

AVVOCATURA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

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

QUADERNI

n. 15

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

(ANNO 2018)



XVIII LEGISLATURA

Agosto 2019

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 2018.

La rassegna introduttiva illustra, nelle linee principali, i recenti sviluppi nel sistema di tutela dei diritti umani e sintetizza i filoni in cui si articolano le varie pronunce nell'ambito del contenzioso di cui è parte l'Italia. A seguire è riportata una scheda sulle anticipazioni 2019.

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

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

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

Le attività dell'Osservatorio sono curate dagli avv. Marco Cerase e Gaetano Pelella con la collaborazione dell'avv. Francesca Romana Girardi e dell'avv. Manuela Zirpoli. La Rassegna introduttiva e le Anticipazioni 2019 sono state redatte dall'avv. Cerase.

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

This volume gives an account of the decisions handed down by the European Court of Human Rights (ECtHR) in the year 2018 in cases against Italy. The *Introductory Review* gives an overview of the recent developments in the system of human rights protection in Europe. It also gives a summary of the main themes of the ECtHR jurisprudence toward Italy. Of each judgement of the Strasbourg Court – originally in English or French – summaries in Italian are offered, with reference to the facts, the relevant law principles and the ruling.

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

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

INDICE

<i>I. INTRODUCTORY REVIEW</i>	3
<i>II. RASSEGNA INTRODUTTIVA</i>	31
<i>III. ANTICIPAZIONI 2019</i>	59
<i>IV. TABELLE DELLE SENTENZE</i>	67
<i>1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico</i>	69
<i>2. Ripartizione delle sentenze per violazione accertata</i>	75
<i>V. SINTESI DELLE SENTENZE IN ORDINE DI ARTICOLO DELLA CONVENZIONE E DEI PROTOCOLLI ADDIZIONALI</i>	77
1. ART. 3 - DIVIETO DI PENE O TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI	79
2. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO	84
<i>2.1 Sotto il profilo dell'accesso ad un tribunale</i>	84
<i>2.2. Sotto il profilo dell'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia</i>	88
<i>2.3. Sotto il profilo della ragionevole durata</i>	90
<i>2.4. Sotto il profilo del diritto di difesa</i>	93
3. ART. 7 – NULLA POENA SINE LEGE	97

4. ART. 8 - DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA	100
5. ART. 1 PROTOCOLLO N. 1 - PROTEZIONE DELLA PROPRIETÀ	110
6. LIQUIDAZIONE EX ART. 41 CEDU	112
VI. DOCUMENTI	115
<i>1. Scheda illustrativa della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	117
<i>2. Tabelle statistiche</i>	127
<i>3. Testi normativi</i>	137
<i>3.1. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali</i>	139
<i>3.2. Protocollo addizionale n. 1</i>	155
<i>3.3. Protocollo addizionale n. 4</i>	159
<i>3.4. Protocollo addizionale n. 7</i>	163
<i>3.5. Protocollo addizionale n. 13</i>	169
<i>3.6. Legge 24 marzo 2001, n. 89</i>	173
<i>3.7. Legge 9 gennaio 2006, n. 12</i>	185
<i>3.8. Legge 24 dicembre 2012, n. 234</i>	189
VII. ULTERIORI DOCUMENTI	195
<u>1.</u> DECISIONE DI CANCELLAZIONE DAL RUOLO DEL RICORSO BERLUSCONI N. 58428/13	197
<u>2.</u> ORDINANZA DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI DI AGRIGENTO DEL 2 LUGLIO 2019	211
INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE	227

I. INTRODUCTORY REVIEW

INTRODUCTORY REVIEW

1. Introduction.

In 2018, the case law issuing from the European Court of Human Rights remained steadily at the centre of both the Italian legal establishment's attention and that of the general public.

On 27 November 2018, the Grand Chamber adopted a decision removing the case of *Berlusconi v. Italy* from the list of cases (application no. 58428 of 2013, regarding the Senate's decision to strip him of his status as senator pursuant to the "Severino law" and asserting a violation of Article 7, ECHR, no crime without a law, and Article 3 of Additional Protocol No. 1, the right to be voted for)¹. The removal was at the request of the said Berlusconi, following his rehabilitation. Earlier, in October 2018, the First Section decided the Provenzano application, finding (as will be seen below) a partial violation of Article 3 and provoking numerous comments.

Overall, fourteen judgments were issued, in the context of a total of 27 applications that obtained a decision. This with respect to a total of 2,281 applications considered, of which 2,254 were declared inadmissible by way of a decision issued by a single judge of the Court or by one of its Committees. As regards violations, Italy has improved its position in absolute terms (11 rulings finding at least one violation, against 28 in 2017) and in relation to other countries.

On 1 January 2019, a total of 4,445 applications against Italy remained pending with the European Court.

¹This decision is published at the end of this *Quaderno*.

Guido Raimondi, Italian judge and President of the Court, ended his term of office in 2019 and was replaced in the presidency by the Greek judge, Linos-Alexander Sicilianos. The new judge for our country is Raffaele Sabato.

There follows below an account of some of the decisions concerning both our country and other countries. Particular regard has been had for those presenting issues of a special interest. As far as the remaining decisions involving Italy are concerned, the reader is referred – as is customary – to the subsequent coverage in this *Quaderno*.

2. Positive Duties to Fight Violence against Women and to Protect Victims: V. C.

In April 2013, during a party at which the minor V.C. was present, the police intervened and seized both drugs and alcoholic beverages. When questioned by the public prosecutor during the criminal proceedings that followed, the girl's parents stated that their daughter suffered from mental disorders and drug addiction. The public prosecutor therefore ordered that the minor be heard and proposed she be entrusted to the social services for minors or placed in a rehabilitation centre or a medical psycho-pedagogical institution (pursuant to section 25 of Royal Decree no. 1404 of 1934). The girl nevertheless expressed her opposition to such a possibility.

In June 2013, V.C.'s mother reported to the Public Prosecutions Office that the minor had been contacted by a pornographic photographer on *Facebook*. The public prosecutor at the Youth Court then applied to have urgent proceedings instituted with a view to the court ordering her immediate placement in a specialist facility. The Youth Court only made a ruling in December 2013, however, after acquiring the social services' opinion in October of the same year. The latter, tasked with finding a specialist facility, contacted the V.L. centre but met with a refusal owing to a lack of places available.

In the meantime, a criminal investigation into exploitation of prostitution had also begun, in the context of which V.C. had (already in December 2013) stated that she had engaged in prostitution after being pressured by two individuals (from the ECtHR's judgment it appears that

the investigation has ended and that the related trial has reached the Appeal Court, following the conviction of those responsible. The latter have nevertheless not complied with the order to pay V.C. damages).

In the month of January 2014, during the continuation of the proceedings, the minor consented to being admitted to a specialist facility. This did not happen, however. At the end of that same month of January, the girl was the victim of a gang rape.

The legal protection proceedings continued, with varying fortunes. First, V.C. was placed in the Karisma community in April 2014, and then, in 2017, the case was closed, since the young woman (by now aged 20) returned to live with her family.

V.C.'s application was therefore based on violations of Article 3 (involving inhuman or degrading treatment) and Article 8 (private and family life).

In its judgment of 1 February 2018, the Court's First Section unanimously found that there had been a violation of the articles invoked because it considered that, overall, the Italian authorities had not fulfilled their positive duties to protect the rights in question.

Indeed, although they already knew about the victim's extreme vulnerability in April 2013 (including the specific dimension of the sexual attention that the girl had attracted, see paragraph no. 101), they had not acted sufficiently promptly. For all that the Public Prosecutions Office had taken appropriate initiatives, the Youth Court and the social services had been too slow to react to the danger (see paragraph nos. 106-110).

The ruling appears to be in line with the Court's case law on duties to protect the life and physical integrity of women²: case law that, in relation to Italy, took a particularly significant turn in the *Talpis* case³.

Here, it would seem that the Court has gone one step further.

Whereas in the *Talpis* case, the period of the authorities' inertia had lasted for over a year, in this case the delay in the authorities' reaction was only eight months. Furthermore, whilst in the case of Elisaveta Talpis, they had

² See, for example, the judgments in *M.G.C. v. Romania*, Fourth Section, 15 March 2016 and *E.B. v. Romania*, Fourth section, 19 March 2019, in this respect.

³ Regarding which, see *Quaderno* no. 14 (2017), p. 40.

instituted genuine criminal proceedings regarding the acts of violence suffered at her husband's hands (albeit in a context of the complainant's hesitations), here the minor had firmly rejected the possibility of being transferred to a specialist facility. Lastly, the Court seems to have overcome the difficulty that – if, in the *Talpis* case, the danger came from an already identified person – here, on the other hand, the finding against Italy (largely) rests on the violence that the girl suffered, to some extent, unforeseeably.

One therefore deduces that, in the case in point, the protection duties have been understood in an extended sense⁴. Such an approach, aiming at maximum protection for victims, particularly vulnerable ones, ought to lead to a rethinking regarding the other strand of the ECtHR's case law concerning Article 7 (*Nulla poena sine lege*). The latter, conversely, seems marked by an affected overemphasis of the defendant's rights in favour of those strongly suspected or even actually convicted of crimes against the person⁵.

3. Confiscation as a Sanction for Unlawful Site Development: the G.I.E.M. Judgment

Delivered on 28 June 2018, the judgment in the case of G.I.E.M S.r.l. and others v. Italy⁶ constitutes an extremely challenging combination of decisions and lines of legal reasoning.

First of all, it pertains to three distinct and partially differing sets of facts.

⁴ One can therefore well understand what the Polish judge, Wojtyczek, meant when – albeit voting together with his colleagues for a finding of violation – he noted in his concurring opinion that, in short, “*the applicant complain[ed] that the authorities failed to protect her not only from third parties but also from herself*”.

⁵ The reader is referred, in particular, to the *De Tommaso* judgment (regarding preventive measures) presented in *Quaderno* no. 14 (2017) at p. 49. This judgment was then followed by the Constitutional Court's Judgments no. 24 and no. 25 of 2019, which do not seem sufficiently thought-through with reference to the victims of crimes.

⁶ The ruling might be read also in *Foro italiano* 2018, IV, c. 389 with a commentary by G. DE MARZO.

The *G.I.E.M.* case concerned the ownership of a plot of land in Bari on the coast at Punta Perotti, bordering land belonging to Sud Fondi S.r.l. that had already been the object of the ECtHR's famous rulings in 2009⁷ and 2012.

It will be recalled that the *Sud Fondi*-Punta Perotti case had concerned the legality of the land's confiscation pursuant to section 44 of the Construction Code 2001, despite the fact that the company's directors had been acquitted of building offences on the basis that "the act does not constitute a criminal offence" (this by virtue of the fact that the mental element of the offence had not been made out). Indeed, the national judges had held that the tangled succession of national and regional provisions on the subject was so complicated and contradictory that despite the fact that the construction activity had been established as being objectively unlawful, those behind it could not be found to be at fault subjectively.

As a consequence, the European Court of Human Rights had ultimately held that, given the concept of "penalty" has substantive-law connotations (irrespective of the formal label used by the national legal order), the confiscation of the unlawfully constructed building, pursuant to the said section 44, was, precisely, a penalty.

In such a context, the act of confiscation regardless of whether or not an unlawful act (complete with objective and subjective elements) had been established, constituted a violation both of Article 7 ECHR and of the property rights referred to in Article 1 of Additional Protocol No. 1 (see, again, the *Sud Fondi* and *Varvara* judgments⁸).

The confiscation of the Sud Fondi land had also included the portion of land belonging to the first of the applicants in this case, namely, G.I.E.M., who – albeit included in the site division and development plan deemed illegal – had not seen illegal site-development activity on its land.

Although this portion had been returned to its owners, the latter had sought damages and had failed to obtain them. Hence their application,

⁷ The author takes the liberty of referring to *Quaderno* no. 6 (2009), p. 148.

⁸ See *Varvara v. Italy*, 29 October 2013, in *Quaderno* no. 10 (2013), p. 123.

based both on Article 7 ECHR and – again – on Article 1 of Additional Protocol No. 1 and Article 6 ECHR.

In the case of RITA Sarda Srl and Hotel Promotion Bureau Srl, on the other hand, the facts involved the building and sale of accommodation units at Golfo Aranci (Sardinia), conducted over an area of approximately 33 hectares; here, too, however, in a rather chaotic context of town-planning instruments and administrative authorizations that were first issued and then revoked because of changes in the regional legislation. In the criminal proceedings stemming from the investigation into the building activity's legality, the charges of unlawful site development brought against the legal representatives of the two companies were eventually dropped because they were time-barred. The lands and the units built (except those already sold to individual purchasers) were confiscated⁹.

The applications brought by RITA Sarda and Hotel Promotion Bureau were based both on Article 7 ECHR and – again – on Article 1 Protocol No. 1 and Article 6 ECHR.

Lastly, the applications made by FALGEST Srl and Filippo Gironda concerned a complex built in the province of Reggio Calabria. The building permit initially only allowed a tourist residential complex but was subsequently modified while work was in progress. However, subsequent inspections had led to it being ascertained that the buildings were, in actual fact, flats for residential use. Criminal proceedings had followed. Here, too, the charges were declared statute-barred and the property was confiscated. And here, too, the applications were based on Articles 6 and 7 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

The Second Section of the Human Rights Court relinquished jurisdiction in favour of the Grand Chamber, which delivered a detailed (and partly contradictory) judgment.

As far as G.I.E.M. was concerned, it found – on the basis of the legal principles established in the *Sud Fondi* and *Varvara* judgments –

⁹ Regarding the rights of third parties acting in good faith, see D. PERNA, in Lattanzi-Lupo, *Codice penale – Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Giuffrè, Milan, 2015 update, *sub* art. 240, vol. III, p. 1419.

that there had indeed been a violation of the parameters invoked (with the exception of Article 6 ECHR). This since there had been no unlawful building activity on the applicant's lands; nor had the company been involved in the criminal proceedings. Thus the confiscation was shown to be an unforeseeable and disproportionate measure even when balanced against the demands of protecting the public interest (environmental integrity and orderly land use, in this case). This ruling was adopted by a majority of 15 votes to two.

At paragraph nos. 243 *et seq.*, the Court nevertheless revisited the subject of whether confiscation must mandatorily presuppose the criminal conviction of those responsible for the offence generating the products or profit confiscated and it took a new approach to the topic. It therefore went back over passages from the *Sud Fondi* and *Varvara* judgments (paragraph no. 70 of the latter judgment, in particular) and came to the conclusion that the "penalties" referred to in Article 7 ECHR can, in actual fact, also issue from administrative authorities and not just judicial ones.

If this is correct, the requisite prior declaration of criminal liability must be understood to mean that the acting authority must have ascertained that the relevant objective and subjective elements of the offence may be attributed to the perpetrator, although there need not also necessarily be a formal conviction.

For this reason, as Mr Girona had taken advantage of a favourable judgment based solely on time-barring (and thus not a formulation that excluded the unlawfulness of his conduct), the Court found – only in relation to this applicant – that there had been no violation of Article 7 ECHR. This decision was adopted by 10 votes to 7.

With reference to the companies Hotel Promotion Bureau, RITA Sarda and FALGEST, on the other hand, the Court would seem to have considered that the companies' directors had acted in a personal capacity and not as legal representatives of the companies and thus considered the companies to be like third parties acting in good faith. Thus it found there had been a violation of Article 7 ECHR, since they had not taken part in any way in the criminal proceedings. Here, too, the majority was 15 to 2.

The Court also (unanimously) found there had been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 in relation to the three applicant companies.

It did not consider it necessary to examine G.I.E.M.'s complaint based on Article 6(1) ECHR (fair trial), on the other hand.

As for Mr Gironda's complaint based on Article 6(2) ECHR (presumption of innocence), the Court found that there had been a violation. This on the grounds that the applicant had been acquitted on the merits on appeal, whereas the Court of Cassation had ascertained the time-barring, quashed the acquittal without remitting the case and ordered the confiscation.

Thus it held that Article 1 of Protocol No. 1 had also been breached, although – as will be seen - the Belgian judge, Lemmens, dissented on this point.

As for the issue of just satisfaction afforded pursuant to Article 41 ECHR, the Court unanimously reserved judgment as it did not consider the question to be ready for decision. It contemporaneously gave the parties three months from the date of its judgment to present written observations.

As already mentioned, this judgment is highly complex, referring as it does to facts that do not fully overlap: in one case there had been no unlawful building activity, whereas there had been in the other two; in two cases there had been genuine uncertainty as to the lawfulness of the building activity while it was under way, whereas in another it appeared unlawful right from the beginning; whilst in two cases (G.I.E.M. and Hotel Promotion Bureau-RITA Sarda) only the affected companies applied to the Court, in another (FALGEST and Gironda) both the company and the property co-owner, (a defendant in the underlying criminal trial) had applied.

It therefore remains to be clarified why such different applications were joined and why, in many parts of their legal reasoning, the judges who stated their opinions brought these applications together on the basis of apparently peremptory and generalizing arguments.

Sometimes tortuous in the way it developed its legal reasoning, the majority decision unsurprisingly provoked several instances of disassociation, starting with the elements of dissent expressed by the Icelandic judge, Spano, and the Belgian judge, Lemmens. For quite the opposite reasons, there is also a very weighty additional opinion written by the Portuguese judge, Pinto de Albuquerque, who partly concurred and

partly dissented. Perplexed tones can be detected in the concurring opinion of the Romanian judge, Motoc. Lastly, there was a further separate opinion drawn up by the Hungarian judge, Sajò, the Turkish judge, Karakaş, the Swiss judge, Keller, the Bosnian judge, Vehabovic, the Lithuanian judge, Kuris, and the Bulgarian judge, Grozev, all accompanied by Pinto de Albuquerque.

Starting with the partly concurring and partly dissenting opinion of the judges Spano and Lemmens, they considered the judgment's fundamental approach to be erroneous, entirely based as it was, in actual fact, on the violation of Article 7 ECHR, which – it may help to remember – contains the principle that there can be no punishment unless it is prescribed by law (*Nulla poena sine lege*).

They recalled that Article 7 – in truth – operates in defence of the non-retroactivity of criminal sanctions and, therefore, of the knowability and foreseeability for the parties of the consequences of their conduct. Applying these concepts to legal entities such as commercial companies makes little sense.

It was for this reason that the two judges dissented regarding the violation of Article 7 ECHR in relation to all the applicant companies. Conversely, they also disagreed with the statement that it was not necessary to consider the complaint based on Article 6, regarding fair trial. This they considered to have been violated, since the companies had been subjected to the confiscation without the opportunity to intervene during judicial proceedings.

Spano and Lemmens likewise held that Article 1 of Protocol No. 1 had been breached: not as a consequence of the violation of Article 7 but because the automatic confiscation of lands – albeit in pursuit of a legitimate aim “in the public interest” – had not, in actual fact, undergone any proportionality assessment.

Finally and curiously, the two judges were divided over the violation of Article 6(2) ECHR with regard to Mr Gironda: Spano agreed with the majority whereas Lemmens dissented here as well.

The Romanian judge, Motoc, drew up a concurring opinion that essentially – when read carefully – expresses a marked perplexity over the entire judgment. In her opinion, it ought to have asserted the principle *ex turpi causa non oritur actio* more clearly (by virtue of which a person

cannot benefit from his own, ascertained illegal conduct). She centred her reflection on the relationship between the ECtHR's line of decisions beginning with the *Sud Fondi* judgment and the Italian Constitutional Court's judgment no. 49 of 2015¹⁰. Motoc argued that the *G.I.E.M.* verdict (with which she did agree) constitutes a new stage in the dialogue between the two Courts but, perhaps, is not the last word. She seems to reproach the Grand Chamber over the fact that the Court in Strasbourg has been the first to oscillate regarding Article 7 ECHR. For example, when deciding a case concerning the aiding and abetting of unlawful immigration, the ECtHR has held that the seizure of the vehicle used, without establishing whether its owner had participated in the crime, did not breach Article 7 (see the decision in *Yildirim v. Italia*, Application no. 38602 in 2002) or other parameters either.

In support of these doubts, she also cited more recent precedents issuing from other national courts (the British Supreme Court, in the 2014 case of *R. v. Ahmed*, for example) emphasizing the importance of the fight against illicit assets and the difficulties this fight encounters. In her opinion, the European Court of Human Rights must not turn its back on these difficulties. In short, Motoc seems to hope for a new coherence: one that may ensure consistency with the ECtHR's case law and a better understanding of the essential interests that national laws, enacted within the margins of countries' quite legitimate discretion, are seeking to protect.

Pinto de Albuquerque's individual opinion and the collective one drawn up by Sajò and the other recently mentioned judges took quite another stand.

With reference to the failure to find a violation of Article 7 in relation to Mr Girona, they vehemently criticize what they consider to be an inexplicable *revirement* from the *Sud Fondi* and *Varvara* judgments.

They believe that this verdict is motivated by deference towards the Italian Constitutional Court's judgment no. 49 of 2015. In their opinion, if conviction – the prerequisite for confiscation – can also be understood in the sense of the substantive ascertainment of a form of conduct

¹⁰ Regarding which, see the ample coverage in *Quaderno* no. 12 (2015), p. 47.

