sotto altro profilo - a fronte dell'incontestata circostanza per cui DA ANNI IL BREDA SI OCCUPAVA DELLA ZIA USUFRUENDO DEI PERMESSI DI CUI ALLA LEGGE N. 104/92 - suscita non poche perplessità il fatto che guardacaso soltanto nel mese di aprile l'azienda abbia avuto sentore di indebiti comportamenti del proprio dipendente al punto da avvertire l'esigenza di esercitare all'improvviso un penetrante controllo sull'operato del lavoratore.

5) Entrando ora più propriamente nella specificità dell'addebito contestato, l'adito Tribunale prende atto e condivide l'orientamento espresso dalla Suprema Corte (Cass. Sez. lav. 13/09/2016 n. 17968, 06/05/2016 n. 9217) secondo cui *"IL COMPORTAMENTO DEL PRESTATORE DI LAVORO SUBORDINATO CHE. IN RELAZIONE AL PERMESSO L. N.104/92 ART 33, SI AVVALGA DELLO STESSO NON PER L'ASSISTENZA AL FAMILIARE BENSÌ PER ATTENDERE AD ALTRA ATTIVITÀ INTEGRA L'IPOTESI DELL'ABUSO DI DIRITTO"*.

Senonché nel caso di specie ad avviso del decidente NON È DATO RINVENIRE - a conferma dell'accertata natura ritorsiva del licenziamento - LA SUSSISTENZA DI ELEMENTI DISCIPLINARMENTE RILEVANTI, una volta considerato che:

A) Non vi è ragionevole motivo di supporre che le varie attività esterne quotidianamente compiute dal fruitore del permesso traducibili in incombenze espletate in uffici, negozi o presso vicini fossero dettate nell'interesse del medesimo e non invece della persona da tutelare, rientrando anch'esse nell'ambito del concetto di assistenza, che non necessariamente deve esaurirsi all'interno delle mura di casa.

B) La società convenuta HA DEL TUTTO OMESSO DI VALUTARE SE IL RICORRENTE (come effettivamente a suo dire avvenuto) AVESSE SVOLTO ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ANCHE IN ORARIO SERALE E NOTTURNO.

C) Il requisito della continuità dell'assistenza, alla luce anche della ricostruzione operata dalla C. Costituzionale con sentenza n. 213/16, non deve essere inteso nel senso di esclusività e ininterruzione temporale bensì in termini di costanza, regolarità e assiduità (ovvero non con carattere di saltuarietà e discontinuità) in relazione anche alle concrete esigenze dell'handicappato (evidenzia significativamente il Breda come per quanto la zia fosse handicappata in condizioni di gravità *"LE SUE CONDIZIONI NON RICHIEDONO LA PRESENZA CONTINUA E PERMANENTE DI QUALCUNO CHE LA ASSISTA"* al punto da non aver avuto accesso all'indennità di accompagnamento, in quanto considerata in grado di deambulare e di compiere i cosiddetti atti quotidiani della vita senza l'aiuto permanente di un terzo, NON ESIMENDOSI TUTTAVIA DAL RIMARCARRE a pag. 28 delle note difensive LE SPECIFICHE PECULIARI ESIGENZE DI CUI ABBISOGNA LA PROPRIA CONGIUNTA).

Alla luce di quanto sinora esposto deve pertanto trovare applicazione il novellato comma 1 dell'art. 18 L. n. 300/70 con conseguente diritto alla reintegra ed al risarcimento del danno pari a tutte le mensilità maturate e maturande dalla data del provvedimento espulsivo sino all'esecuzione del disposto giudiziale, ragguagliandosi la retribuzione globale di fatto ad €1.856,69 previo assolvimento degli oneri previdenziali ed assistenziali.

Le spese di lite infine seguono la soccombenza e si liquidano equitativamente come da dispositivo.

P.Q.M.

1) Accerta e dichiara la nullità del licenziamento intimato con comunicazione dd. 14/06/2017, in quanto ritorsivo e per l'effetto

Visto il novellato art. 18 co. 1 L. n. 300/70

2) Condanna la convenuta Electrolux Italia Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, a reintegrare il ricorrente Augustin Breda nel posto di lavoro nonché a corrispondergli, a titolo di risarcimento danni, tutte le mensilità maturate e maturande dalla data del provvedimento espulsivo sino all'esecuzione del disposto giudiziale, ragguagliandosi la retribuzione globale di fatto ad € 1.856,69 e previo assolvimento degli oneri previdenziali ed assistenziali.

Somme tutte maggiorate di interessi legali e rivalutazione monetaria dalla maturazione delle singole poste creditorie al soddisfo.

3) Condanna infine la società resistente a rifondere all'odierno attore le spese di lite, equitativamente liquidate in € 8.500,00 oltre contributo forfettario 15% ed accessori di legge.

Si comunichi a cura della cancelleria.

Pordenone, 03 maggio 2018

IL GIUDICE

Dott. ANGELO RICCIO COBUCCI

INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE

A		I	
<i>Alpe Società Agricola Cooperativa e altri</i>	134	<i>Improta</i>	164
<i>Arnoldi</i>	138		
<i>Azzolina e altri</i>	110		
B		L	
<i>Barnea e Caldararu</i>	168	<i>Lorefice</i>	145
<i>Bartesaghi Gallo</i>	101		
<i>Beccarini e Ridolfi</i>	171		
<i>Blair ed altri</i>	115		
<i>Bozza</i>	141		
C		M	
<i>Cafagna</i>	147	<i>Mazzeo</i>	131
<i>Cirino e Renne</i>	121	<i>Messana</i>	178
D		O	
<i>D'Alconzo</i>	158	<i>Orlandi e altri</i>	173
<i>De Tommaso</i>	125		
<i>Di Sante</i>	137		
E		P	
<i>Endrizzi</i>	161	<i>Paradiso e Campanelli</i>	151
		<i>Pennino Tiziana</i>	106
F		<i>Petrie</i>	166
<i>Fasan e altri</i>	135		
<i>Frubona Coop. e altri</i>	134		
		S	
		<i>Solarino</i>	156
		<i>Stefanetti e altri</i>	177; 179
		T	
		<i>Talpis</i>	97

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