(independently of any formal finding of criminal liability by the national authorities), then the guarantee afforded by the *nulla poena sine lege* rule is rendered wholly ineffective (see paragraph nos. 29 *et seq.* of the opinion of Judge Pinto de Albuquerque), since the Court would reserve itself the right, case by case and arbitrarily, to establish whether a defendant - albeit “acquitted” by virtue of time-barring – nevertheless did commit an act that may justify the additional penalty. This would give the national authorities *carte blanche* to violate Article 7 ECHR.

The more attentive Italian commentators¹¹ have observed that, in reality, the *G.I.E.M.* judgment appears to take a sensible stance, without which environmental protection and Italian land-use planning would have suffered an irremediable blow¹².

The judges dissenting over the non-violation of Article 7 ECHR in relation to Mr Gironda because of their dissatisfaction with a purportedly substantialist concept of “criminal conviction”, do not appear to show the same attitude over all the other “substantialist” types of choices that the ECtHR has made in the past. These include, first and foremost, precisely that of considering confiscation as a sanction for unlawful site development a penalty; something that, formally, in the Italian criminal legal order, it is not¹³. When the dissenting judges highlight the contradiction between finding – in relation to Mr Gironda - a violation of Article 6(2) (presumption of innocence) but no violation of Article 7, they neglect to consider that the argument also works the other way round, as the above-mentioned Romanian judge, Motoc, seems to have recognised.

4. Evidence Hunting: Brazzi

The meeting of different legal and judicial cultures – something that occurs at the Court of Strasbourg, with its 47 judges of different

¹¹ The author takes the liberty of referring to M. BIGNAMI, *Da Strasburgo via libera alla confisca urbanistica senza condanna*, in *Questione giustizia on line*, 10 July 2018, as a good representative example.

¹² For an overview of these aspects, it seems appropriate to refer the reader to *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto ISPRA, Rome 2017.

¹³ See Judgment no. 17066 of the Court of Cassation (Third Civil Section), 4 February 2013, and the Constitutional Court’s same Judgment no. 49 of 2015.

provenance – sometimes shows its problematic (or, even, paradoxical) side. This was so in the case of *Brazzi*, decided by the First Section on 27 September 2018.

In point of fact – and without prejudice to the account set out *infra* in this *Quaderno* – it will suffice to recall that the applicant was an Italian citizen resident in Germany. In the context of an administrative tax audit he had been subjected to a criminal search pursuant to Article 247 of the Italian Code of Criminal Procedure (conducted in a timeframe and manner that were quite civilized, however). He had not considered it necessary to enlist the aid of a lawyer during the act conferring such protection. The latter had not had a fruitful outcome, as those tasked with carrying out the search had not seized anything. The criminal proceedings for hypothetical tax offences had then been discontinued in 2010.

Brazzi had then applied to the Court of Cassation, asserting that the search had been illegal. The Court of Cassation had declared his application inadmissible because the search had not been followed by any seizure and – under the Italian legislation – a search does not, of itself, confer a right of challenge. Nor does a house search restrict personal freedom for the purposes of Article 111 of the Constitution (unlike a body search), moreover. It therefore gives no cause to apply to the Court of Cassation.

Hence the application to the European Court of Human Rights, alleging a violation of Article 8. The application was allowed, on grounds eminently linked to a line of reasoning more appropriate to those legal orders where public prosecutors are placed under the Executive's control than to our own, where they enjoy the independence of the judiciary.

The ECtHR maintained that since the search warrant (albeit containing reasons) had been signed solely by the public prosecutor, it would not have been backed up by any prior judicial scrutiny. And this deficit would not have been compensated by any subsequent judicial scrutiny, since only seizure (which may follow a search) would give rise to scrutiny of the grounds for the investigatory action, during a review by the criminal courts or the Court of Cassation. In short, according to the ECtHR, searches *per se* would be an instrument left to the arbitrary use of public prosecutors, without any scrutiny.

This appears to be an argument that, if taken literally, risks depriving law enforcement of one of the most widely used judicial tools. It is difficult to agree with it. As is known, a search is an act that is subject to safeguards: during its performance, the person subjected to it has the right to be defended by a lawyer. It can be provided for by a public prosecutor (who, in Italy, is a member of the judiciary, characterised by the principles of independence and impartiality, in accordance with Articles 101 and 104 of the Constitution¹⁴), in the form of an order containing reasons (which must, therefore, offer the grounds for the suspicions that lead to the investigation developing in the direction of a search).

Arguments – such as those in the judgment considered here – that these safeguards are insufficient for compliance with the European Convention on Human Rights, seem to bear the stamp of the Anglo-American legal and judicial practice whereby searches are carried out by the police and the checking on “probable cause” can sometimes be rather superficial.

The finding of a violation also appears unconvincing in the light of the Court’s objections to one of the points of defence adopted by the Italian Representation, namely, that any macroscopic irregularities during a search can be argued in disciplinary proceedings or in a civil action for damages (regardless of whether or not the search is followed by seizure). The Strasbourg judges replied that the lack of the safeguard provided by Article 8 ECHR is felt precisely in those cases in which disciplinary or compensatory remedies are not sought (!). But if these remedies are not sought (in the case in question, a lawyer was not even called), it seems plausible to argue that, here, the act was wholly lawful and guiltless and it is hard to understand how the Court can have found a violation of the right to private life¹⁵.

14 These concepts have recently been reasserted by the Constitutional Court’s Judgment no. 229 of 2018.

15 In this respect, see the doubts expressed in D. CARDAMONE, *La sentenza della Cedu Brazzi c. Italia: sono arbitrarie le perquisizioni disposte dall’Autorità giudiziaria?* in *Questione giustizia on line*, 15 January 2019, highlighting how this judgment also conflicts with the decision in *Previti v. Italy*, 8 December 2009 (application no. 45291 in 2006), in which the Court had ruled out that the public prosecutor had lost his impartiality, even when he voiced his opinions.

5. Prison Regimes: the Provenzano Judgment.

Decided on 25 October 2018 by the Court's First Section, the case of *Provenzano v. Italy* caused a considerable stir in the mass media¹⁶. It concerned the application to the European Court of Human Rights initially made by Bernardo Provenzano¹⁷ and then continued by his son,

¹⁶It is worth reporting how G. ARDITO commented on the matter on the TRECCANI Encyclopedia website on 19 December 2018: "The case of *Provenzano v. Italy* is certainly one of the most controversial and publicly debated. Leaving the assessments advanced by many to one side, the Court, far from finding against Italy for an inadequacy in the health care provided to Provenzano, did not even question the section 41-*bis* regime's compatibility with the rights protected by the ECHR. It found, rather, that there had been a violation of Article 3 solely with regard to the final renewal of the ministerial decree, which had been effected without obtaining an updated medical expert's report on the detainee's state of health. In the absence of specific rules in Article 3 ECHR regarding the treatment of detainees, as is known, the Court turned to its case law for an assessment of the cases in point. The *Provenzano* case therefore seems to follow fully in the footsteps of the Court's case law that, from the well-known case of *Soering v. United Kingdom* onwards, has posited Article 3 as a fundamental principle for democratic societies. Faithful to the principle of a gravity threshold and after a detailed analysis of the medical documents adduced in evidence, the Strasbourg Court has confirmed the breadth of the inhuman or degrading treatment concept, whilst safeguarding the hard prison regime. The Court has thus fully confirmed some of its well-known precedents, particularly the judgment in *Mouisei v. France* (2003), in which it reasserted the right of detainees to conditions that are compatible with their state of health and human dignity. If, in the earliest case, the focus was on the lack of attention that the medical staff paid to the applicant's continually worsening health condition, in the case of Mr Provenzano, the Court has urged the competent bodies to consider the detainee's health condition more carefully, taking due account of the need for the punishment and the elements of humanity and dignity envisaged by Article 3".

For representative examples of the comments immediately appearing in the Italian press, see A. BOLZONI, *Provenzano e il 41-bis in fin di vita*, in *Repubblica*, 26 October 2018, p. 43; M. CHIAVARIO, *Giusta severità sì, ma disumanità mai*, in *Avvenire*, 26 October 2018, p. 2 and the interviews with Giancarlo Caselli (*Sentenza forse discutibile ma la legge non è in dubbio*) and Nino di Matteo (*No strumentalizzazioni, è stato curato al meglio*), in *Fatto quotidiano*, 26 October 2018, p. 15.

¹⁷ Bernardo Provenzano was given several life sentences for numerous very serious offences both against the person and against public order (including the Capaci massacre occurring on 23 May 1992, which killed Giovanni Falcone, Francesca Morvillo and the members of their escort, Antonio Montinaro, Vito Schifani and Rocco Dicillo). The Report published by the Committee of Inquiry into the Mafia of the Eleventh Parliament (Doc. XXIII, no. 2, adopted on 6 April 1993) states, inter alia: "*The Corleonesi, on the other hand, proposed a different kind of strategy, based on a more immediate recourse to murder including in relation to those State authorities who did not stoop to compromise. On the other hand, the recourse to violence was very often decided on without seeking the consensus of all the inter-provincial Commission's members. This strategy coincided with the original features of the group that was under Liggio, Riina and Provenzano*". It should be recalled

Angelo. This resulted in a finding against our country for a violation of Article 3 of the Convention, in relation to the hard prison regime provided for under section 41-*bis* of the Prison Administration Act, to which the detainee had been subjected from the moment of his arrest (on 11 April 2006, after 40 years on the run from the authorities) until the moment of his death (on 13 July 2016).

The judgment's narration of the facts states that Provenzano's son, Angelo, had been appointed his limited guardian in 2014 and that Provenzano – who had already undergone surgery in December 2012 – had been transferred from the Novara Correctional Facility (where he had been detained until 27 April 2011) to the one in Parma, only to then be transferred to the correctional wing of Parma General Hospital and then to the Treatment and Diagnostic Centre of the Milan Opera Correctional Facility on 5 April 2014. From 9 April 2014 until his death, he had been detained in the correctional wing of San Paolo Hospital in Milan.

The ECtHR acknowledged that, following the appearance of numerous pathologies, Provenzano had been the object of frequent and thorough diagnostic tests and treatments throughout the period of his detention (see paragraph nos. 17 *et seq.*). On 1 March 2013 a personalised health-care plan had also been drawn up. On 8 August 2014, an expert report ordered by the Milan Court had established that although his pathologies were numerous and serious, none were at an acute stage that would render his state of health incompatible with detention. A medical report dated 11 August 2014 nevertheless referred to a cognitive decline.

In the meantime, Provenzano had applied to various competent authorities for suspension of the execution of his prison sentence pursuant to Article 146 of the Criminal Code or, in the alternative, pursuant to

that – in itself – the prison regime provided for under section 41-*bis* has survived the ECtHR's scrutiny, being found not to violate Article 3 ECHR: see the judgments in *Gallico v. Italy* and *Argenti v. Italy* (both delivered in 2005), which are presented in *Quaderno* no. 2, (2005) at pp. 21 and 22. See, also, the Second Section's decision in *Riina v. Italy* (11 March 2014) that declared application 43575/09 inadmissible.

Article 147 of the Criminal Code but his applications had always been refused (ultimately by the Court of Cassation in June 2015).

Upon its expiry in March 2014, the decree ordering the prison regime provided for under section 41-*bis* had been renewed by the Minister for Justice on 23 March 2014. Such renewal also occurred two years later, on 23 March 2016.

The Italian Government had opposed Provenzano's application on various grounds.

First of all, it had contested his son's lawful right to continue with the trial, since the prohibition of torture or inhuman or degrading treatment under Article 3 ECHR encompasses strictly personal aspects to which an heir cannot conceivably succeed. The Court did not share this objection. It pointed out that the filial relationship is the closest relationship that exists and that – in confirmation of this – precisely the son had been appointed as Provenzano's limited guardian.

The Court likewise disregarded the objection (raised by the Italian Representation as a matter of scruple) that the domestic remedies had not been exhausted.

On the merits, the Court reasoned that in order to assert a violation of Article 3 ECHR in relation to the mere detention of a person suffering from pathologies, it is necessary to show that the health-care measures adopted by the defendant State must be capable of being defined inadequate (see paragraph nos. 127-128). Given the frequent medical examinations and diagnostic tests and the consequential treatments received, the Court did not feel it could come to such a conclusion and rejected Provenzano's complaint as it related to the period up to the hard prison regime's renewal in March 2014 (see paragraph no. 141).

In relation to the renewal decree covering the period 2014 - 2016, the Court noted that the Italian authorities had evidence that the detainee's cognitive functioning had deteriorated considerably. Nevertheless (here, too) it did not feel it could conclude, on that ground alone, that there was no longer any need for the preventive measures and isolation that section 41-*bis* legitimately provides for. Thus it ruled out the possibility of a violation during this phase as well (see paragraph no. 154). Conversely, the Court noted that when the Minister renewed the hard prison regime in March 2016, he did not carry out his own assessment of the facts relating

to the detainee's health. According to the ECtHR, he essentially relied on the opinions of the Palermo District Anti-Mafia Prosecution Office and the National Anti-Mafia and Counterterrorism Prosecution Office, which did not take the aspects concerning Provenzano's health into consideration. Thus the Strasbourg Court concluded that the ministerial measure had not been convincingly shown to be justified and it unanimously found a violation of Article 3, solely in relation to the period 23 March-13 July 2016.

6. Judgments Relating to Other Countries.

6.1. Political Freedoms and Personal Security: Navalny v. Russia

Alexej Navalny is a Russian pro-democracy rights defender, highly active both in organizing demonstrations against president Putin and on social media¹⁸.

He was arrested and detained in Moscow police stations on several occasions: on 5 March 2012, twice during the same day on 8 May 2012 (at dawn and then again, late in the evening, after he had been released), the following day on 9 May, then again on 27 October 2012 and twice on 24 February 2014.

The grounds for the arrests were all based on his participation in public meetings contesting the regularity of the presidential elections in 2012. The arrests in 2014 were partly (and more particularly) due to the demonstration held on the occasion of the hearing in a trial concerning protests in May 2012, essentially occurring at the same time as his first arrests.

¹⁸Navalny has also been arrested many times after the events forming the subject-matter of the judgment reported here: see, for example, R. Fabbri's news article *Navalny arrestato con 260 persone. Ma in Russia l'opposizione c'è*, in *Il Giornale*, 29 January 2018, p. 10, as well as *Mosca, Navalny arrestato per corteo non autorizzato*, in *Il Messaggero*, 29 January 2018, p. 11 and *Manifestazioni anti-Putin, arrestato Navalny*, in *Sole 24 ore*, 6 May 2018, p. 5. It should likewise be recalled that Navalny had been tried in the past in relation to his denunciatory and dissenting demonstrations and the European Court of Human Rights had already found Russia to have violated Articles 5, 6 and 11 of the Convention to his detriment (see the judgments in *Navalny and Yashin v. Russia*, Third Section, 4 December 2014 and *Navalny and Ofitserof v. Russia*, Third Section, 23 February 2016).

In relation to the arrest in March 2012, Navalny was fined the equivalent of approximately EUR 25; at the end of the proceedings brought against him in May 2012, he was sentenced to 15 days' imprisonment.

In relation to the acts committed in October 2012 (which, according to the charges laid, had caused a road to be obstructed), he received a fine amounting to the equivalent of approximately EUR 740. This at the end of a hearing during which the judge had refused to call and examine the policemen who had arrested him and had also refused to admit elements of evidence in his defence, on the sole basis that their version contradicted the one contained in the police report (!) (see paragraph no. 33 of the Grand Chamber's judgment).

For the public order offences allegedly committed at the time of the trial in 2014, he received a further fine equal to about EUR 200.

These convictions became definitive after all his appeals had been refused. Hence the application to the Court in Strasbourg asserting a violation of the Convention's Article 5 (Prohibiting unlawful detention), Article 6 (Fair trial), Article 11 (Freedom of assembly and association) and Article 18 (Limitation on use of restrictions on rights). The applications had been allocated to the Court's Third Section, which had joined them and had delivered a judgment (on 2 February 2017) finding violations in relation to all the complaints, except the Article 6 claim concerning the proceedings relating to the events occurring in March 2012.

As regards Article 18, the Third Section had held that there was no need for a separate decision, given the findings of violations under Articles 5 and 11, which the Court had deemed exhaustive.

The Russian government had promptly asked for the case to be referred to the Grand Chamber, which then gave its own verdict by way of a judgment issued on 15 November 2018. Sitting in plenary session, the Court largely confirmed the (single) Chamber's judgment.

As far as Article 5 was concerned, with regard to the arrests and detentions in the police stations (which were deemed to be similar to an

unjustified preventive detention), it held that, in some of the cases, there had been no *a priori* need to defend public order - in a democratic society - given that the demonstrations, albeit unauthorized, had not been violent and had not constituted a breach of the peace; in other cases, the reaction of the police had, in any event, been disproportionate in comparison with the stated aim of maintaining public order.

With regard to the fairness of the trials (Art. 6), the Court found that equality of arms between the prosecution and the defence had been totally excluded in six episodes out of the seven. This because the judges had always refused to admit significant elements of evidence, such as video recordings of the events and, in the first of the cases tried, the Justice of the Peace had only examined policemen who, according to the applicant, were not the same people who had arrested him) (see paragraph no. 83 of the judgment).

As regards the right to association and assembly, the Grand Chamber unanimously found that there had also been a violation of Article 11; and – significantly, overturning the simple Chamber’s decision – also of Article 18 ECHR, which (it will be remembered) provides that the restrictions permitted under the Convention to the rights established therein cannot be imposed by a Signatory for any purpose other than those indicated in the respective individual pieces of legislation.

According to the applicant, even if a legitimate purpose had been invoked to justify limiting his right to publicly dissent from president Putin’s policies and conduct, the true purpose pursued through the arrests he had endured was to intimidate him and suppress his dissent (see paragraph nos. 172-174 of the judgment). The ECtHR agreed with this approach (at least with regard to the event occurring in October 2012 and the first of the episodes occurring on 24 February 2014; see paragraph no. 175), since it verified how systematically none other than Alexey Navalny was targeted by the police and arrested (seven times in a rather short period; see paragraph no. 167), before being tried summarily and in a manifestly unfair manner, moreover (see paragraph no. 84 of the judgment). In short, the European Court of Human Rights held (by way of

a majority) that there had indeed been a violation of Article 18 in conjunction with both Article 5 and Article 11¹⁹.

For these reasons, in the context of just satisfaction pursuant to Article 41, it awarded the applicant EUR 50,000 in respect of non-pecuniary damage, in addition to EUR 1,025 in respect of pecuniary damage.

6.2. Religious Freedom: Molla Sali v. Greece

Concerning a conflict of positive law with religious custom, the Grand Chamber's judgment delivered on 19 December 2018 in the case of *Molla Sali v. Greece* received widespread coverage in both the national and the international press.²⁰ A Greek man, who was a member of the Muslim community of Thrace, had provided by notarised public will that his wife was to be his sole heir, with the result that she had succeeded to a large part of the relevant estate, her husband having died before her.

Basing their arguments on Islamic law, according to which wives and any other close relatives (in this case, the deceased's two sisters german) must divide the inheritance in equal parts, the said sisters had sued the wife (now a widow), seeking an annulment of the will.

At first instance and on appeal, the Greek judicial authorities had firmly rejected the plaintiffs' claims, arguing that it was quite clear that there could be no derogations from the Greek civil code in order to

¹⁹ The dissenting opinion of the Czech judge, Pejchal, the Russian judge, Dedov, the Luxembourg judge, Ravarani, the British judge, Eicke, and the Hungarian judge, Paczolay, only covers this last aspect. They observed that the Court was essentially charging Russia with abusing its power to limit the concrete exercise of fundamental rights under the Convention. The judges therefore maintained that it was not Article 18 ECHR (which provides for a form of abuse of power, borrowed from the French legal order's concept of *détournement de pouvoir*) that should have been applicable but, rather, Article 17 (which the applicant had not invoked, however).

²⁰ See, for example, *Muslim woman tries to close Thrace's sharia inheritance law loophole* on the *Guardian* site, <https://www.theguardian.com/law/2015/apr/10/sharia-greece-human-rights-inheritance-law-and> V. ZAGREBELSKY, *Il diritto europeo impone alla Sharia il rispetto delle libertà individuali*, in *La Stampa*, 28 January 2019, p. 25.

honour Islamic custom: were it to be otherwise, the spouse would have suffered obvious discrimination on grounds of her religious affiliation.

Nevertheless, basing its reasoning on an article of the 1913 Treaty of Athens and the subsequent domestic ratification legislation dating to 1920, the Greek Court of Cassation had observed that the Greek nationals of Muslim faith living in Thrace fell under the jurisdiction of the Mufti and Sharia law in all family-related matters, including that of Islamic wills and intestate succession. The Greek Court of Cassation had likewise pointed out that the provisions of said Treaty were to be deemed a part of Greek domestic law, pursuant to Article 28 of the Greek Constitution, which laid down the principle (similar to the one established under Article 10 of the Italian Constitution) that international law shall prevail over any contrary provision of Greek law. Failure, on the part of the Greek judicial authorities, to apply the provisions of this Treaty would have meant depriving the minority Greek nationals of Muslim faith in Thrace of the protection on which they relied.

The Court of Cassation then remitted the case. In its subsequent judgment, the Thrace Court of Appeal had applied Sharia and had re-determined the portions due to the heirs identified thereby.

Mrs Molla Sali consequently applied to the European Court of Human Rights on the grounds of a combined violation of Article 14 ECHR and Article 1 of Additional Protocol No.1. Christian Concern, the Hellenic League for Human Rights and the Greek Helsinki Monitor also intervened in her support.

The Grand Chamber observed first of all that – at a literal level – the Treaty of Athens makes no express mention of a duty to apply Sharia law (paragraph no. 151). It further noted that, regarding the issue of whether under the Treaty Sharia had legal effect in relation to the Greeks living in Thrace, there were divergences in the very case law issuing from the Greek civil courts and also between the latter and that issuing from the administrative courts (see paragraph no. 153 of the judgment).

As regards the central issue, the Court in Strasbourg opted for a pragmatic approach, which it derived from the Respondent State's

original appeal-court judgment. Indeed, the Thrace Court of Appeal had established that, although he was a member of the Thrace Muslim community, the testator had availed himself of the Greek Civil Code when drawing up his will (see paragraph nos. 139 and 156-157). Thus the definitive verdict of the Greek Court of Cassation had, according to the Grand Chamber, paradoxically deprived him of that freedom of choice that the rules protecting minorities aim to guarantee.

In short, the European Court of Human Rights found that there had been a violation of the principle of equal treatment and the widow's property claims had thereby suffered, more by virtue of the elements of discrimination against her testator husband than directly.

The only sentence conceded by the ECtHR to the reasons for the secular State's primacy regards the concern that several international bodies had expressed in the recent past about practices that discriminated against, precisely, the women in the Greek Muslim community in Thrace (see paragraph no. 154). From this point of view, the two "Turkish" precedents (*Refah Partisi v. Turkey* in 2003 and *Sahin v. Turkey* in 2005) appear more convincing. In the first case, the Turkish authorities had ordered the dissolution of the Islamic Party because the latter, in supporting the introduction of Islamic law into the civil legal framework, had chosen a position of open conflict with the secular Constitution underpinning the Turkish Kemalist state. The Grand Chamber found there had been no violation of Article 11 ECHR regarding freedom of association. In the second case, a young woman who was a practising Muslim claimed the right to wear the veil at university: something that had been forbidden her. Having gone to the ECtHR to complain of a violation of Article 9 ECHR regarding religious freedom, she saw her application rejected on grounds analogous to those in the *Refah Partisi* case²¹.

²¹ Similarly, see, also, the judgment in *Ebrahimian v. France* in 2015 (in *Quaderno* no. 12 (2015), p. 53, in which the ECtHR found there had been no violation of Article 9 ECHR in relation to a French citizen of Islamic faith who wanted to wear the veil at work. This had been prohibited on the grounds of the delicate job she did in a psychiatric health facility.

6.3. The Right to Free Reporting on the Internet: Magyar Jeti Zrt v. Hungary

On their way to a match between Hungary and Romania, a group of Hungarian football supporters disembarked from their bus in the village of Konyár, close to the border, and walked up to a school where the students were predominantly Roma. The young supporters, who were apparently drunk, besieged the school courtyard for some time, throwing bottles and seriously threatening and insulting the students.

The Roma community in Konyár subsequently reported the incident. A journalist working for the Hungarian Internet news portal, 444.hu, then contacted a leading member of the community along with another person and they granted him an interview. The consequent piece of journalism published on the site 444.hu proved to be very matter-of-fact and objective. However, it also contained a hyperlink to a video in which the persons interviewed attributed the incident to the racism and xenophobia of far-right political party Jobbik, which is represented in the Hungarian Parliament. The article specified that the video had been uploaded to *Youtube* by the authors of the statements, not the journalist. The political party Jobbik nevertheless sued not only the representative of the Konyár Roma community, but also the news reporter and even the website for defamation, holding them objectively liable.

All levels of the Hungarian judiciary proved favourable to the plaintiff political party, on the basis of the assumption that the veracity of the interviewees' statements had not been demonstrated; and – as far as the site 444.hu was concerned – that the fact of having put the link on its own webpage constituted conduct that had objectively facilitated the dissemination (the term used in the judgment to refer to the Hungarian concept) of a defamatory falsehood. Hence the application made by the journalist and the website under Article 10 ECHR.

In its judgment delivered on 4 December 2018, the Fourth Section unanimously allowed the application. It stressed that Internet sites disseminating news have the principal function of boosting and expanding exercise of the right to free reporting and journalistic criticism as well as

the right to be informed, both of which are crucially important for defending democracy (see paragraph no. 73).

The ECtHR noted that the criterion of objective liability, made out solely on the basis of the inclusion of a link on the applicant's site (without any proof that that same site's webmasters knew about the content of the video connected via hyperlink), is incompatible with Article 10 of the Convention. Furthermore, according to the Strasbourg judges (see paragraph nos. 81-83 of the judgment), it could not be ruled out *a priori* that this case was not so much about factual reporting as, rather, the legitimate exercise of the right to criticize (which is what the Roma community's outburst regarding a far-right party could be considered to be). The subject was therefore a highly delicate one, rich in implications for the concrete exercise of freedom of information and the Hungarian judges ought to have used a far more judicious interpretative yardstick; one that, on the contrary, they chose to leave to one side in the name of the overly rigid criterion of objective liability.

In this respect, in support of its verdict (and *a contrario*), the ECtHR cited the Grand Chamber's judgement in the case of *Delfi v. Estonia* (2015)²², in which the Baltic platform had been held liable for the dissemination of readers' defamatory comments regarding a third party, since it had not removed them sufficiently promptly. In actual fact, it appears that the *Magyar Jety* judgment has improved on the line of reasoning set out in the precedent cited: whereas in *Delfi*, the Court had established that news sites could never be likened to mere providers (who are guiltless in relation to the content they spread), in the new ruling it clarifies that hyperlinks are a technical tool that - in themselves - do not signify support for or agreement with the content made accessible, whether that happens through a provider or a site that proposes its own content (see paragraph nos. 74-75).

²² See Quaderno no. 12 (2015), p. 54. For a broad view of the topics relating to Internet providers' responsibility see v. G. PITRUZZELLA, Internet: *arriva il tempo della responsabilità*, in *Corriere della sera*, 21 luglio 2019, at page 32.

The ECtHR coupled its finding of a violation with an order to pay approximately EUR 4,500 by way of just satisfaction. Judge Pinto de Albuquerque voted with the other judges but nevertheless drew up a separate opinion in order to emphasise the importance of websites for the spread of information and the defence of liberty.

II. RASSEGNA INTRODUTTIVA

RASSEGNA INTRODUTTIVA

1. Premessa.

Nel 2018, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è rimasta saldamente al centro dell'attenzione della vicenda giuridico-giudiziaria italiana e dell'opinione pubblica.

La *Grande Chambre*, il 27 novembre 2018, ha adottato una decisione di cancellazione dal ruolo della causa Berlusconi *c.* Italia (ricorso 58428 del 2013 per la decadenza pronunciata dal Senato ai sensi della c.d. legge Severino per violazione dell'art. 7 CEDU, *Nullum crimen sine lege*, e dell'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1, diritto di elettorato passivo), su richiesta del medesimo on. Berlusconi, a seguito della sua riabilitazione²³. E, nell'ottobre 2018, la Prima sezione si è pronunciata sul ricorso Provenzano, constatando (come si vedrà tra breve) una parziale violazione dell'art. 3 e suscitando numerosi commenti.

Nel complesso, nel 2018, sono state emanate 14 sentenze, in relazione a un totale di 27 ricorsi trattati con tale esito, a fronte di un totale di 2281 ricorsi esaminati, di cui 2254 dichiarati inammissibili – con decisione – da un giudice monocratico della Corte o da un suo Comitato. Quanto a violazioni, l'Italia ha migliorato la sua posizione in termini assoluti (11 sentenze che recano almeno una violazione contro le 28 del 2017) e rispetto ad altri Paesi. Contro l'Italia, restano pendenti innanzi alla Corte europea – al 1° gennaio 2019 – 4445 ricorsi.

Nel 2019 è cessato dalla carica Guido Raimondi, giudice italiano e presidente della Corte, sostituito alla presidenza dal giudice greco Linos-

²³Il relativo testo è riportato in coda a questo *Quaderno*.

Alexander Sicilianos. Il nuovo giudice per il nostro Paese è il dott. Raffaele Sabato.

Qui di seguito si dà conto di alcune delle pronunzie nei confronti del nostro e di altri Paesi, con peculiare riferimento a quelle che hanno sollevato temi e problematiche più rilevanti. Per le restanti nei riguardi dell'Italia – come di consueto – si rinvia all'esposizione successiva in questo stesso *Quaderno*.

2. Obblighi positivi di contrasto della violenza sulle donne e di protezione delle vittime: V. C.

Nell'aprile 2013, durante una festa cui la minorenni V.C. stava partecipando, la polizia era intervenuta e aveva sequestrato droga e alcolici. Ascoltati dal pubblico ministero nel procedimento penale che ne era seguito, i genitori avevano rappresentato che la figlia soffriva di disturbi psichici e dipendenza da stupefacenti. Il pubblico ministero aveva allora disposto l'audizione della minore e ne aveva prospettato l'affidamento al servizio sociale minorile o il collocamento in una casa di rieducazione o in un istituto medico-psico-pedagogico (ai sensi dell'art. 25 del regio decreto n. 1404 del 1934). La giovane si era espressa tuttavia in senso contrario a tale ipotesi.

Nel giugno 2013, la madre di V.C. aveva segnalato alla procura della Repubblica che la minore era stata contattata da un fotografo pornografico su *Facebook*. Il pubblico ministero presso il tribunale dei minori, allora, aveva promosso una procedura d'urgenza affinché il tribunale si pronunziasse per il collocamento immediato presso una struttura protetta. Il tribunale dei minori tuttavia si era pronunciato solo nel dicembre 2013, dopo che nell'ottobre dello stesso anno aveva acquisito il parere dei servizi sociali; questi ultimi, incaricati di trovare la struttura, si erano rivolti al centro V.L., ma ne avevano riportato un rifiuto per mancanza di spazio.

Nel frattempo, era iniziata anche un'inchiesta penale per sfruttamento della prostituzione, nel contesto della quale (già nel dicembre 2013) V.C. aveva affermato di prostituirsi per conto di due persone (dalla sentenza della Corte EDU risulta che tale inchiesta si è conclusa e che il relativo giudizio è giunto al grado d'appello con la condanna dei responsabili, i quali tuttavia non hanno versato il risarcimento del danno a V.C.).

Nel mese di gennaio 2014, nel prosieguo della procedura di tutela, la minore aveva acconsentito al ricovero, il quale tuttavia non era avvenuto. Alla fine dello stesso mese di gennaio, la giovane aveva subito una violenza sessuale di gruppo.

La procedura di tutela era proseguita con alterne vicende, dapprima con il suo collocamento presso la comunità Karisma nell'aprile 2014, per poi concludersi nel 2017 con l'archiviazione, poiché la giovane, ormai ventenne, era tornata ad abitare in famiglia.

Il ricorso di V.C. è, dunque, basato sulla violazione degli articoli 3 (sotto il profilo dei trattamenti inumani o degradanti) e 8 (vita privata e familiare).

La Prima sezione della Corte (sentenza del 1° febbraio 2018) – all'unanimità – rileva la violazione dei parametri invocati, avendo ritenuto che nel complesso le autorità italiane non abbiano adempiuto agli obblighi positivi di protezione dei diritti in questione.

Esse, infatti, pur conoscendo già dall'aprile 2013 la situazione di estrema vulnerabilità della vittima (anche nella specifica dimensione dell'attenzione sessuale di cui la ragazza era oggetto, v. n. 101), non avevano agito con sufficiente tempestività. Per quanto gli uffici del pubblico ministero avessero assunto iniziative idonee, il tribunale dei minori e i servizi sociali erano stati troppo lenti nel reagire al pericolo (v. nn. 106-110).

La pronuncia appare in linea con la giurisprudenza della Corte in materia di obblighi di protezione della vita e dell'integrità fisica delle donne²⁴ che, nei confronti dell'Italia, ha avuto nella sentenza *Talpis* una tappa particolarmente significativa²⁵.

Qui parrebbe che la Corte faccia un passo in più.

Mentre nel caso *Talpis* il periodo di inerzia delle autorità si era protratto per oltre un anno, in questa circostanza il ritardo nella reazione delle autorità è di soli otto mesi. Inoltre, mentre nel caso di Elisaveta Talpis si era avviato un vero e proprio procedimento penale per le violenze subite dal marito (sia pure nel contesto delle esitazioni della denunciante), qui la minore aveva opposto un fermo rifiuto all'ipotesi del trasferimento nella struttura protetta. Da ultimo, si osserva che – se nel caso *Talpis* il pericolo proveniva da persona già individuata – qui invece l'Italia è stata condannata (in larga parte) per la violenza che la giovane ha subito in modo, in qualche misura, casuale.

Se ne ricava, quindi, che nel caso di specie gli obblighi di protezione sono stati intesi in senso dilatato²⁶. Una simile impostazione, volta alla massima tutela delle vittime e, in particolare, di quelle vulnerabili, dovrebbe condurre a una rimeditazione di quel filone della giurisprudenza della Corte EDU, in materia di articolo 7 (*Nulla poena sine lege*), che viceversa appare talvolta improntata a un garantismo di maniera anche verso soggetti condannati per reati contro la persona²⁷.

²⁴Si vedano al riguardo, per esempio, le sentenze M.G.C. c. Romania, Quarta sezione, 15 marzo 2016 e E.B. c. Romania, Quarta sezione, 19 marzo 2019

²⁵ Su cui v. il *Quaderno* n. 14 (2017), pag. 40.

²⁶ Ben si comprende, allora, quanto afferma il giudice polacco Wojtyczek nella sua opinione concordante, laddove egli – pur votando insieme agli altri colleghi per la sussistenza della violazione – osserva che in definitiva “*la ricorrente lamenta[va] che le autorità non sono riuscite a proteggerla non solo da terze persone, ma anche da se stessa*”.

²⁷ Ci si riferisce in particolare alla sentenza *De Tommaso*, in materia di misure di prevenzione, nel *Quaderno* n. 14 (2017), pag. 49 cui poi sono seguite le sentenze della Corte costituzionale nn. 24 e 25 del 2019, le quali pertanto non paiono sufficientemente meditate con riferimento alle vittime dei reati.

3. *Confisca urbanistica: la sentenza G.I.E.M.*

La sentenza G.I.E.M e altri *c. Italia*, del 28 giugno 2018²⁸, costituisce un complesso argomentativo e decisionale assai impegnativo.

Esso inerisce – anzitutto – a tre fattispecie fattuali, in parte diverse tra loro.

Il caso *G.I.E.M.* concerne la proprietà di un terreno confinante con quello della Sud Fondi di Bari – Punta Perotti, già oggetto delle note pronunzie della Corte EDU del 2009²⁹ e del 2012.

Si ricorderà che, nel caso *Sud Fondi-Punta Perotti*, si verteva sulla legittimità della confisca del terreno ai sensi dell'art. 44 del testo unico sull'edilizia del 2001, nonostante che i responsabili della società fossero stati assolti dalle accuse di reato edilizio con la formula “perché il fatto non costituisce reato”, in ragione della mancanza dell'elemento psicologico. I giudici nazionali, infatti, avevano ritenuto l'intreccio e la successione delle disposizioni nazionali e regionali nella materia talmente complicato e contraddittorio che – nonostante l'accertamento oggettivo dell'illiceità dell'attività di costruzione – non potesse essere mosso agli autori un addebito sul piano soggettivo.

In buona sostanza, la Corte EDU aveva conseguentemente ritenuto che – essendo la nozione di “pena” connotata da un carattere sostanziale (a prescindere dalla formale etichetta assegnata dall'ordinamento nazionale a ciascun istituto) – tale era la confisca dell'immobile oggetto di attività edilizia abusiva, ai sensi del predetto art. 44.

In tale contesto, la confisca irrogata a prescindere dall'accertamento di un fatto illecito, completo dell'elemento oggettivo e soggettivo, aveva violato l'art. 7 CEDU, nonché le prerogative di proprietà secondo

²⁸ La si legga anche in *Foro it.* 2018, IV, c. 389 commentata da G. DE MARZO.

²⁹ Sia consentito il rinvio al *Quaderno* n. 6 (2009), pag. 148.

l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 (vedi ancora le sentenze *Sud Fondi e Varvara*³⁰).

Nella confisca del terreno della Sud Fondi era finita anche la porzione di terreno della prima delle ricorrenti in questo caso, la G.I.E.M., la quale – pur ricompresa nel piano di lottizzazione ritenuto illegittimo – non aveva visto realizzarsi attività trasformativa priva di specifico permesso a costruire.

Benché essa fosse stata restituita ai proprietari, questi avevano richiesto il risarcimento del danno che non era stato loro accordato. Di qui il ricorso basato sia sull'art. 7 CEDU sia – ancora – sull'art. 1 Protocollo addizionale 1 e sull'art. 6 CEDU.

Nel caso RITA Sarda Srl e *Hotel Promotion Bureau* Srl, i fatti invece consistevano in un'opera di costruzione e vendita di strutture ricettive a Golfo Aranci (SS), portata avanti su un'area di circa 33 ettari; anche qui, però, in un contesto piuttosto caotico di strumenti urbanistici e autorizzazioni amministrative rilasciate e revocate, in ragione di mutamenti di normativa regionale.

Nel procedimento penale scaturito dall'istruttoria sulla liceità dell'attività edificatoria, da ultimo i gestori delle due società erano stati prosciolti per prescrizione del reato edilizio. I terreni e i manufatti erano stati confiscati, tranne quelli già venduti a singoli acquirenti³¹.

I ricorsi della RITA Sarda e della *Hotel Promotion Bureau* si basano sia sull'art. 7 CEDU sia – ancora – sull'art. 1 Protocollo addizionale 1 e sull'art. 6 CEDU.

Quanto infine ai ricorsi della Falgest Srl e di Filippo Gironda, questi avevano ad oggetto un insediamento costruito in provincia di Reggio Calabria, su iniziale concessione edilizia per finalità ricettive e

³⁰ V. *Varvara c. Italia* del 29 ottobre 2013, nel *Quaderno* n. 10 (2013), pag. 123.

³¹ Per la salvezza dei diritti dei terzi in buona fede si v. D. PERNA, in Lattanzi-Lupo, *Codice penale – Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Giuffrè, Milano, aggiornamento 2015, *sub* art. 240, vol. III, pag. 1419.

turistiche, poi destinatario di apposita variante in corso d'opera. Sennonché, successivi controlli avevano portato ad accertare che le costruzioni erano in realtà appartamenti con destinazione residenziale e ne era scaturito un procedimento penale. Anche qui gli addebiti erano stati dichiarati prescritti e gli immobili confiscati. E anche qui i ricorsi sono basati sugli artt. 6 e 7 della Convenzione e sull'art. 1 del Protocollo 1.

La *Grande Chambre* della Corte dei diritti – cui la questione era stata rimessa dalla Seconda sezione – ha emanato una pronunzia articolata e, in parte, contraddittoria.

Per quel che concerne la G.I.E.M., essa constata – sulla base dei principi giuridici stabiliti nelle sentenze *Sud Fondi* e *Varvara* – la violazione dei parametri invocati (tranne l'art. 6 CEDU), giacché sui terreni della ricorrente non era stata svolta alcuna attività edilizia illecita, né la società stessa era stata coinvolta nel procedimento penale. Sicché la confisca si rivelava una misura imprevedibile e sproporzionata rispetto alle esigenze di tutela dell'interesse pubblico (in questo caso: l'integrità ambientale e il corretto uso dei suoli). Questa decisione è stata assunta con la maggioranza di 15 voti a due.

Ai nn. 243 e ss. della sentenza, la Corte rivisita – tuttavia – con un nuovo approccio il tema se la confisca debba presupporre obbligatoriamente una condanna penale dei responsabili del reato, al cui prodotto o profitto essa si riferisce. Essa quindi ripercorre i passaggi delle sentenze *Sud Fondi* e *Varvara* (in particolare, il n. 70 di questa pronunzia) e perviene ad affermare che le “pene” di cui all'art. 7 CEDU possono in effetti promanare anche da autorità amministrative e non solo giudiziarie.

Se questo è vero, il requisito del previo accertamento penale deve essere inteso nel senso che l'autorità procedente deve aver accertato l'ascrivibilità oggettiva e soggettiva dei fatti al loro autore, ma non necessariamente deve aver pronunciato anche la formale condanna.

Per questo motivo, siccome il ricorrente Girona si era giovato di una pronunzia favorevole motivata solo dalla prescrizione (e dunque non

di una formula che escludesse l'illiceità della sua condotta), la Corte verifica – in relazione a lui solo – che non vi è stata violazione dell'art. 7 CEDU. Questa decisione viene assunta con 10 voti a 7.

Con riferimento alle società *Hotel Promotion Bureau*, RITA Sarda e Falgest, la Corte – viceversa – sembra considerare che gli amministratori abbiano agito in proprio e non spendendo il nome delle società e ritiene queste ultime alla stregua di terzi in buona fede. Sicché constata la violazione dell'art. 7 CEDU, non avendo le società menzionate preso parte in alcun modo al procedimento penale. Anche qui la maggioranza è di 15 a 2.

La Corte rileva anche (e all'unanimità) la violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 nei riguardi delle tre società ricorrenti.

Considera invece assorbita la doglianza basata sull'art. 6, comma 1, CEDU (giusto processo) avanzata dalla G.I.E.M.

Quanto alla doglianza basata sull'art. 6, comma 2, CEDU (presunzione d'innocenza), avanzata dal Gironda, la Corte ne constata la violazione, poiché in appello il ricorrente era stato assolto con la formula del “fatto non sussiste”, mentre in cassazione si era avuto l'accertamento della prescrizione, un annullamento dell'assoluzione senza rinvio e la statuizione sulla confisca.

Sicché si ritiene violato anche l'art. 1 Prot. 1, sia pure – come si vedrà – con il voto contrario del giudice belga Lemmens.

Sulla misura dell'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU, la Corte all'unanimità si riserva il giudizio, non ritenendo la causa matura per la decisione e contestualmente invitando le parti a presentare osservazioni entro tre mesi dal deposito.

Questa sentenza (come si è accennato) è assai complessa, riferita com'è a fatti non del tutto sovrapponibili: in un caso non vi era stata attività edilizia illecita, mentre negli altri due sì; in due casi si era effettivamente avuta incertezza sulla liceità dell'attività costruttiva mentre essa era in corso, laddove in un altro essa pareva illegittima sin dall'inizio; mentre in due casi (G.I.E.M. e *Hotel Promotion Bureau*-

RITA Sarda) vi è il ricorso delle sole società interessate, in uno (Falgest e Gironda) ricorrono sia la società sia il comproprietario del terreno, imputato nel processo sottostante.

Resta, dunque, da chiarire per quale motivo ricorsi così differenti siano stati riuniti e come mai, in molte parti delle loro motivazioni, i giudici che si sono pronunciati su di essi li abbiano accomunati in considerazioni perentorie e generalizzanti.

A tratti tortuosa nell'incedere argomentativo, non sorprende che la pronuncia di maggioranza susciti diverse prese di distanza. Per motivi opposti, v'è una corposissima opinione aggiunta del giudice portoghese Pinto de Albuquerque, in parte a sostegno e in parte in dissenso. Accenti perplessi si colgono nell'opinione concordante della giudice romena Modoc. V'è un'ulteriore opinione separata dei giudici ungherese Sajò, turco Karakaş, svizzera Keller, bosniaco Vehabovic, lituano Kuris e bulgaro Grozev, accompagnati da Pinto de Albuquerque.

In parte concordante e in parte dissenziente è l'opinione dei giudici islandese Spano e belga Lemmens.

Essi considerano errata l'impostazione di fondo della sentenza, la quale si basa, in effetti, tutta sulla violazione dell'art. 7 CEDU che – giova rammentare – contiene il principio di legalità delle pene (*Nulla poena sine lege*).

Essi ricordano che l'art. 7 sta a presidio dell'irretroattività delle sanzioni penali e, pertanto, della conoscibilità e della prevedibilità per i consociati delle conseguenze della propria condotta. Riferire questi concetti a enti giuridici come le società commerciali ha poco senso.

È per questo che i due giudici dissentono sul punto relativo alla violazione dell'art. 7 CEDU per tutte le società ricorrenti. Per converso, dissentono anche dalla dichiarazione di assorbimento della doglianza sull'art. 6, sul giusto processo, che – viceversa – essi ritengono violato, dal momento che gli esponenti sociali avevano subito la confisca senza poter interloquire in un procedimento giudiziario.

Spano e Lemmens ritengono altresì violato l'art. 1 Prot. 1 non come conseguenza della violazione dell'art. 7 ma perché la confisca automatica dei terreni – pur perseguendo un legittimo interesse della collettività – non ha subito alcun vaglio di proporzionalità in concreto.

Curiosamente e in finale, i due giudici si dividono sulla violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU nei confronti di Gironda: Spano concorda con la maggioranza, mentre Lemmens dissente anche qui.

La giudice romena Motoc redige un'opinione concordante la cui sostanza – a ben leggere – è l'espressione di una marcata perplessità su tutta la sentenza, la quale avrebbe dovuto ribadire con più chiarezza il principio *ex turpi causa non oritur actio*, per cui la persona non può invocare un vantaggio da una condotta illecita accertata.

Ella centra la sua riflessione sui rapporti tra il filone della Corte EDU inaugurato con la sentenza *Sud Fondi* e la sentenza della Corte costituzionale italiana n. 49 del 2015³². Motoc sostiene che il verdetto *G.I.E.M.* (cui pure ella aderisce) è una nuova tappa nel dialogo tra Corti ma forse non è la parola definitiva. Ella pare rimproverare alla *Grande Chambre* che la Corte di Strasburgo – essa per prima – è oscillante sull'art. 7 CEDU. Per esempio, nell'ipotesi della repressione del concorso e del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la Corte EDU aveva ritenuto che il sequestro del veicolo, a prescindere dall'accertamento del reato in capo al proprietario, non violasse l'art. 7 (v. la decisione *Yildirim c. Italia*, nel ricorso 38602 del 2002) né peraltro altri parametri.

A sostegno di questi dubbi, ella cita anche precedenti più recenti di altre corti nazionali (per esempio, la Corte Suprema britannica, nel caso *R. v. Ahmed* del 2014) in cui sono state sottolineate l'importanza della lotta ai patrimoni illeciti e le difficoltà che essa incontra, che la Corte non può ignorare. In conclusione, Motoc pare auspicare un nuovo assestamento, che sia più coerente con la giurisprudenza della

³²Su cui v. ampiamente il *Quaderno* 12 (2015), pag. 47.

Corte EDU e più comprensivo degli interessi sostanziali che le legislazioni nazionali intendono proteggere nella loro legittima discrezionalità.

Su tutt'altro versante si collocano le opinioni individuale di Pinto de Albuquerque e collettiva di Sajò e degli altri giudici poc'anzi menzionati.

Con riferimento al mancato accertamento della violazione dell'art. 7 nei confronti di Gironda, essi criticano con veemenza quello che ritengono un inspiegabile *révirement* rispetto alle sentenze *Sud Fondi* e *Varvara*.

I suddetti giudici ritengono che questo verdetto sia motivato da un ossequio alla sentenza della Corte costituzionale italiana n. 49 del 2015. A loro avviso, se il presupposto della confisca può essere inteso anche come accertamento sostanziale (e autonomo dal formale riconoscimento della responsabilità penale da parte delle autorità nazionali) di una condotta, allora la garanzia del *nulla poena sine lege* risulta svuotata (v. in particolare i nn. 29 e ss. dell'opinione del giudice Pinto de Albuquerque), poiché la Corte si riserverebbe, caso per caso, e in modo assolutamente discrezionale di verificare se l'imputato – pur prosciolto per prescrizione – sia però autore di un fatto che possa giustificare la sanzione accessoria. Con questo le autorità nazionali avrebbero carta bianca per violare l'art. 7 CEDU.

Dai più attenti commentatori italiani³³, è stato osservato come, in realtà, la sentenza *G.I.E.M.* appaia come una sensata presa di posizione, in mancanza della quale la tutela ambientale e la pianificazione urbanistica italiana avrebbero subito un irrimediabile colpo di maglio³⁴.

33 Sia permesso di rinviare per tutti a M. BIGNAMI, *Da Strasburgo via libera alla confisca urbanistica senza condanna*, in *Questione giustizia on line*, 10 luglio 2018.

34 Per un panorama su questi aspetti appare opportuno rinviare a *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto ISPRA, Roma 2017.

I giudici che dissentono sulla non violazione dell'art. 7 CEDU per il ricorrente Girona, a motivo dell'insoddisfazione per una nozione pretesamente sostanzialistica di "condanna penale", non paiono però mostrare lo stesso atteggiamento per tutte le altre scelte di tipo "sostanziale" che la Corte EDU ha operato in passato, prima fra tutte proprio quella di considerare la confisca urbanistica una pena, ciò che nell'ordinamento penale italiano essa non è³⁵. Quando i giudici dissenzienti evidenziano la contraddizione tra l'aver accertato, in capo al Girona, la violazione dell'art. 6, comma 2, in punto di presunzione d'innocenza, e nel contempo la non violazione sull'art. 7, trascurano di considerare che l'argomento vale anche all'inverso, come la stessa giudice romena Motoc sembra riconoscere.

4. La ricerca della prova: Brazzi

L'incontro tra culture giuridiche e giudiziarie diverse – che si realizza presso la Corte dei diritti di Strasburgo, con 47 giudici di provenienza differente – mostra talora il suo volto problematico (e, persino, paradossale), come nel caso *Brazzi*, deciso dalla Prima sezione il 27 settembre 2018.

In punto di fatto – e salvo rinviare al resoconto collocato *infra* in questo *Quaderno* – basterà ricordare che il ricorrente era un cittadino italiano residente in Germania, che aveva subito una perquisizione penale ai sensi dell'art. 247 c.p.p. (peraltro, con modalità e tempi del tutto civili e garbati), nell'ambito di una verifica fiscale. Egli non aveva ritenuto di far assistere un difensore all'atto garantito. Questo non aveva avuto un esito proficuo, tanto che gli incaricati dell'atto non avevano sequestrato alcunché. Il procedimento penale, per ipotizzati reati tributari, si era poi concluso con l'archiviazione, nel 2010.

Il *Brazzi* aveva poi fatto ricorso per cassazione contro la perquisizione, asserendone l'illegittimità. La Corte di cassazione

³⁵ V. Cass. sez. III, 4 febbraio 2013, n. 17066 e la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015.

aveva dichiarato inammissibile il ricorso, poiché alla perquisizione non era seguito il sequestro e – per valutazione legislativa – la sola perquisizione non dà un interesse a impugnare. Né peraltro – ai sensi dell’art. 111 della Costituzione – la perquisizione domiciliare, a differenza di quella personale, è limitativa della libertà personale e non dà adito al ricorso per cassazione.

Di qui il ricorso alla Corte EDU, per violazione dell’art. 8, che viene accolto, per motivi eminentemente legati a un’impostazione del ragionamento più propria degli ordinamenti in cui il pubblico ministero è posto sotto il controllo dell’Esecutivo che non del nostro, in cui esso gode dell’indipendenza dell’ordine giudiziario.

La Corte EDU, considerato che il decreto di perquisizione (per quanto motivato) è firmato dal solo p.m., ritiene che tale provvedimento non sia assistito da un controllo giurisdizionale preventivo. E questa carenza non sia compensata da un controllo giurisdizionale successivo, giacché solo il sequestro (che eventualmente segue alla perquisizione) darebbe ingresso a un vaglio sulle motivazioni dell’atto d’indagine, in sede di riesame o di cassazione. In definitiva, secondo la Corte EDU, la perquisizione di per sé sarebbe uno strumento lasciato all’uso arbitrario del pubblico ministero, senza controlli.

Si tratta, all’evidenza, di un assunto che (preso alla lettera) rischia di privare la repressione del crimine di uno degli strumenti più usati nella pratica giudiziaria e che difficilmente può essere condiviso. Come è noto, la perquisizione è un atto garantito, nell’esecuzione del quale il destinatario ha diritto di farsi assistere da un avvocato. Esso può essere disposto dal pubblico ministero (che in Italia è un magistrato, astretto dai principi di indipendenza e imparzialità, ai sensi degli articoli 101 e 104 della Costituzione³⁶) con decreto motivato (il quale – pertanto - deve offrire le ragioni di sospetto che inducono l’indagine a orientarsi per la perquisizione).

36 Questi concetti sono stati di recente ribaditi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018.

Sostenere – come fa la pronunzia qui esaminata – che queste garanzie non sono sufficienti per il rispetto della Convenzione EDU, appare improntato al sistema giuridico e giudiziario anglosassone, in cui le perquisizioni sono svolte dalla polizia e con una verifica sulla *probable cause* talora superficiale.

L'accertamento della violazione pare poco persuasivo anche alla luce delle considerazioni che la Corte oppone a uno dei motivi difensivi che erano stati adottati dalla Rappresentanza italiana: quello per cui eventuali e macroscopiche irregolarità dell'atto di perquisizione possono essere fatte valere in sede disciplinare e di responsabilità civile (a prescindere, peraltro, se sia seguito o meno il sequestro). I giudici di Strasburgo replicano che della garanzia dell'art. 8 CEDU si sente la mancanza proprio nei casi in cui non si fa luogo al rimedio disciplinare o risarcitorio (!). Ma se a questi rimedi non si è fatto ricorso (nel caso in questione non fu nemmeno chiamato l'avvocato), sembra potersi affermare che, qui, l'atto fosse del tutto legittimo e incolpevole e mal si comprende come possa essere stata rilevata la violazione del diritto alla vita privata³⁷.

5. Regime carcerario: la sentenza Provenzano.

Il caso Provenzano *c.* Italia, deciso il 25 ottobre 2018 dalla Prima sezione, ha sollevato notevole scalpore nei *mass media*³⁸. Esso

³⁷ V. al proposito le osservazioni dubbiose di D. CARDAMONE, *La sentenza della Cedu Brazzi c. Italia: sono arbitrarie le perquisizioni disposte dall'Autorità giudiziaria?* in *Questione giustizia on line*, 15 gennaio 2019, la quale evidenzia come la presente sentenza sia anche in contrasto con la decisione Previtì *c.* Italia, 8 dicembre 2009 n. 45291 del 2006, in cui la Corte aveva escluso che il pubblico ministero, financo quando esterni le sue opinioni, venga meno al suo carattere d'imparzialità.

³⁸ Vale la pena riportare quanto osservato da G. ARDITO il 19 dicembre 2018 sul sito dell'Enciclopedia TRECCANI al riguardo: "Il caso *Provenzano c. Italia* è certamente tra i più controversi e dibattuti dall'opinione pubblica. Al netto delle valutazioni avanzate da molti, la Corte, lungi dal condannare l'Italia per un difetto di assistenza sanitaria prestata a Provenzano, non contesta nemmeno la compatibilità del regime *ex 41 bis* con i diritti tutelati dalla CEDU. Essa, piuttosto, riconosce una violazione dell'articolo 3 con solo riguardo all'ultimo rinnovo del decreto ministeriale, realizzato senza aver condotto un'aggiornata perizia medica sullo stato di salute del

concerneva il ricorso, proposto da Bernardo Provenzano³⁹ presso la Corte EDU (e poi coltivato dal figlio Angelo), per sentire condannato il nostro Paese per violazione dell'art. 3 della Convenzione, in relazione al regime di carcere duro di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, cui il detenuto era stato sottoposto dal momento dell'arresto (l'11 aprile 2006, dopo 40 anni di latitanza) al momento del decesso (il 13 luglio 2016).

La narrativa della sentenza premette che, nel 2014, il figlio Angelo era stato nominato amministratore di sostegno del Provenzano e che

detenuto. In assenza di norme specifiche contenute all'articolo 3 CEDU sul trattamento dei detenuti, notoriamente, la Corte si è avvalsa della sua giurisprudenza per la valutazione dei casi di specie. Il caso *Provenzano*, dunque, sembra pienamente rientrare nel solco della sua giurisprudenza che, sin dal noto caso *Soering c. Regno Unito* ha definito l'articolo 3 un principio fondamentale delle società democratiche. Fedele al principio della soglia di gravità e attraverso una dettagliata analisi delle documentazioni mediche sottoposte, il giudice di Strasburgo ha confermato l'ampiezza della nozione di trattamento inumano o degradante, pur salvaguardando il sistema del carcere duro. La Corte si è, dunque, pienamente conformata ad alcuni suoi noti precedenti, ed in particolare la sentenza *Mouisei c. Francia* del 2003, in cui ha ribadito il diritto dei detenuti a godere di condizioni compatibili con il proprio stato di salute e con la dignità umana. Se nel caso più risalente degna di nota era la mancata attenzione del personale sanitario al continuo peggioramento delle condizioni di salute del ricorrente, nel caso del sig. Provenzano, la Corte ha richiamato gli organi competenti ad una analisi più puntuale delle condizioni di salute del detenuto, che tenga in debito conto la necessità della pena e i caratteri di umanità e dignità contemplati dall'articolo 3".

Per i commenti a caldo sulla stampa italiana, v. per tutti A. BOLZONI, *Provenzano e il 41-bis in fin di vita*, su *Repubblica*, 26 ottobre 2018, pag. 43; M. CHIAVARIO, *Giusta severità sì, ma disumanità mai*, su *Avvenire*, 26 ottobre 2018, pag. 2 e le interviste a Giancarlo Caselli (*Sentenza forse discutibile ma la legge non è in dubbio*) e Nino di Matteo (*No strumentalizzazioni, è stato curato al meglio*), sul *Fatto quotidiano* del 26 ottobre 2018, pag. 15.

³⁹ Bernardo Provenzano è stato condannato a diversi ergastoli per numerosi e gravissimi reati contro la persona e contro l'ordine pubblico (tra cui la strage di Capaci del 23 maggio 1992, in cui morirono Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e gli uomini della scorta Antonio Montinaro, Vito Schifani e Rocco Dicillo). La relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia dell'XI legislatura (Doc. XXIII, n. 2, approvato il 6 aprile 1993) così reca, tra l'altro: "*I corleonesi, invece, proposero una strategia di tipo diverso, fondata su un più immediato ricorso all'omicidio anche nei confronti di quelle autorità dello Stato che non si piegavano al compromesso. D'altra parte il ricorso alla violenza veniva deciso molto spesso senza ricercare il consenso di tutte le componenti della Commissione interprovinciale. Questa strategia corrispondeva ai caratteri originari del gruppo che faceva capo a Liggio, a Riina e a Provenzano*". Si ricordi che – di per sé – il regime penitenziario di cui all'art. 41-*bis* ha superato il vaglio della Corte EDU, che non ha

questi – già sottoposto a un intervento chirurgico nel dicembre 2012 – era stato trasferito dal carcere di Novara (dove era stato trattenuto fino al 27 aprile 2011) a quello di Parma per poi essere portato al reparto protetto del medesimo stabilimento e poi ancora a Opera (MI) il 5 aprile 2014. Dal 9 aprile 2014 al momento della morte era stato trattenuto nel reparto dell'ospedale San Paolo di Milano.

La Corte EDU dà atto che, a fronte del palesarsi di numerose patologie, il Provenzano era stato fatto oggetto di misure diagnostiche e terapeutiche frequenti e complete per tutto il periodo detentivo (v. nn. 17 e ss.). Il 1° marzo 2013 era stato redatto anche un protocollo sanitario individuale. Una perizia ordinata dal tribunale di sorveglianza di Milano l'8 agosto 2014 aveva stabilito che – per quanto numerosi e seri fossero i disturbi – nessuno era in fase acuta, tale da rendere lo stato di salute incompatibile con la detenzione. Un certificato medico dell'11 agosto 2014, tuttavia, riferiva di un declino nelle capacità cognitive.

Nel frattempo, Provenzano aveva rivolto a diverse autorità competenti l'istanza di sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 146 c.p. o, in subordine, ai sensi dell'art. 147 c.p. ma questa era sempre stata respinta, da ultimo dalla Cassazione nel giugno 2015.

A scadenza nel marzo 2014, il decreto che disponeva il regime carcerario di cui all'art. 41-*bis* era stato rinnovato dal Ministro della giustizia il 23 marzo 2014; tale rinnovo era intervenuto anche due anni dopo, il 23 marzo 2016.

Il Governo italiano si era opposto al ricorso del Provenzano sotto diversi aspetti.

Anzitutto, esso aveva contestato la legittimazione del figlio a proseguire il giudizio, giacché il divieto di tortura o di trattamenti disumani e degradanti di cui all'art. 3 CEDU involge aspetti strettamente personali rispetto ai quali non si potrebbe concepire la successione di un erede. La Corte non condivide questa eccezione, rimarcando come la relazione filiale sia la più stretta che vi sia e che –

a conferma – proprio il figlio era stato nominato amministratore di sostegno del Provenzano.

La Corte disattende altresì l'eccezione di non esaurimento delle vie interne, che pure per scrupolo la Rappresentanza italiana aveva avanzato.

Nel merito, la Corte argomenta che, per sostenere la violazione dell'art. 3 CEDU in relazione alla mera detenzione di persona affetta da patologie, occorre dimostrare che le misure sanitarie adottate dallo Stato convenuto devono poter essere definite inadeguate (v. nn. 127-128). Date le frequenti visite mediche e indagini diagnostiche e conseguenti misure terapeutiche ricevute, la Corte non si sente di raggiungere tale conclusione e rigetta la doglianza del Provenzano fino al rinnovo del regime di carcere duro del marzo 2014 (v. n. 141).

Per il decreto di rinnovo dal 2014 al 2016, la Corte osserva che le autorità italiane avevano prove che la capacità cognitiva del detenuto era considerevolmente deteriorata. Tuttavia – anche qui – non si sente di poter escludere che, per ciò solo, fossero venute meno le esigenze preventive e di isolamento cui l'art. 41-*bis* legittimamente risponde. Sicché anche per questa fase esclude la violazione (v. n. 154). Viceversa, la Corte osserva che il Ministro, all'atto di rinnovare il regime di carcere duro nel marzo 2016, non aveva compiuto una propria valutazione degli elementi di fatto relativi alla salute del detenuto. Egli – secondo la Corte EDU – ha sostanzialmente fatto affidamento sui pareri della direzione distrettuale antimafia di Palermo e della Direzione nazionale antimafia che non prendevano in considerazione gli aspetti della salute del Provenzano. Sicché la Corte di Strasburgo conclude che il provvedimento ministeriale non fosse sufficientemente giustificato e – per il solo periodo 23 marzo-13 luglio 2016 – constata unanimemente la violazione dell'art. 3.

6. Pronunzie nei confronti di altri Paesi.

6.1. Libertà politiche e sicurezza personale: Navalny c. Russia

Alexej Navalny è un militante democratico russo, assai attivo nell'organizzazione di manifestazioni contrarie al presidente Putin e sui *social media*⁴⁰.

Venne fermato e trattenuto in commissariato a Mosca a più riprese, il 5 marzo 2012, ben due volte nella stessa giornata dell'8 maggio 2012 (all'alba e di nuovo la sera tardi, dopo che era stato rilasciato), il successivo giorno 9 e poi ancora il 27 ottobre 2012 e altre due volte il 24 febbraio 2014.

I motivi dei provvedimenti di fermo erano tutti basati sulla sua partecipazione a momenti di pubblica riunione, volta a contestare la regolarità delle elezioni presidenziali del 2012. I fermi del 2014 erano dovuti anche (e più in particolare) alla manifestazione tenutasi in occasione dell'udienza per un processo inerente ai fatti di protesta del maggio 2012, sostanzialmente coevi ai suoi primi fermi.

Quanto al fermo del marzo 2012, Navalny fu condannato a una sanzione amministrativa per l'equivalente di circa 25 euro; a conclusione del procedimento iniziato a suo carico nel maggio 2012, era stato condannato a 15 giorni di prigione.

Per i fatti di ottobre 2012, che secondo l'accusa avevano causato un blocco stradale, egli aveva riportato una sanzione amministrativa per

⁴⁰Navalny è stato fermato molte volte anche dopo i fatti oggetto della sentenza di cui qui si dà conto: v. a esempio le notizie *Navalny arrestato con 260 persone. Ma in Russia l'opposizione c'è*, di R. Fabbri, nel *Giornale*, 29 gennaio 2018, pag. 10; *Mosca, Navalny arrestato per corteo non autorizzato*, nel *Messaggero*, 29 gennaio 2018, pag. 11; *Manifestazioni anti-Putin, arrestato Navalny*, nel *Sole 24 ore*, 6 maggio 2018, pag. 5. Occorre altresì ricordare che Navalny era stato in passato processato per le sue manifestazioni di denuncia e di dissenso e la Corte EDU già aveva ritenuto la Russia responsabile della violazione in suo danno degli artt. 5, 6 e 11 della Convenzione (v. le sentenze *Navalny e Yashin c. Russia*, Terza sezione, 4 dicembre 2014 e *Navalny e Ofitserof c. Russia*, Terza sezione, 23 febbraio 2016).

l'equivalente di circa 740 euro, in esito a un'udienza nella quale il giudice aveva denegato l'esame dei poliziotti che avevano provveduto al suo fermo e si era rifiutato di acquisire prove a discarico, per il solo fatto che la loro versione contrastava con quella del verbale della polizia (!) (n. 33 della sentenza della *Grande Chambre*).

Per i ritenuti disordini al processo del 2014, egli aveva riportato un'ulteriore sanzione amministrativa pari a circa 200 euro.

Queste condanne erano diventate definitive per essere state le sue impugnazioni tutte respinte.

Di qui il ricorso alla Corte di Strasburgo per la violazione degli artt. 5 (Divieto di detenzione illegittima), 6 (Giusto processo), 11 (Libertà di associazione e riunione) e 18 (Scopo legittimo della limitazione ai diritti) della Convenzione. Assegnati e riuniti i ricorsi presso la Terza sezione, questa aveva emanato (il 2 febbraio 2017) una sentenza di accertamento di violazione su tutte le doglianze, tranne che per l'art. 6 in relazione al procedimento sui fatti di marzo 2012.

Quanto all'art. 18, la Terza sezione aveva deliberato che non fosse necessaria una separata pronuncia, dati gli accertamenti della violazione sui parametri dell'art. 5 e dell'art. 11, che la Corte aveva ritenuto esaustivi.

Il governo russo aveva tempestivamente chiesto il deferimento della causa alla *Grande Chambre*, che ha – dunque – reso il proprio verdetto con sentenza del 15 novembre 2018.

La Corte riunita conferma in larga parte la pronuncia della sezione semplice.

Essa, con riguardo all'art. 5, per quel che concerne i fermi e i trattenimenti presso il commissariato (i quali vengono ritenuti alla stregua di un'ingiustificata custodia cautelare), ritiene che mancasse, in taluni casi, in radice la necessità di difendere l'ordine pubblico in una società democratica, dato che le manifestazioni – sebbene non autorizzate – non erano state violente e di turbamento per la sicurezza pubblica; in altri casi, la reazione della polizia era stata comunque

sproporzionata rispetto allo scopo dichiarato di mantenere l'ordine pubblico.

Con riguardo all'equità dei processi (art. 6), in sei episodi su sette, la Corte accerta che la parità delle armi tra accusa e difesa era stata del tutto pretermessa, dal momento che i giudici si erano sempre rifiutati di acquisire prove significative, quali le video-riprese dei fatti e – nel primo dei casi considerati – il giudice aveva ammesso la deposizione di poliziotti che, a detta del ricorrente, erano persone diverse da quelle che lo avevano fermato (v. n. 83 della sentenza).

Quanto al diritto di associazione e riunione, la *Grande Chambre* constata unanimemente anche la violazione dell'art. 11; e – fatto di rilievo, che ribalta la deliberazione della sezione semplice – anche dell'art. 18 CEDU, il quale (come si ricorderà) prevede che le limitazioni consentite dalle disposizioni della Convenzione ai diritti ivi statuiti non possono essere imposte dallo Stato sottoscrittore per scopi diversi da quelli indicati nelle singole norme.

Secondo il ricorrente, quand'anche si fosse invocato in astratto uno scopo legittimo per la limitazione del suo diritto di dissentire pubblicamente rispetto alle politiche e alle condotte del presidente Putin, il vero proposito perseguito dai fermi da lui subiti era di intimidirlo e di reprimere il suo dissenso (v. nn. 172-174 della sentenza). La Corte EDU condivide questo approccio (quanto meno con riguardo al fatto dell'ottobre 2012 e al primo episodio del 24 febbraio 2014, v. n. 175), giacché verifica con quale metodo e sistema proprio Alexey Navalny era stato preso di mira dalla polizia per essere fermato (sette volte in un arco di tempo piuttosto ridotto, v. n. 167) e processato per direttissima, peraltro in modo palesemente iniquo (v. n. 84 della sentenza).

In conclusione, la Corte EDU (a maggioranza) crede che effettivamente vi sia stata la violazione dell'art 18 in combinazione con gli artt. 5 e 11⁴¹.

Per questi motivi – in sede di equa soddisfazione *ex art.* 41 – essa riconosce al ricorrente la somma di 50 mila euro per danni morali, oltre a 1.025 euro per danni pecuniari.

6.2. Libertà religiosa: Molla Sali c. Grecia

Larga eco sulla stampa interna e internazionale ha avuto la sentenza della *Grande Chambre* del 19 dicembre 2018, Molla Sali c. Grecia in materia di conflitto tra diritto positivo e costumi religiosi⁴².

Un uomo greco, appartenente alla comunità musulmana della Tracia, aveva disposto per testamento che sua moglie fosse sua erede universale, tanto che a questa – premortole il marito – era venuta in successione la gran parte dell'asse ereditario.

Basandosi sulla legge islamica, per cui moglie ed eventuali parenti collaterali (in questo caso, le due sorelle germane) devono dividersi l'asse in parti uguali, le medesime sorelle avevano convenuto in giudizio la moglie (ora vedova) per l'annullamento del testamento.

Nei primi due gradi di giudizio, l'autorità greca aveva rigettato con nettezza le domande delle attrici, con l'argomento che il codice civile greco doveva senza dubbio ritenersi non derogabile dalla convenzione

⁴¹Solo su quest'ultimo aspetto si registra il dissenso scritto dei giudici ceco Pejchal, russo Dedov, lussemburghese Ravarani, britannico Eicke e ungherese Paczolay, i quali osservano come - in buona sostanza - la Corte contesti alla Russia l'abuso della facoltà di limitare l'esercizio concreto dei diritti fondamentali della Convenzione. Essi ritengono dunque che avrebbe dovuto trovare applicazione non già l'art. 18 CEDU (che configura una sorta di eccesso di potere, mutuato dall'ordinamento francese, il *détournement de pouvoir*) ma l'art. 17, che tuttavia i ricorrenti non avevano invocato.

⁴² V. per esempio, *Muslim woman tries to close Thrace's sharia inheritance law loophole* sul sito del *Guardian*, <https://www.theguardian.com/law/2015/apr/10/sharia-greece-human-rights-inheritance-law>; V. ZAGREBELSKY, *Il diritto europeo impone alla Sharia il rispetto delle libertà individuali*, nella *Stampa*, 28 gennaio 2019, pag. 25.

islamica, pena l'ovvia discriminazione che la coniuge avrebbe subito in ragione dell'appartenenza religiosa.

La Cassazione greca, tuttavia, basandosi su un articolo del Trattato di Atene del 1913 e sulla conseguente legge di ratifica del 1920, aveva osservato che i Greci di Tracia avevano rimesso alla giurisdizione del *mufti* e alla *Sharià* tutta la materia familiare, ivi compresa quella delle successioni con o senza testamento. La Cassazione greca aveva rimarcato altresì che le disposizioni di tale Trattato dovevano ritenersi consentite nell'ordinamento generale greco, ai sensi dell'art. 28 della Costituzione greca, il quale reca il principio (simile all'art. 10 della Costituzione italiana) dell'ossequio al diritto internazionale. Venir meno a questo vincolo del Trattato, da parte della giurisdizione, avrebbe significato privare la minoranza greca di Tracia della tutela su cui essa faceva affidamento.

Di qui la cassazione con rinvio. Nel successivo giudizio d'appello, la corte di merito greca aveva applicato la *Sharià* e rideterminato le quote spettanti alle eredi così individuate.

Per conseguenza, la signora Molla Sali aveva interposto ricorso alla Corte EDU per violazione combinata degli artt. 14 CEDU e 1 Prot. 1. In via adesiva, erano intervenute nel giudizio le associazioni *Christian Concern*; Lega greca per i diritti umani e l'*Helsinki Monitor-Grecia*.

La *Grande Chambre* osserva anzitutto che – sul piano letterale – il Trattato di Atene non menziona espressamente l'obbligo di adeguarsi alla *Sharià* (n. 151). Inoltre constata che sull'efficacia pattizia della *Sharià* nei riguardi dei greci di Tracia vi sono orientamenti diversi nella stessa giurisprudenza civile greca e tra questa e quella amministrativa (v. n. 153 della sentenza).

Nel merito della questione, la Corte di Strasburgo opta per un approccio pragmatico, che desume dal giudizio d'appello dello Stato convenuto. La corte d'appello della Tracia aveva infatti accertato che – sebbene membro della comunità dei Greci di Tracia – il testatore aveva (egli per primo) fatto uso nelle sue ultime volontà delle regole del codice civile greco (v. nn. 139 e 156-157), di talché il verdetto

definitivo della Cassazione greca (secondo la *Grande Chambre*) paradossalmente gli aveva tolto quella libertà di scelta che le norme di protezione delle minoranze mirano ad assicurare.

In definitiva, la Corte EDU accerta la violazione del principio di parità di trattamento e la connessa lesione delle pretese patrimoniali della vedova, più per i riflessi discriminatori a danno del marito testatore che in via diretta.

L'unica frase che la Corte EDU concede alle ragioni del primato dello Stato laico concerne la preoccupazione che diversi organismi internazionali avevano, nel recente passato, manifestato in ordine ai costumi discriminatori nei confronti delle donne propri della comunità greco-musulmana della Tracia (v. n. 154). Da questo punto di vista, erano risultati più convincenti i due precedenti "turchi" (*Refah Partisi c. Turchia* del 2003 e *Sahin c. Turchia* del 2005). Nel primo caso, la autorità turche avevano decretato lo scioglimento del Partito Islamico perché questo – nel sostenere l'introduzione della legge islamica nell'ordinamento civile – si poneva in aperto contrasto con la Costituzione laica alla base dello Stato kemalista turco. La *Grande Chambre* aveva constatato la non violazione dell'art. 11 CEDU in materia di libertà di associazione; nel secondo caso, una giovane donna, musulmana praticante, pretendeva di indossare il velo in ambito universitario, ciò che le era stato vietato. Adita la Corte EDU per lamentare la violazione dell'art. 9 CEDU in materia di libertà religiosa, si era vista respingere il ricorso per motivi analoghi al caso *Refah Partisi*⁴³.

⁴³ Similmente v. anche la sentenza *Ebrahimian c. Francia* del 2015 (nel *Quaderno* n. 12 (2015), pag. 53, in cui la Corte EDU accerta la non violazione dell'art. 9 CEDU nei confronti di una cittadina francese di religione islamica, che intendeva indossare il velo in ambito lavorativo, ciò che le era stato vietato, in ragione della delicata mansione svolta in una struttura sanitaria di assistenza psichiatrica.

6.3. Diritto di cronaca su Internet: Magyar Jeti Zrt c. Ungheria

Un gruppo di tifosi della nazionale di calcio ungherese – scesi da un autobus nella città di confine di Konyar, per assistere alla partita tra Ungheria e Romania – era passato a piedi vicino a una scuola, i cui allievi erano prevalentemente rom. I giovani tifosi, verosimilmente in stato di ebbrezza, avevano di fatto assediato per diverso tempo il cortile della scuola, gettandovi bottiglie e pesantemente minacciando e insultando i ragazzi del plesso.

La comunità rom di Konyar aveva successivamente denunciato l'episodio. Un giornalista del sito ungherese 444.hu aveva allora intervistato un esponente della comunità e un'altra persona. Il conseguente pezzo giornalistico pubblicato sul sito 444.hu si era rivelato molto asciutto e obiettivo. Tuttavia, esso conteneva anche un *link* (*id est*: un collegamento ipertestuale) a un *video* in cui gli intervistati attribuivano l'episodio al razzismo e alla xenofobia del Partito Jobbik, formazione di estrema destra presente nel Parlamento ungherese. L'articolo aveva cura di specificare che il video era stato caricato su *Youtube* dagli autori delle affermazioni e non dal giornalista. Il Partito Jobbik nondimeno aveva attivato le vie legali per ottenere la condanna per diffamazione, sia dell'esponente della comunità rom di Konyar, sia del cronista, sia ancora del sito 444.hu per responsabilità oggettiva.

Tutte le istanze giudiziarie magiare si erano rivelate favorevoli al partito querelante, sulla base del presupposto che le affermazioni degli intervistati erano rimaste indimostrate; e – quanto al sito 444.hu – che aver collocato il *link* sulla propria pagina *web* era una condotta che oggettivamente aveva facilitato la diffusione (nel testo della sentenza, con riferimento alla nozione ungherese: *dissemination*) di un falso diffamatorio.

Di qui il ricorso del cronista e del sito *web ex art.* 10 CEDU.

La Quarta sezione (sentenza del 4 dicembre 2018) accoglie all'unanimità il ricorso poiché ribadisce che i siti *Internet* che

diffondono notizie hanno la precipua funzione di dare impulso e ampiezza all'esercizio del diritto di cronaca e critica giornalistica nonché al diritto di essere informati, aspetti di cruciale importanza per la difesa della democrazia (v. n. 73).

La Corte EDU osserva che il criterio della responsabilità oggettiva, stabilita sulla base del solo inserimento di un *link* nel proprio sito (senza la prova che i curatori del sito medesimo siano a conoscenza del contenuto del video collegato in via ipertestuale), è incompatibile con l'art. 10 della Convenzione. Inoltre, secondo i giudici di Strasburgo (v. nn. 81-83 della sentenza), in questo caso, *a priori* non poteva essere escluso che non di cronaca su fatti si trattasse ma del legittimo esercizio del diritto di critica (quale lo sfogo della comunità rom nei confronti di un partito di estrema destra poteva essere ritenuto). Si poneva pertanto un tema assai delicato e denso d'implicazioni sul concreto atteggiarsi della libertà d'informazione e i giudici ungheresi avrebbero dovuto usare un metro interpretativo molto più accorto, che viceversa essi hanno scelto di mettere da parte in nome del criterio, troppo rigido, della responsabilità oggettiva.

Al riguardo, la Corte EDU cita a sostegno del suo verdetto (e *a contrario*) la sentenza della *Grande Chambre* Delfi c. Estonia del 2015⁴⁴, in cui la piattaforma baltica era stata ritenuta responsabile per la diffusione di commenti diffamatori di utenti su un terzo soggetto, poiché non li aveva rimossi con sufficiente tempestività.

In realtà, pare che la sentenza *Magyar Jetty* compia un passo migliorativo dell'impostazione del precedente citato: mentre nella *Delfi* la Corte aveva stabilito che siti di informazione non potevano mai considerarsi alla stregua di meri *provider*, incolpevoli dei contenuti veicolati, nella nuova pronuncia essa invece precisa che il collegamento ipertestuale è un mezzo tecnico che – in sé – non

⁴⁴V. il *Quaderno* n. 12 (2015), pag. 54. Più in generale, sulle tematiche della responsabilità delle piattaforme *Internet* v. G. PITRUZZELLA, *Internet: arriva il tempo della responsabilità*, in *Corriere della sera*, 21 luglio 2019, pag. 32.

significa adesione o condivisione dei contenuti resi accessibili, che ciò avvenga da parte di un *provider* o di un sito che propone propri contenuti (v. nn. 74-75).

La Corte EDU accompagna l'accertamento della violazione con la condanna all'equa soddisfazione di circa 4 mila e 500 euro. Il giudice Pinto de Albuquerque – che aveva votato con gli altri giudici – ha redatto tuttavia una separata opinione per sottolineare l'importanza dei siti *web* per la diffusione delle informazioni e per la difesa della libertà.

III. ANTICIPAZIONI 2019

ANTICIPAZIONI 2019

Anche l'anno 2019 si presenta – al momento in cui si scrive – ricco di fatti istituzionali relativi all'ordinamento del Consiglio d'Europa. Fermo restando il rinvio al prossimo *Quaderno*, appare opportuno offrire sin d'ora alcune informazioni.

L'Assemblea del Consiglio d'Europa ha approvato nel primo semestre dell'anno numerose risoluzioni.

Alcune tra queste ineriscono ai rapporti, connotati da una certa tensione, del Consiglio d'Europa con la Russia. Risulta infatti che, il 17 gennaio 2019, la *Duma* abbia approvato una risoluzione con cui impegnava l'esecutivo russo a non versare la quota per l'anno in corso (33 milioni di euro), in un contesto nel quale la Russia era già morosa.

Nel 2015, infatti, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa aveva sospeso il diritto di voto dei membri russi come sanzione per la crisi ucraina; successivamente l'Assemblea parlamentare aveva condannato, con una risoluzione del 24 gennaio 2019 (la n. 2259), la cattura da parte di forze russe di 24 marinai durante una manovra della marina ucraina nel Mar di Azov (lo specchio d'acqua che separa l'Ucraina dalla Russia, che a sua volta è collegato con il Mar Nero dallo stretto di Kerz) e ne aveva chiesto l'immediato rilascio.

Questo stato di relazioni – nell'ambito del quale la Russia è giunta anche a contestare la legittimità della composizione della Corte di Strasburgo, a motivo della mancata partecipazione della delegazione russa alle relative votazioni – potrebbe forse approdare a una fase di distensione.

Con una nuova risoluzione, del 26 giugno 2019 (la n. 2292), infatti, la medesima Assemblea parlamentare ha ribadito la richiesta di rilascio, ma

nel contempo ha riammesso al diritto di voto la delegazione della *Duma*⁴⁵. Nella risoluzione è chiesto anche l'immediato adempimento degli obblighi di contributo finanziario al bilancio del Consiglio d'Europa⁴⁶.

Nella medesima seduta del 26 giugno 2019, l'Assemblea parlamentare ha altresì approvato una risoluzione, in cui si sollecita la Repubblica di Malta a istituire una commissione d'inchiesta indipendente per indagare sulla morte della giornalista Dafne Caruana Galizia, deceduta in un attentato il 16 ottobre 2017. Nella parte motiva della risoluzione sono espressi dubbi sul livello di effettività delle garanzie della separazione dei poteri e dello Stato di diritto sull'isola.

Sul piano giurisdizionale, degne di menzione sono diverse pronunzie del primo semestre 2019. Nei confronti dell'Italia, vale la pena citare una sentenza e una decisione. La sentenza è *Viola c. Italia n. 2*, in punto di divieto di trattamenti disumani e degradanti (art. 3 CEDU).

Il ricorrente è un detenuto italiano, condannato in via definitiva per diversi reati, tra cui l'omicidio, il sequestro di persona seguito da morte della vittima e l'associazione mafiosa.

Per questi casi, la legge italiana (art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario) esclude alcuni benefici che altrimenti spetterebbero ai detenuti: per esempio, il lavoro fuori dal carcere, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione. La stessa legge stabilisce che tali benefici siano attribuibili ai condannati in via definitiva per tali fatti (considerati più gravemente lesivi del senso di umanità e della civile convivenza) solo se il condannato collabora con la giustizia (art. 58-*ter* o.p.). Questo regime viene definito "ergastolo ostativo".

Essendo destinatario di tale trattamento, il Viola aveva interposto ricorso alla Corte EDU, la cui Prima sezione, con sentenza del 13 giugno 2019, ha constatato la violazione dell'art. 3 poiché ha considerato che

⁴⁵V. al proposito il *report* di M. ANGIOLI sul sito dell'Istituto Affari internazionali, <https://www.affarinternazionali.it/2019/07/consiglio-d-europa-riammissione-russa/>

⁴⁶Il Presidente della Camera Roberto Fico ha svolto una visita ufficiale alla *Duma* il 4 e il 5 marzo 2019.

l'ergastolo ostativo “*restringa eccessivamente la prospettiva di rieducazione dell’interessato e la possibilità di riesame della sua pena*” (v. n. 137).

Gli argomenti che paiono aver indotto la Corte a questa conclusione sono:

a) sebbene, in generale, l'ergastolo non sia incompatibile con l'art. 3, nella sentenza *Vinter c. Regno Unito* del 2013 si stabilisce che gli Stati sottoscrittori devono dare anche agli ergastolani una prospettiva di liberazione;

b) il sistema normativo italiano sarebbe – viceversa – incompatibile con l'art. 3, poiché metterebbe il detenuto di fronte all'alternativa impossibile di collaborare con la giustizia e mettere a repentaglio la sicurezza sua e quella dei familiari; oppure rimanere in carcere a vita, senza possibilità di compressione del periodo detentivo. In questo si tradurrebbe l'istituto dell'ergastolo ostativo;

c) da questo punto di vista, la Corte europea comprende che tale sistemazione normativa sia dovuta allo *choc* subito dall'Italia con l'assassinio di Giovanni Falcone, ma valuta che - in mancanza della decisione di collaborare - sarebbe anche svuotata la funzione giurisdizionale del tribunale di sorveglianza, chiamato a giudicare delle richieste di liberazione anticipata.

Il termine per impugnare la pronuncia alla *Grande Chambre* scade il 13 settembre 2019 e tale determinazione potrebbe essere assunta in ragione delle motivazioni impegnative, talora sommarie e forse non sempre pertinenti addotte a sostegno della condanna (più convincenti appaiono, al riguardo, le considerazioni del giudice polacco Wojtyczek, il quale ha redatto un'opinione dissenziente). Basterebbe qui osservare che – a partire dal caso *Vinter* della *Grande Chambre* del 2013 - nessuno dei casi precedenti, posti a base del ragionamento della Corte, inerisce a fatti di mafia. La Corte appare aver trascurato di considerare le specifiche esigenze di prevenzione generale e speciale dei reati di mafia. Essa non pare aver colto quanto già dedotto dalla Rappresentanza italiana, circa la tipicità del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p. Le fattispecie di mafia sono reati associativi, che si reggono su una rete relazionale, spesso di natura familiare, rispetto alla quale l'aspirazione di risocializzazione e di

rieducazione del reo – ove mai esistente - si atteggia in modo molto peculiare. L'onere di collaborare con la giustizia da parte del condannato per reati “ostativi” (inteso quale contributo a combattere le associazioni criminali organizzate) è la manifestazione che la legge italiana esige perché si possa affermare che il reo abbia reciso o intenda recidere i legami con la banda mafiosa e che dunque abbia abbracciato un percorso di vita nella legalità e, pertanto, di rieducazione. Si tratta di un meccanismo che la stessa Corte, nelle sentenze *Vinter* e, per converso, *Provenzano c. Italia* del 2018 (v. n. 150) ha ritenuto che possa rientrare nel margine di apprezzamento nazionale.

La decisione – viceversa – attiene al ricorso di *Carola Rakete* (n. 32969/19), su cui la Corte si è pronunciata con un rigetto il 25 giugno 2019. La ricorrente – cittadina tedesca, al comando di una nave battente bandiera dei Paesi Bassi – aveva tratto in salvo in acque internazionali alcune decine di persone, in fuga dalla Libia. Essa aveva diretto la sua nave verso Lampedusa, quale porto sicuro più vicino ma le autorità italiane le avevano vietato lo sbarco. Per conto della *Rakete* era stato chiesto l'annullamento in via d'urgenza di tale divieto, ma il TAR adito aveva rigettato il ricorso, anche sulla base della considerazione che le persone più vulnerabili (tre famiglie, comprese donne e bambini) erano già state sbarcate dalla Guardia costiera.

La *Rakete* si era dunque rivolta alla Corte EDU, onde ottenerne misure provvisorie ai sensi dell'art. 39 della Convenzione. La Corte ha tuttavia ritenuto che non vi fossero le condizioni per accogliere il ricorso, sulla base delle stesse motivazioni offerte dal TAR. La Corte ha ricordato che – per il proprio costante orientamento – le misure provvisorie sono adottate nei confronti dello Stato convenuto solo quando sussista il rischio imminente di un danno irreparabile. Nondimeno, la Corte ha rivolto all'Italia la raccomandazione di offrire alla nave *Seawatch 3* tutta l'assistenza del caso. (È noto - poi - come la vicenda si sia conclusa con la forzatura del divieto da parte della *Rakete* nella notte sul 29 giugno, con lo sbarco degli uomini a bordo della nave e con il successivo arresto

cautelare della giovane donna, non convalidato però dal GIP di Agrigento, con ordinanza del 2 luglio 2019)⁴⁷.

Quanto alle pronunzie nei confronti di altri Paesi, di preminente interesse parlamentare è la sentenza G. K. c. Belgio del 21 maggio 2019, che ha constatato la violazione dell'art. 3 Protocollo 1, in materia di elettorato passivo.

Una senatrice fiamminga (Kim Geybels) era stata fatta oggetto di un'inchiesta penale per traffico di sostanze stupefacenti, nel 2010. In una fase precoce dell'indagine, ella aveva ritenuto d'informare il Presidente del Senato, il segretario del suo partito e il presidente del gruppo parlamentare d'appartenenza. Durante un incontro tenutosi nella sede parlamentare, costoro le avevano caldamente raccomandato di presentare le dimissioni da senatrice, in modo da evitare il disdoro per l'istituzione. Ella aveva pertanto firmato una lettera di dimissioni (il 31 agosto 2010) e l'aveva consegnata al Presidente del Senato. Successivamente, tuttavia, anche sulla base dell'andamento dell'inchiesta e del fatto che ella si proclamava innocente, aveva scritto al medesimo Presidente del Senato, comunicando il ritiro delle dimissioni.

Appreso che l'orientamento della Presidenza era di considerare – tuttavia – le dimissioni irrevocabili e conseguentemente di proclamare il subentrante, la senatrice aveva chiesto al tribunale di Brussels un provvedimento d'urgenza, che inibisse il prosieguo delle procedure parlamentari sul punto e che, tuttavia, le era stato denegato per carenza di giurisdizione.

All'ordine del giorno dell'Assemblea del 12 ottobre 2010 era stata, pertanto, posta una relazione dell'Ufficio di Presidenza del Senato, nella quale si dava atto delle dimissioni della senatrice Geibels, dell'efficacia

⁴⁷ La pronunzia provvisoria della Corte EDU ha avuto echi nel dibattito parlamentare sulla conversione del decreto legge n. 53 del 2019 (a.C. 1913): v. le sedute delle Commissioni riunite I e II del 2 e del 12 luglio 2019. Altrettanto vale per la successiva pronuncia del GIP di Agrigento: v. la seduta delle interrogazioni a risposta immediata nell'Assemblea del 3 luglio 2019, con particolare riferimento all'interlocuzione tra il Ministro dell'interno Salvini e il deputato Fratoianni sull'atto n. 3/00843. L'ordinanza del GIP di Agrigento è pubblicata *infra* in questo *Quaderno* tra i *Documenti*.

immediata che tali dimissioni dovevano aver conseguito alla consegna alla Presidenza e dell'indicazione del senatore che avrebbe dovuto essere proclamato come subentrante. In esito al dibattito, la relazione era stata approvata, mentre alla senatrice era stato persino impedito l'accesso all'Aula. Di qui il ricorso alla Corte EDU.

La Corte (Seconda sezione) ha accertato la violazione del diritto di elettorato passivo della ricorrente, di cui all'art. 3 Protocollo 1. Essa ha ritenuto che la riserva costituzionale, prevista in favore di ciascuna Camera, di svolgere la verifica dei poteri dei propri membri e di accettarne le eventuali dimissioni, sia declinata in Belgio senza una disciplina procedurale specifica e senza sufficienti garanzie d'imparzialità (v. nn. 59-65).

IV. TABELLE DELLE SENTENZE

1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico

Ricorso	Data	Sentenza
38259/09	11/1/18	<p>Cipolletta – <i>in materia di ragionevole durata</i>. La causa trae origine dal ricorso proposto dal sig. Aldo Cipolletta, creditore di una società posta in liquidazione coatta amministrativa nel 1985. A seguito del deposito dello stato passivo da parte del commissario, il ricorrente fece opposizione nel 1985, e nel 1997 il Tribunale accolse la sua domanda apportando una variazione allo stato passivo.</p> <p>Nel 2010 il procedimento risultava ancora pendente, ma il ricorrente non avviò la procedura <i>Pinto</i> in quanto inapplicabile, per giurisprudenza interna, alle procedure di liquidazione coatta amministrativa.</p> <p>Il sig. Cipolletta si rivolse quindi alla CEDU, lamentando la violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione relativo al diritto ad una ragionevole durata del processo.</p> <p>La Corte ha preliminarmente ritenuto applicabile al caso di specie l'art. 6, comma 1, della Convenzione e quindi sussistente la propria competenza. Ciò in quanto, indipendentemente dalla qualificazione giuridica data a livello interno alla procedura della liquidazione coatta amministrativa, non vi è dubbio che la fase concernente l'opposizione allo stato passivo abbia natura giurisdizionale (come accade nella procedura fallimentare).</p> <p>Pertanto, preso atto del fatto che la procedura volta a definire la contestazione avanzata dal ricorrente (definita reale e seria) si è protratta per più di 25 anni, la Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU in quanto la indubbia complessità della procedura medesima non giustifica la sua eccessiva durata.</p>

51227/14	1/2/18	<p>V.C. – <i>in materia di tortura (art. 3) e rispetto della propria vita privata e familiare (art. 8)</i>. Gli articoli 3 (Proibizione della tortura) e 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione pongono a carico degli Stati membri veri e propri obblighi positivi di protezione dei cittadini contro i rischi di maltrattamenti e violenza per atti criminali commessi anche da privati. Ciò, a condizione che: 1) tali cittadini siano concretamente individuabili in relazione a specifici rischi cui essi sono esposti; 2) tali rischi siano prevedibili (cioè conoscibili dalle autorità pubbliche), reali e immediati; 3) possano essere adottate misure che, in base a un giudizio di ragionevolezza, risultino idonee a prevenire i pericoli temuti. Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che l'Italia abbia violato le disposizioni in questione in quanto non ha protetto in tempi ragionevoli una minore, pur conoscendo le autorità pubbliche coinvolte la situazione di particolare vulnerabilità e di grave pericolo per l'incolumità fisica e psicologica in cui la minore versava.</p>
65173/09	22/2/18	<p>Drassich n. 2 – <i>in materia di diritto alla difesa</i>. Con riferimento a un giudizio ex art. 625-bis c.p.p., dichiara non sussistente la violazione dell'art. 6, paragrafi 1 e 3, CEDU, sotto il profilo del diritto dell'imputato di essere informato della natura e dei motivi dell'accusa formulata a proprio carico e del diritto di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la difesa.</p> <p>Nel caso di specie la Corte ritiene che il ricorrente – imputato di corruzione e preventivamente informato al momento dell'avvio del nuovo giudizio per cassazione per il tramite dei suoi difensori – fosse sufficientemente consapevole della riqualificazione del fatto ascrittogli e che non vi fosse dunque bisogno di alcuna notificazione formale del nuovo capo d'accusa, in quanto l'articolo 6, par. 3, non impone alcuna forma particolare circa le modalità con le quali l'imputato deve essere informato della natura e dell'oggetto dell'accusa mossa contro di lui. Quanto</p>

		all'asserita impossibilità di comparire direttamente nel procedimento in Cassazione, la Corte europea ritiene che la presenza del ricorrente in udienza non fosse necessaria, in quanto la Corte di legittimità si è concentrata esclusivamente su punti di diritto e non ha esaminato questioni di fatto, peraltro non sollevate dalla difesa nelle memorie depositate.
1828/06 34163/07 9029/11	28/6/18	<i>G.I.E.M. s.r.l. e altri</i> – <i>in materia di confisca urbanistica</i> . La sentenza, che inerisce a tre fattispecie fattuali, in parte diverse tra loro, affronta il tema della compatibilità con la Convenzione della confisca urbanistica (art. 44 del d.lgs. n. 380 del 2001). Nello specifico la <i>Grande Chambre</i> : 1) in riferimento al caso G.I.E.M. constata la violazione dell'art. 7 CEDU e dell'art. 1 Protocollo addizionale 1 CEDU, stante il carattere imprevedibile e sproporzionato della misura della confisca dei terreni della ricorrente rispetto alle esigenze di tutela dell'interesse pubblico, posto che sui suddetti terreni non era stata svolta alcuna attività edilizia illecita né la società era stata coinvolta nel procedimento penale; 2) in riferimento al caso RITA Sarda Srl, Hotel Promotion Bureau Srl e FALGEST Srl, constata la violazione dell'art. 7 CEDU, poiché esse non avevano preso parte in alcun modo al procedimento penale, nonché la violazione dell'art. 1 del Protocollo 1; 3) con riferimento al ricorrente Filippo Gironda, dichiara non sussistente la violazione dell'art. 7 CEDU, mentre constata la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU (presunzione d'innocenza) e dell'art. 1 Prot. 1, poiché in appello il ricorrente era stato assolto con la formula del "fatto non sussiste", mentre in cassazione si era avuto l'accertamento della prescrizione, un annullamento dell'assoluzione senza rinvio e la statuizione sulla confisca.
24/11	5/7/18	<i>Centro Demarzio s.r.l.</i> – <i>in materia di protezione della proprietà</i> . Constata la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione a una sentenza che aveva dichiarato non risarcibile, in base alla

		scusabilità dell'errore in cui era incorsa l'amministrazione, il danno subito da una società medico-diagnostica a seguito dell'illegittima revoca di una convenzione stipulata con il Servizio sanitario nazionale. Secondo la Corte, l'errore dell'amministrazione, anche se determinato da mancanza di chiarezza della legge, non può gravare sul ricorrente, in quanto il principio di legalità esige che le disposizioni di diritto interno siano sufficientemente accessibili, precise e prevedibili.
30015/09 34644/09 10723/10	5/7/18	Castello del Poggio s.s. e altri – <i>in materia di diritto a un processo equo, sotto il profilo dell'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia.</i> Costata la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, in relazione a un intervento legislativo di interpretazione autentica con effetto retroattivo in materia di sgravi dei contributi previdenziali in favore delle aziende agricole, che ha avuto un impatto decisivo sull'esito di un giudizio pendente senza che vi fossero motivi imperativi di interesse pubblico per la sua applicazione retroattiva.
6360/13	12/7/18	D'Acunto e Pignataro – <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare.</i> Costata la violazione dell'articolo 8 della CEDU in relazione a un provvedimento di allontanamento di minori dal domicilio familiare e di sospensione della potestà genitoriale, disposto dal tribunale dei minorenni senza soddisfare le esigenze procedurali di aggiornamento delle perizie e di celerità delle decisioni che discendono dalla Convenzione.
29932/07	6/9/18	Mottola e altri – <i>in materia di diritto a un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale.</i> Liquidata 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 la sentenza del 4.2.2014.
29907/07	6/9/18	Staubano e altri – <i>in materia di diritto a un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale.</i> Liquidata 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 24.6.2014.
57278/11	27/9/18	Brazzi – <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata</i> . In un caso relativo ad una perquisizione domiciliare disposta dal pubblico ministero in sede di indagini preliminari, constatata la violazione dell'art. 8, comma 2, CEDU, in quanto la mancata previsione di un controllo giurisdizionale preventivo o successivo alla misura adottata costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio del ricorrente incompatibile con la Convenzione.
39186/11 e altri 9	4/10/18	Therapic Center s.r.l. e altri – <i>in materia di diritto a un processo equo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, paragrafo 1 CEDU, sotto il profilo del diritto ad un tribunale, in riferimento alla mancata esecuzione - entro un tempo ragionevole - di decreti ingiuntivi emessi in favore delle società ricorrenti.
55216/08	11/10/18	S.V. – <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare</i> . Costata la violazione dell'art. 8 CEDU, sotto il profilo sostanziale, per avere lo Stato italiano violato il suo obbligo positivo di proteggere la vita privata, negandole la rettifica dell'attribuzione di sesso durante il processo di transizione sessuale e prima del completamento dell'intervento chirurgico di conversione sessuale.
55080/13	25/10/18	Provenzano – <i>in materia di divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, sotto il profilo sostanziale</i> . Costata la violazione dell'art. 3 CEDU, in riferimento alla proroga dell'applicazione del regime carcerario di cui all'art. 41-bis ord. pen. per il periodo successivo al 23 marzo 2016, stante l'assenza nella motivazione del provvedimento di prove sufficienti a dimostrare che fosse stata effettuata una reale rivalutazione relativa ai rilevanti cambiamenti della situazione del ricorrente, in particolare al suo cruciale declino cognitivo.
67944/13	13/12/18	Casa di Cura Valle Fiorita s.r.l. – <i>in materia di</i>

		<i>diritto a un processo equo e di protezione della proprietà.</i> Costata la violazione dell'articolo 6 § 1 CEDU e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, in relazione alla mancata esecuzione dell'ordine giudiziale di sgombero di un immobile abusivamente occupato.
--	--	---

2. Ripartizione delle sentenze per violazione accertata

N.	ARGOMENTO	NOMINATIVI
2	Divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti	V.C. <i>Provenzano</i>
4	Diritto ad un processo equo	<i>Drassich n. 2</i> <i>Castello del Poggio s.s. e altri</i> <i>Therapic Center s.r.l. e altri</i> <i>Casa di Cura Valle Fiorita s.r.l.</i>
1	Diritto ad un processo equo, sotto il profilo della ragionevole durata	<i>Cipolletta</i>
4	Diritto al rispetto della vita privata e familiare	V.C. <i>D'Acunto e Pignataro</i> <i>Brazzi</i> <i>S.V.</i>
1	<i>Nulla poena sine lege</i>	<i>G.I.E.M. s.r.l. e altri</i>
1	Protezione della proprietà	<i>Centro Demarzio s.r.l.</i> <i>Casa di Cura Valle Fiorita</i>
3	Altro	<i>Mottola e altri</i> <i>Staibano e altri</i> <i>G.I.E.M. e altri</i>

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

1. ART. 3 - DIVIETO DI PENE O TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI

Causa V.C. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 1° febbraio 2018 (ricorso n. 54227/14)

Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti - Obblighi di tutela del minore da lesioni alla sua integrità psico-fisica – Mancato assolvimento degli obblighi positivi dello Stato sia sotto il profilo dei trattamenti degradanti, sia sotto il profilo delle lesioni alla vita privata – Violazione degli artt. 3 e 8 CEDU – Sussiste.

Integra la violazione degli articoli 3 (Proibizione della tortura) e 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione il mancato assolvimento degli obblighi positivi di protezione dei cittadini contro i rischi di maltrattamenti e violenza per atti criminali commessi anche da privati. Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che l'Italia abbia violato le disposizioni in questione in quanto non ha protetto in tempi ragionevoli una minore, pur conoscendo le autorità pubbliche coinvolte la situazione di particolare vulnerabilità e di grave pericolo per l'incolumità fisica e psicologica in cui versava la minore stessa.

Fatto. La vicenda trae origine dal ricorso presentato da una cittadina italiana minorenni, V.C., per asserita violazione da parte dell'Italia degli articoli 3 (Proibizione della tortura) e 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione.

In base alla ricostruzione dei fatti operata dalla Corte europea, la ricorrente – sedicenne all'epoca dei fatti – era stata segnalata al Tribunale dei minorenni in quanto, dalle informazioni raccolte dalla procura presso detto Tribunale e dalla Questura (anche a seguito di una festa in cui erano state sequestrate droga e bevande alcoliche), risultava che ella aveva abbandonato la scuola, aveva cominciato a fare uso di sostanze stupefacenti ed era coinvolta in una rete di prostituzione minorile. Secondo una perizia psichiatrica, poi, la ragazza soffriva di un disturbo bipolare e di deficit dell'attenzione; inoltre, mostrava segni di una personalità borderline e antisociale.

In considerazione a tali circostanze, la Procura minorile – in data 2 luglio 2013 – aveva chiesto al Tribunale dei minorenni di disporre in via di urgenza il collocamento della adolescente in una idonea struttura di rieducazione e di affidarla ai servizi sociali (articolo 25 del R.D. n. 1404 del 1934). All'esito di un procedimento durato dal 14 ottobre al 9 dicembre 2013 (cui però, senza giustificato motivo, non parteciparono i servizi sociali), il Tribunale stabilì che era necessario affidare la ricorrente ai servizi sociali medesimi e ordinò che la stessa fosse inserita, per un periodo iniziale di dodici mesi, in una struttura idonea a correggere il suo comportamento, qualificato irregolare, e a farle riprendere una vita normale.

Nonostante le numerose istanze rivolte dai genitori alle competenti autorità affinché venissero adottate misure urgenti volte a proteggere l'incolumità della propria figlia in attuazione della decisione del Tribunale del 9 dicembre 2013, solo il 14 aprile 2014 la minore fu collocata presso una comunità terapeutica. Prima del trasferimento in comunità, tuttavia – come risulta da successivi procedimenti penali – la ragazza, ancora tossicodipendente, fu vittima prima di sfruttamento della prostituzione e poi di violenza sessuale da parte di due persone.

A seguito di un lungo percorso terapeutico conclusosi positivamente nel mese di settembre 2015, la ricorrente tornò a vivere a casa dei genitori. Il procedimento avviato in base all'articolo 25 del R.D. n. 1404 del 1934 fu chiuso il 17 gennaio 2017.

Diritto.

Sulla violazione degli articoli 3 e 8 CEDU. Partendo dal principio espresso in numerose sentenze precedenti, la Corte ribadisce che gli articoli 3 (Proibizione della tortura) e 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione pongono a carico degli Stati membri veri e propri obblighi positivi di protezione dei cittadini contro i rischi di maltrattamenti e violenza per atti criminali commessi anche da privati. Ciò, a condizione che: 1) tali cittadini siano concretamente individuabili in relazione a specifici rischi cui essi sono esposti; 2) tali rischi siano prevedibili (cioè conoscibili dalle autorità pubbliche), reali e immediati; 3) possano essere adottate misure che, in base a un giudizio di ragionevolezza, risultino idonee a prevenire i pericoli temuti.

Ciò premesso, i Giudici di Strasburgo ritengono che la questione principale che si pone nella causa in esame è quella di verificare se le autorità dello Stato italiano, nel caso concreto, abbiano adottato in tempi ragionevoli tutte le misure necessarie per prevenire le violenze alle quali la ricorrente è stata esposta (in particolare: sfruttamento della prostituzione e violenza sessuale di gruppo) e per proteggere la sua integrità fisica. Ciò, in considerazione del fatto che alle medesime autorità era perfettamente noto – come si evince dalle procedure avviate, già nella primavera del 2013, presso il Tribunale per i minorenni oltre che da altri procedimenti penali – che la ricorrente versava in condizione di “vulnerabilità”, essendo acclarato che la stessa aveva abbandonato la scuola, era tossicodipendente, era stata avviata alla prostituzione e aveva subito violenza sessuale di gruppo.

Ebbene, ritiene la Corte al riguardo che il lasso di tempo trascorso tra la data in cui la procura presso il Tribunale dei minori ha chiesto il collocamento in una struttura protetta (2 luglio 2013) e il momento in cui tale collocamento è concretamente avvenuto (14 aprile 2014), unitamente al fatto che i servizi sociali si sono spesso

assentati alle udienze fissate dal Tribunale, dimostra che le autorità italiane non hanno dato prova della diligenza imposta dalla situazione di particolare vulnerabilità e di grave pericolo in cui versava la minore, che invece avrebbe richiesto l'adozione di misure urgenti che le impedissero di essere vittima dell'azione criminale di terzi. Come precisa la Corte, infatti, i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno devono essere effettivi e funzionare in tempi ragionevolmente proporzionati rispetto alla gravità del caso concreto.

Ad avviso dei giudici europei, nella fattispecie, sono state pertanto proprio le lungaggini processuali e amministrative, e in particolare il mancato tempestivo collocamento in una struttura protetta da parte del Tribunale dei minorenni e dei servizi sociali, ad aver esposto la ricorrente alla violenza sessuale e all'induzione alla prostituzione ad opera di altri concittadini. In conclusione, la Corte ha ritenuto violati gli articoli 3 e 8 della Convenzione.

Sull'equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Relativamente al danno morale la Corte condanna lo Stato italiano al pagamento alla ricorrente di 30.000 euro (al netto delle imposte), e di 10.000 euro (al netto delle imposte) per le spese processuali.

La sentenza è divenuta definitiva il 1° maggio 2018.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 in combinato disposto con l'art. 8 CEDU – sugli obblighi positivi dello Stato: A. c. Regno Unito 25599/1994; Osman c. Regno Unito 28.10.1998; Bevacqua e S. c. Bulgaria n. 71127 del 2001; Talpis c. Italia. sentenza 2 marzo 2017 (ricorso n. 41237/14).

Causa Provenzano c. Italia – Prima Sezione – sentenza 25 ottobre 2018 (ricorso n. 55080/13)

Regime penitenziario – Carcere duro ai sensi dell'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 (ordinamento penitenziario) – Violazione dell'art. 3 CEDU – Non sussiste – Reiterazione del provvedimento che dispone tale regime – Carezza di ponderata verifica della compatibilità del

deterioramento cognitivo del detenuto con il carcere duro – Violazione dell’art. 3 CEDU – Sussiste.

Sebbene di per sé il regime di carcere duro di cui all’art. 41-bis dell’ordinamento penitenziario non comporti la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all’art. 3 CEDU, il decreto che lo dispone o lo rinnova alla scadenza deve sempre essere motivato alla luce delle circostanze del caso. In particolare, ove sia accertato che il detenuto abbia subito un severo calo nelle capacità cognitive, il decreto di rinnovo del regime di cui all’art. 41-bis deve motivare adeguatamente la ragione per cui tale stato di salute resti compatibile con tale trattamento detentivo.

Fatto. Il ricorso era stato proposto da Bernardo Provenzano e poi coltivato dal figlio Angelo per la violazione dell’art. 3 della Convenzione, in relazione al regime di carcere duro di cui all’art. 41-*bis* dell’ordinamento penitenziario, cui il detenuto era stato sottoposto dal momento dell’arresto (l’11 aprile 2006, dopo 40 anni di latitanza) al momento del decesso (il 13 luglio 2016).

Nel 2014, il figlio Angelo era stato nominato amministratore di sostegno del Provenzano e questi – già sottoposto a un intervento chirurgico nel dicembre 2012 – era stato trasferito dal carcere di Novara (dove era stato trattenuto fino al 27 aprile 2011) a quello di Parma per poi essere portato al reparto protetto del medesimo stabilimento e poi ancora a Opera (MI) il 5 aprile 2014.

Dal 9 aprile 2014 al momento della morte era stato trattenuto nel reparto dell’ospedale San Paolo di Milano.

A fronte del palesarsi di numerose patologie, il Provenzano era stato fatto oggetto di misure diagnostiche e terapeutiche frequenti per tutto il periodo detentivo (v. nn. 17 e ss.). Il 1° marzo 2013 era stato redatto anche un protocollo sanitario individuale. Una perizia ordinata dal tribunale di sorveglianza di Milano l’8 agosto 2014 aveva stabilito che – per quanto numerosi e seri fossero i disturbi – nessuno era in fase acuta, tale da rendere lo stato di salute incompatibile con la detenzione. Un certificato medico dell’11 agosto 2014, tuttavia, riferiva di un declino nelle capacità cognitive.

Nel frattempo, Provenzano aveva rivolto a diverse autorità competenti l’istanza di sospensione dell’esecuzione della pena ai sensi dell’art. 146 c.p. o, in subordine, ai sensi dell’art. 147 c.p. ma questa era sempre stata respinta, da ultimo dalla Cassazione nel giugno 2015.

A scadenza, nel marzo 2014, il decreto che disponeva il regime carcerario di cui all’art. 41-*bis* era stato rinnovato dal Ministro della giustizia il 23 marzo 2014; tale rinnovo era intervenuto anche due anni dopo, il 23 marzo 2016.

Diritto.

Sulla violazione del divieto di trattamenti disumani e degradanti (art. 3 CEDU). Anzitutto, la Corte disattende l'eccezione del Governo italiano, il quale contestava la legittimazione del figlio a proseguire il giudizio, giacché il divieto di tortura o di trattamenti disumani e degradanti di cui all'art. 3 CEDU involge aspetti strettamente personali rispetto ai quali non si potrebbe concepire la successione di un erede.

La Corte rimarca come la relazione filiale sia la più stretta che vi sia e che – a conferma – proprio il figlio era stato nominato amministratore di sostegno del Provenzano.

La Corte disattende altresì l'eccezione di non esaurimento delle vie interne, che pure per scrupolo la Rappresentanza italiana aveva avanzato.

Nel merito, la Corte argomenta che per sostenere la violazione dell'art. 3 CEDU in relazione alla mera detenzione di persona affetta da patologie, occorre dimostrare che le misure sanitarie adottate dallo Stato convenuto devono poter essere definite inadeguate (v. nn. 127-128). Date le frequenti visite mediche e indagini diagnostiche e conseguenti misure terapeutiche ricevute, la Corte non si sente di raggiungere tale conclusione e rigetta la doglianza del Provenzano fino al rinnovo del regime di carcere duro del marzo 2014 (v. n. 141).

Per il decreto di rinnovo dal 2014 al 2016, la Corte osserva che le autorità italiane avevano prove che la capacità cognitiva del detenuto era considerevolmente deteriorata. Tuttavia – anche qui - non si sente di poter escludere che, per ciò solo, fossero venute meno le esigenze preventive e di isolamento cui l'art. 41-*bis* legittimamente risponde. Sicché anche per questa fase esclude la violazione (v. 154). Viceversa, all'atto di rinnovare il regime di carcere duro nel marzo 2016, la Corte osserva che il Ministro non abbia compiuto una propria valutazione degli elementi di fatto relativi alla salute del detenuto. Egli – secondo la Corte EDU – ha sostanzialmente fatto affidamento sui pareri della direzione distrettuale antimafia di Palermo e della Direzione nazionale antimafia che non prendevano in considerazione gli aspetti della salute del Provenzano. Sicché la Corte di Strasburgo conclude che il provvedimento ministeriale non fosse sufficientemente giustificato e – per il solo periodo 23 marzo-13 luglio 2016 – constata unanimemente la violazione dell'art. 3.

La sentenza è divenuta definitiva il 25 gennaio 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – sulla adeguatezza delle cure mediche durante la detenzione: Hummatov c. Azerbaigian, nn. 9852/03 e 13413/04, § 116, 29 novembre 2007; Khudobin c. Russia, n. 59696, § 83.; Melnik c. Ucraina, n. 72286/01, §§ 104-06, 28 marzo 2006; Blokhin c. Russia [GC] n. 47152/06, § 137; Aleksanyan c. Russia, n. 46468/06, § 140, 22 dicembre 2008.

Art. 3 CEDU – sulla compatibilità con la Convenzione della proroga del regime ex art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario: Argenti c. Italia, n. 56317/00, 10 novembre 2005, § 21, Campisi c. Italia, n. 24358/02, 11 luglio 2006, § 38, Enea c. Italia [GC], n. 74912/01, § 64, Paoello c. Italia (dec.) n. 37648/02, 24 settembre 2015, § 27.

2. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO

2.1 Sotto il profilo dell'accesso ad un tribunale

Causa Therapic center s.r.l. e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 4 ottobre 2018 (ricorso n. 39186/11 e altri 9)

Diritto a un processo equo – Mancata o ritardata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi – Violazione dell'art. 6, paragrafo 1 CEDU, sotto il profilo del diritto ad un tribunale della Convenzione EDU – Sussiste.

Constata la violazione dell'art. 6, comma 1 CEDU, sotto il profilo del diritto ad un tribunale, in riferimento alla mancata esecuzione - entro un tempo ragionevole - di decreti ingiuntivi emessi in favore delle società ricorrenti.

Fatto. I ricorsi riguardano la mancata esecuzione da parte dell'Azienda Sanitaria Locale («la ASL») di decreti ingiuntivi emessi in favore delle società ricorrenti. Le leggi finanziarie in vigore all'epoca dei fatti (leggi n. 191 del 2009, n. 220 del 2010, n. 111 del 2011 e n. 189 del 2012) impedivano agli interessati di intentare delle azioni giudiziarie al fine di ottenere il pagamento dei debiti della ASL. 6. Nel 2007, le società ricorrenti sottoscrissero dei contratti di factoring con la società UniCredit Factoring S.p.A., alla quale cedettero alcuni crediti che non erano stati ancora riscossi, compresi quelli di cui erano titolari nei confronti della ASL. I

contratti subirono delle modifiche nel 2010. Secondo le informazioni fornite dal Governo, si tratta di atti autentici che sono stati registrati il 10 marzo 2010 presso l’Agenzia delle entrate.

In date comprese tra il 2009 e il 2010, il tribunale di Napoli emise dei decreti ingiuntivi relativi alle somme di cui la ASL era debitrice nei confronti delle società ricorrenti.

Con la sentenza n. 186 del 2013, la Corte costituzionale dichiarò l’incostituzionalità, in particolare, della legge finanziaria n. 220 del 2010. Successivamente, in date non precisate, la ASL pagò completamente (ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11) o parzialmente i suoi debiti (ricorsi nn. 39186/11, 39187/11, 39192/11, 39193/11, 39196/11, 39197/11, 39198/11) alle società ricorrenti.

Diritto.

Sulla violazione del diritto ad un processo equo (art. 6 CEDU). La Corte europea ritiene che vi sia stata violazione dell’articolo 6, comma 1, della Convenzione. Essa premette che, indipendentemente dalla complessità delle procedure di esecuzione o del suo sistema amministrativo, lo Stato è comunque tenuto, in virtù della Convenzione, a garantire a ogni persona il diritto a che le decisioni vincolanti ed esecutive siano eseguite entro un tempo ragionevole. Il carattere ragionevole di tale tempo deve essere valutato tenendo conto, in particolare, della complessità della procedura di esecuzione, del comportamento del ricorrente e delle autorità competenti, nonché dell’importo e della natura della somma accordata dal giudice.

Tutto ciò premesso, la Corte rileva che il ritardo con cui la ASL ha pagato solo alcune delle società ricorrenti era ampiamente superiore a un anno e che, relativamente alle altre ricorrenti, la ASL non aveva ancora completamente pagato i propri debiti, nonostante fossero trascorsi più di sette anni dal deposito dei decreti ingiuntivi. In considerazione del fatto che il Governo non ha proposto alcun argomento per giustificare l’inerzia della ASL, i giudici ritengono non necessario cercare di stabilire se sia stato mantenuto un giusto equilibrio tra le esigenze dell’interesse generale della collettività e gli imperativi della salvaguardia dei diritti individuali e, pertanto, concludono dichiarando sussistente la violazione del diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto ad un tribunale.

Sull’equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte considera doversi accordare alle società ricorrenti le somme non ancora versate per il danno materiale. Relativamente al danno morale, limitatamente ai ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11, la Corte accorda l’importo di 6.750 euro ciascuna, mentre per tutte le altre ricorrenti riconosce a ciascuna la somma di 10.800 euro. Quanto alle spese, la

Corte considera ragionevole accordare congiuntamente alle società ricorrenti 2.500 euro per il procedimento dinanzi ad essa.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 §1 CEDU – relativamente al diritto a un tribunale: Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 65. Circa il ritardo nell'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi: Railian c. Russia, n. 22000/03, § 31, 15 febbraio 2007, e Bourdov (n. 2), sopra citata, § 66.

Causa Casa di cura Valle Fiorita s.r.l. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 13 dicembre 2018 (ricorso n. 67944/13)

Diritto a un processo equo - Mancata esecuzione di un provvedimento giurisdizionale definitivo - Violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU – Sotto il profilo del diritto ad un tribunale – Sussiste - Violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU relativo al diritto al rispetto dei propri beni - Sussiste.

L'ordinamento italiano viola l'articolo 6, comma 1, CEDU e l'articolo 1 del Protocollo n. 1, laddove non riesca ad assicurare effettività alle proprie pronunzie giurisdizionali. (Nel caso di specie non era stata data esecuzione a un decreto del GIP di Roma di sequestro e di sgombero di un palazzo abusivamente occupato).

Fatto. Il caso prende le mosse dall'occupazione da parte di circa 150 persone (organizzate dal Movimento lotta per la casa) di un palazzo in Roma. La società proprietaria Valle Fiorita aveva sporto denuncia per invasione e occupazione di edificio e il giudice per le indagini preliminari aveva ordinato (con provvedimento dell'agosto 2013) il sequestro e lo sgombero dell'immobile.

Senonché gli uffici preposti all'esecuzione del provvedimento del GIP non vi avevano dato seguito in quanto, anche secondo la Prefettura, la situazione economica del comune di Roma era tale da non consentire di trovare nuovi alloggi per gli occupanti. In via di fatto, l'esecuzione dello sgombero rimaneva sospesa *sine die*. La ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando l'inerzia delle autorità di fronte all'occupazione abusiva del suo immobile.

Diritto.

Sulla violazione del diritto ad un tribunale (art. 6, par. 1, CEDU). La Corte rammenta che il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria costituisce uno degli aspetti del diritto di accesso a un tribunale. Tale diritto sarebbe infatti illusorio se l'ordinamento nazionale di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante a scapito di una delle parti.

Nel caso di specie, i motivi adottati dalle autorità per giustificare la mancata esecuzione del sequestro – ovvero l'assenza di soluzioni alternative di alloggio per gli occupanti, dovuta soprattutto a difficoltà economiche del comune, e i timori relativi al rischio di problemi di ordine pubblico legato allo sfratto di varie decine di persone – potevano tutt'al più giustificare un ritardo nelle procedure di liberazione dei locali e non un'inerzia totale e prolungata. Rammenta a tale proposito la Corte che la mancanza di risorse non può costituire di per sé una giustificazione accettabile per non dare esecuzione ad una decisione giudiziaria definitiva.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che le autorità nazionali - astenendosi, per più di cinque anni, dall'adottare tutte le misure necessarie per conformarsi a una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva - hanno privato le disposizioni dell'articolo 6 § 1 della Convenzione di qualsiasi effetto utile e hanno pregiudicato lo Stato di diritto, fondato sulla preminenza del diritto e sulla sicurezza dei rapporti giuridici. Pertanto, vi è stata violazione di tale disposizione.

Sulla violazione del diritto al rispetto dei propri beni (art. 1, Prot. n. 1, CEDU). Per motivi simili a quelli esposti con riguardo alla dedotta violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, la Corte ritiene che la mancata esecuzione dell'ordine di sgombero dell'immobile abbia violato la Convenzione anche sotto il profilo del diritto al rispetto dei propri beni, di cui all'art. 1 del Protocollo n. 1, CEDU. Le autorità avrebbero dovuto, dopo aver dedicato un tempo ragionevole alla ricerca di una soluzione soddisfacente, adottare le misure necessarie al rispetto della decisione giudiziaria.

Sull'equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte riconosce in via equitativa la somma di 20.000 euro a titolo di danno morale.

La sentenza è divenuta definitiva il 13 marzo 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU

Art. 633 c.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 §1 CEDU – relativamente al diritto di accesso a un tribunale: Parrocchia greco-cattolica Lupeni e altri c. Romania ([GC], n. 76943/11, §§ 84-90, 29 novembre 2016; Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997, § 40; Immobiliare Saffi c. Italia [GC], n. 22774/93, §§ 63 e 66

Art. 6 §1 CEDU - relativamente ai motivi che possono giustificare ritardi nell'esecuzione di una decisione giudiziaria: Bourdov c. Russia, n. 59498/00, § 35, Cocchiarella c. Italia [GC], n. 64886/01, § 90, Prodan c. Moldavia, n. 49806/99, § 53.

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

Causa Castello del Poggio s.s. e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 5 luglio 2018 (ricorsi nn. 30015/09, 34644/09 e 10723/10)

Leggi interpretative – Divieto per il legislatore di interferire nei procedimenti giudiziari in corso, salvo ragioni impellenti di interesse generale – Violazione di tale divieto da parte della legge n. 326 del 2003 per assenza di ragioni impellenti di interesse generale – Violazione dell'art. 6 CEDU – Sussiste.

La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU (*diritto ad un processo equo*) in quanto, nel caso in esame, l'adozione della legge n. 326 del 2003 ha interferito in maniera decisiva sull'esito di un processo pendente, pur non sussistendo motivi imperativi di interesse pubblico che imponessero la sua applicazione retroattiva.

Fatto e diritto. Nel corso degli anni ottanta del secolo scorso, le aziende agricole italiane hanno beneficiato di una duplice riduzione dei contributi previdenziali che esse erano tenute a versare per i propri dipendenti; ciò, grazie a talune leggi che prevedevano simultaneamente benefici fiscali e sgravi contributivi. Tuttavia, nel mese di luglio del 1988, l'INPS emanò una circolare in cui sosteneva che i benefici fiscali non fossero cumulabili con gli sgravi contributivi.

Le società agricole in titolo agirono in giudizio contro l'INPS contestando il contenuto della circolare. Le ricorrenti vinsero la causa in primo grado ma, nelle more del giudizio d'appello promosso dall'ente previdenziale, il legislatore italiano approvò la legge n. 326 del 2003 che, recependo il contenuto della suddetta circolare, affermava la natura alternativa e non cumulativa dei benefici in questione. Il contenzioso venne quindi definito in senso sfavorevole alle società

agricole, che furono pertanto costrette a restituire le somme loro accordate in via provvisoria.

Le ricorrenti hanno pertanto adito la Corte EDU, lamentando la lesione del diritto a un processo equo, in ragione della retroattività della disposizione legislativa introdotta a giudizio pendente.

Preliminarmente, la Corte respinge la domanda di cancellazione dei ricorsi dal ruolo formulata dal Governo in virtù dell'articolo 37 § 1 c) della Convenzione, ritenendo insufficienti le somme offerte per il danno materiale e le spese rispetto a quanto accordato nel *leading case* Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri⁴⁸.

Nel merito, la Corte ritiene di non doversi discostare dalla decisione resa nella suindicata pronuncia; pertanto, in assenza di nuove argomentazioni da parte del Governo convenuto, conclude che vi è stata violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione.

La Corte riconosce quindi alle ricorrenti le seguenti somme per la riparazione del danno materiale subito: ricorso n. 30015/09, 9.100 euro; ricorso n. 34644/09, 15.500 euro; ricorso n. 10723/10, 114.950 euro. Quanto alle spese, la Corte considera ragionevole accordare alle ricorrenti le seguenti somme: ricorso n. 30015/09, 2.000 euro; ricorso n. 34644/09, 2.040 euro; ricorso n. 10723/10, 13.504 euro.

La sentenza è divenuta definitiva il 5 ottobre 2018.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 41 CEDU

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 41 CEDU

⁴⁸ La questione oggetto dei ricorsi in titolo era già stata affrontata dalla Corte con la sentenza del 24 giugno 2014 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.

2.3. Sotto il profilo della ragionevole durata

Causa Cipolletta c. Italia – Prima Sezione – sentenza 11 gennaio 2018 (ricorso n. 38259/09)

Eccessiva durata del processo – Applicabilità alle procedure di liquidazione coatta amministrativa - Opposizione del creditore al deposito dello stato passivo - Attività giurisdizionale - Vi rientra - Violazione del diritto a una durata ragionevole del processo di cui all'art. 6, comma 1, CEDU – Sussiste.

Al fine di verificare l'eventuale violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa, è necessario valutare l'esistenza di fasi di natura giurisdizionale. L'opposizione del creditore al deposito dello stato passivo conferisce questa connotazione giurisdizionale al procedimento di natura amministrativa. L'art. 6 CEDU è applicabile

Fatto.

Il sig. Cipolletta era creditore di una società in stato di insolvenza, che nel mese di maggio del 1985 fu posta in liquidazione coatta amministrativa.

Nel mese di giugno dello stesso anno, il ricorrente chiese di essere ammesso al passivo della società in seguito alla comunicazione, da parte del commissario, dell'apertura della procedura di liquidazione.

Nel mese di settembre 1985, il sig. Cipolletta propose opposizione allo stato passivo depositato dal commissario, in quanto non vi figurava il suo credito.

Con un decreto del 1997, il Tribunale competente accolse la domanda del ricorrente e modificò lo stato passivo.

Alla fine del 2010, la procedura risultava ancora pendente, ma il ricorrente non avviò la procedura Pinto in quanto, secondo la giurisprudenza della Cassazione, essa non è applicabile alle procedure di liquidazione coatta amministrativa.

Il ricorrente ha pertanto adito direttamente la Corte EDU lamentando l'eccessiva durata della procedura, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, 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 affronta la questione se sussista la propria competenza nel caso di specie e, in

particolare, se sia applicabile l'art. 6 della Convenzione EDU alla procedura della liquidazione coatta amministrativa.

Nell'unico risalente precedente su questo argomento (causa F.L. c. Italia n. 25639/94, decisione del 12 aprile 1996, non pubblicata), la Commissione EDU aveva declinato la propria competenza sul presupposto che si trattasse di una procedura esclusivamente amministrativa. Tuttavia, nella sentenza in esame, la Corte considera che la questione debba essere analizzata in maniera più approfondita, e ritiene che vi siano argomenti convincenti in favore di un nuovo approccio che permetta di armonizzare la propria giurisprudenza riguardante le garanzie accordate ai creditori, tanto nell'ambito della procedura fallimentare quanto in quello della liquidazione coatta amministrativa.

All'esito di tale approfondimento, i giudici di Strasburgo evidenziano che, in base al diritto interno, se per un verso la liquidazione coatta amministrativa è, in parte, di natura amministrativa, per altro verso, le eventuali contestazioni concernenti la lista dei creditori danno luogo a una procedura di opposizione, regolata dalle stesse disposizioni che disciplinano l'opposizione nella procedura fallimentare, il cui carattere giurisdizionale è fuori discussione.

Inoltre, la Corte afferma che, indipendentemente dalla qualificazione data alla procedura, sicuramente vi è stata, nel caso di specie, una contestazione «reale e seria» sull'esistenza e le modalità di esercizio di un diritto riconosciuto dall'ordinamento interno (crediti fondati su cambiali) e che un soggetto terzo è stato chiamato a verificare l'esistenza di tali crediti, per poi procedere alla liquidazione degli stessi.

Alla luce di tali osservazioni, la Corte conclude, pertanto, che l'art. 6, comma 1, della Convenzione possa trovare applicazione nell'ambito della procedura di liquidazione coatta amministrativa e che sussista quindi la propria competenza a conoscere le relative controversie.

In secondo luogo, i giudici sovranazionali si occupano di verificare se l'eccessiva durata denunciata dal ricorrente possa essere stata determinata dalla notevole complessità del procedimento. In proposito, la Corte osserva che, per stabilire il carattere ragionevole della durata di un procedimento, occorre tenere in considerazione una serie di fattori quali la complessità della causa, il comportamento del ricorrente e delle autorità competenti nonché l'importo della somma accordata.

Al riguardo, i giudici di Strasburgo non negano la particolare complessità del procedimento, ma ritengono che il Governo non abbia esposto alcun argomento convincente che potesse giustificare una durata così prolungata della procedura in esame.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ritiene che il lasso temporale di 25 anni trascorso per definire la controversia in parola non sia conforme all'esigenza del rispetto del termine ragionevole del processo e, conseguentemente, afferma che vi è stata violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione.

Sulla violazione dell'articolo 13 della Convenzione. La Corte osserva che, secondo la giurisprudenza interna consolidata, la «legge Pinto» è inapplicabile alla liquidazione coatta amministrativa.

Pertanto, la medesima Corte afferma che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione, dal momento che nell'ordinamento interno manca un ricorso che permetta al ricorrente di ottenere il riconoscimento del suo diritto nell'ambito della procedura di liquidazione coatta amministrativa entro un termine ragionevole, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte ha liquidato al ricorrente 24.000 euro per i danni morali. Quanto al danno materiale, i giudici osservano che la sua valutazione è in corso di definizione nella procedura nazionale di liquidazione e che comunque esso non presenta alcun nesso di causalità con la violazione dell'art.6, comma 1, CEDU.

Per ciò che concerne le spese sostenute dinnanzi 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. La Corte, quindi, considera ragionevole accordare al ricorrente una somma di 2500 euro per il procedimento dinnanzi a se stessa.

La sentenza è divenuta definitiva l'11 aprile 2018.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6, par. 1, CEDU

Art. 13 CEDU

Art. 14 CEDU

L. n. 89/2001

L. 267/1942

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. De Blasi c. Italia, n. 1595/02, §§ 19-35, 5 ottobre 2006, Gallucci c.

Italia, n. 10756/02, §§ 22-30, 12 giugno 2007, e Viola e altri c. Italia, n. 7842/02, §§ 58-63, 8 gennaio 2008.

Art. 6, par. 1, CEDU – sull’applicabilità alle procedure di liquidazione coatta amministrativa: F.L. c. Italia (ricorso n. 25639/94);

Art. 6, par. 1, CEDU – sull’applicabilità alle procedure di liquidazione coatta amministrativa sotto il profilo dell’esistenza di una contestazione reale e seria : Parrocchia Greco-Cattolica Lupeni e altri c. Romania [GC], n. 76943/11, § 71, CEDU 2016 (estratti) ; Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio, 23 giugno 1981, § 45, serie A n. 43; Frydlender c. Francia [GC], n. 30979/96, § 27, CEDU 2000 – VII, e Sporong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 81, serie A n. 52; (Neves e Silva c. Portogallo, § 37, 27 aprile 1989, serie A n. 153-A, e Éditions Périscope c. Francia, § 38, 26 marzo 1992, serie A n. 234-B).

Art. 13 CEDU, sulla necessità di un ricorso volto ad assicurare le pretese del ricorrente : Xenos c. Grecia, n. 45225/09, § 44, 13 luglio 2017.

2.4. Sotto il profilo del diritto di difesa

Causa Drassich n. 2 c. Italia – Prima sezione – sentenza 22 febbraio 2018 (ricorso n. 65173/09)

Giudizio penale – Diritto ad un processo equo – Riqualficazione del fatto nel giudizio per cassazione e sussunzione sotto una diversa fattispecie di reato – Fissazione di una nuova udienza per consentire ai difensori di preparare la difesa nel solo giudizio di legittimità – Mancata notificazione personalmente al ricorrente del nuovo capo d’accusa – Mancata partecipazione personale dell’imputato al giudizio per cassazione – Violazione dell’art. 6, §§ 1 e 3, lett. a) e b), CEDU – Non sussiste.

Non integra la violazione dell’art. 6, §§ 1 e 3, lett. a) e b), della Convenzione la riqualficazione dei fatti *in pejus* qualora venga fornita all’imputato comunicazione della natura e del motivo del nuovo capo d’accusa, a prescindere dalla forma in cui ciò avvenga. Nel caso *de quo*, la mancata notifica del nuovo capo d’accusa personalmente all’imputato non integra la violazione dell’art. 6, dal momento che il giudizio per cassazione è un giudizio di mera legittimità, e agli avvocati dell’imputato è stato concesso un termine congruo per preparare le difese.

Fatto. Il ricorrente, sig. Mauro Drassich – giudice italiano incaricato della direzione della sezione fallimentare del tribunale di Pordenone – fu rinviato a giudizio e condannato per corruzione, falso e abuso d’ufficio a una pena di tre anni di reclusione. In appello fu confermata la condanna per corruzione e falso, e la pena venne aumentata a 3 anni e 8 mesi. Con ricorso per cassazione, il Drassich affermò che il reato di corruzione era caduto in prescrizione, ma la Corte respinse il ricorso

riqualificando i fatti di corruzione (art. 319 c.p.) in corruzione in atti giudiziari (319-ter c.p.), reato punito più severamente e per il quale la prescrizione non era ancora decorsa.

A seguito di tale condanna il Drassich fece ricorso alla Corte EDU per violazione dell'art. 6, co. 1 e 3, lett. a) e b), della Convenzione, sostenendo di non aver avuto la possibilità, in mancanza di specifica contestazione, di essere informato dettagliatamente del motivo e della natura della nuova accusa formulata e quindi di disporre del tempo necessario per preparare la sua difesa.

La Corte di Strasburgo – con sentenza dell'11 dicembre 2007 (ricorso n. 25575/04) – accolse il ricorso reputando che, anche se i giudici potevano riqualificare i fatti loro sottoposti, il ricorrente non era stato preventivamente informato, nel caso di specie, di tale riqualificazione dell'accusa. Pertanto, la Corte stessa ritenne che solo un nuovo processo o la riapertura del procedimento viziato costituissero un mezzo adeguato per porre rimedio alla violazione constatata.

Sulla scorta della sentenza CEDU, il Drassich ricorse in Corte d'appello che riconobbe l'ineseguibilità della propria sentenza e rinviò alla Cassazione. Secondo il ricorrente, per non incorrere in una seconda constatazione di violazione, la suprema Corte avrebbe avuto due alternative: o rimettere in discussione la *res iudicata* e annullare interamente la condanna o dichiarare prescritto il reato di corruzione semplice e ricalcolare di conseguenza la pena. La Corte di legittimità, invece, ritenne che, al fine di ottemperare alla sentenza CEDU, fosse sufficiente limitarsi ad annullare la parte dell'originario giudizio per cassazione in cui essa aveva proceduto alla riqualificazione dei fatti senza instaurare il contraddittorio con l'imputato e ripetere il giudizio stesso consentendo all'imputato medesimo di interloquire in merito a tale riqualificazione.

Durante l'udienza del nuovo giudizio per cassazione, la Corte rammentò pertanto ai difensori che i fatti di corruzione semplice avrebbero potuto essere riqualificati in corruzione in atti giudiziari e respinse la richiesta degli avvocati di notificare personalmente all'imputato il nuovo capo d'accusa, trattandosi di un processo di legittimità cui l'imputato non poteva partecipare ad alcun titolo.

La riapertura del procedimento dinnanzi ai giudici di legittimità terminò con una nuova sentenza di condanna per corruzione in atti giudiziari, per la quale il termine di prescrizione non era ancora trascorso.

Ritenendo che la Cassazione fosse incorsa nuovamente nella violazione del diritto a un equo processo, il Drassich presentò un'istanza di revisione che però venne dichiarata inammissibile. Peraltro, una risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 30 settembre 2009, dopo aver esaminato le misure adottate

dallo Stato convenuto a seguito della violazione della Convenzione accertata dalla Corte, dichiarò che quest'ultimo avesse adempiuto ai propri obblighi.

Ciò nonostante, il sig. Drassich ha adito per la seconda volta la Corte EDU, lamentando di essere stato di nuovo vittima di una riqualificazione dei fatti in *pejus*, senza possibilità di difendersi nel merito e di presenziare al processo in violazione del principio del contraddittorio (art. 6 CEDU).

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU. Il Governo ha innanzitutto eccepito l'irricevibilità di tale ulteriore ricorso che di fatto permetterebbe di esercitare un controllo sull'esecuzione della prima sentenza della CEDU del 2007 e sconfinerebbe pertanto nei poteri esercitati dal Comitato dei Ministri con la risoluzione del 29 settembre 2009.

Il ricorrente ha invece obiettato che il nuovo ricorso non verte sulle modalità di esecuzione della sentenza CEDU del 2007, ma è volto a mettere in discussione l'equità del nuovo procedimento penale avviato a seguito di detta sentenza.

Nell'accogliere sul punto le tesi del ricorrente, la Corte ha affermato di avere competenza a esaminare un ricorso basato sull'allegazione di una nuova violazione della Convenzione causata da un procedimento nazionale volto a dare esecuzione ad una sua precedente decisione. Sotto tale profilo, dunque, la stessa Corte ha ritenuto di non sconfinare nei poteri di controllo sull'esecuzione delle sentenze riservato al Comitato dei Ministri.

Nel merito, la Corte ha preliminarmente sottolineato che l'atto d'accusa svolge un ruolo determinante nel procedimento penale in quanto, a decorrere dalla sua notifica, l'imputato è ufficialmente avvisato per iscritto della base giuridica e fattuale delle accuse formulate a suo carico: l'articolo 6, § 3, lett. a), della Convenzione riconosce infatti all'imputato il diritto di essere informato non soltanto della causa dell'"accusa", ossia dei fatti materiali che vengono posti a suo carico e sui quali si basa l'accusa, ma anche della qualificazione giuridica attribuita a tali fatti. A questo proposito, essa osserva tuttavia che le disposizioni dell'articolo 6, § 3, lett. a), della Convenzione non impongono alcuna forma particolare circa il modo in cui l'imputato debba essere informato della natura e del motivo dell'accusa formulata a suo carico. Nel caso di specie, appare pertanto decisivo stabilire se, malgrado l'assenza di una notifica formale delle accuse di corruzione in atti giudiziari, il ricorrente sia stato informato adeguatamente circa il nuovo capo

d'accusa e sia stato tempestivamente messo in condizione di preparare la sua difesa.

Sul punto, la Corte è dell'avviso che - tenuto conto degli specifici motivi che hanno spinto la Corte di cassazione a riaprire il procedimento a carico del ricorrente (che consistevano esplicitamente nell'esigenza di adeguarsi alla precedente sentenza dei giudici di Strasburgo del 2007) e considerando le concrete modalità con cui si è nuovamente svolto il procedimento innanzi Giudice di legittimità italiano - il ricorrente sia stato messo adeguatamente in condizione di prevedere la riqualificazione dei fatti a lui ascritti in corruzione in atti giudiziari e quindi di predisporre per tempo adeguate difese. Inoltre, evidenzia che la Corte di cassazione si è concentrata esclusivamente su punti di diritto e non ha esaminato questioni di fatto, per le quali sarebbe stata necessaria la presenza del ricorrente all'udienza. Di conseguenza, il diritto del ricorrente a un processo equo non è stato ostacolato nemmeno da questo punto di vista.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso che non vi è stata violazione dell'art. 6, paragrafi 1 e 3, della Convenzione.

La sentenza è divenuta definitiva il 22 maggio 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 319 c.p.

Art. 319 ter c.p.

Art. 521 1 e 2 c.p.p.

Art. 522 1 c.p.p.

Art. 630 c.p.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 § 1 CEDU - sulla competenza della Corte a controllare l'esecuzione da parte degli Stati membri delle sentenze CEDU - *Bochan c. Ucraina* (n. 2) [GC], n. 22251/08, e *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Svizzera* (n. 2) ([GC], n. 32772/02, nonché nella decisione *Egmez c. Cipro* ((dec.), n. 12214/07, §§ 48-56, 18 settembre 2012).

Art. 6 § 3 a) CEDU – sul diritto del ricorrente di essere informato dettagliatamente della natura e del motivo dell'accusa formulata nei suoi confronti e di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa: *Dallos c. Ungheria*, n. 29082/95, § 52, e, a contrario, *D.M.T. e D.K.I. c. Bulgaria*, n. 29476/06, § 84, 24 luglio 2012.

Art. 6 § 1 CEDU – sulla valutazione dell’equità del procedimento nel suo complesso: Mialhe c. Francia (n. 2), 26 settembre 1996, § 43, e Imbrioscia c. Svizzera, 24 novembre 1993, § 38.

Art. 6 § 3 a) CEDU – sulla riqualificazione giuridica dell’accusa: Pélissier e Sassi c. Francia [GC], n. 25444/94, § 51.

Art. 6 § 3 c) CEDU – sulla possibilità di comparire dinnanzi alla Corte di Cassazione: Meftah e altri c. Francia [GC], nn. 32911/96, 35237/97 e 34595/97, § 41, De Jorio c. Italia (dec.), n. 73936/01, 6 marzo 2003, e Hermi c. Italia [GC], n. 18114/02, §§ 58-67.

3. ART. 7 – NULLA POENA SINE LEGE

Causa G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 28 giugno 2018 (ricorso n. 1828/06, 34163/07, 9029/11)

Confisca di terreni e confisca di manufatti abusivi – Confisca quale conseguenza automatica del carattere illecito della costruzione – È una pena ai sensi dell’art. 7 CEDU - Mancata partecipazione al relativo procedimento della società destinataria del provvedimento – Violazione dell’art. 7 CEDU – Sussiste – Violazione dell’art. 6, comma 1, CEDU – Non sussiste.

Confisca di terreni e confisca di manufatti abusivi – Confisca quale conseguenza automatica del carattere illecito della costruzione – È una misura che comprime il diritto di proprietà - Mancata partecipazione al relativo procedimento della società destinataria del provvedimento – Violazione dell’art. 1 Prot. 1 – Sussiste.

Confisca di terreni e confisca di manufatti abusivi – Confisca quale conseguenza automatica del carattere illecito della costruzione – È una pena ai sensi dell’art. 7 CEDU – Proscioglimento dell’imputato per prescrizione - Violazione dell’art. 7 CEDU – Non sussiste – Prescrizione dichiarata in cassazione – Confisca dichiarata in sede di annullamento senza rinvio – Violazione dell’art. 6, comma 2, CEDU – Sussiste.

Viola l’art. 7 CEDU la confisca di un terreno limitrofo a quello su cui era stato eretto un manufatto abusivo, quale conseguenza automatica della dichiarazione d’illiceità dell’opera edilizia.

Viola l’art. 7 CEDU e l’art. 1 Protocollo 1 la confisca di un manufatto abusivo laddove la società destinataria del provvedimento non partecipi al procedimento penale.

Viola l’art. 6, comma 2, CEDU, la confisca dichiarata in cassazione – senza giudizio di rinvio – a seguito di proscioglimento per prescrizione per il relativo reato.

Fatto. In casi ineriscono a tre fattispecie fattuali, in parte diverse tra loro.

Il caso *G.I.E.M.* concerne la proprietà di un terreno confinante con quello della Sud Fondi di Bari – Punta Perotti, già oggetto delle note pronunzie della Corte EDU del 2009⁴⁹ e del 2012. Nella confisca del terreno della Sud Fondi era finita anche la porzione di terreno della prima delle ricorrenti in questo caso, la *G.I.E.M.*, la quale – pur ricompresa nel piano di lottizzazione poi ritenuto illegittimo – non aveva visto realizzarsi attività trasformativa priva di specifico permesso a costruire.

Benché essa fosse stata restituita ai proprietari, questi avevano richiesto il risarcimento del danno che non era stato loro accordato. Di qui il ricorso basato sia sull'art. 7 CEDU sia – ancora - sull'art. 1 Protocollo addizionale 1 e sull'art. 6 CEDU.

Nel caso *RITA Sarda Srl e Hotel Promotion Bureau Srl*, i fatti invece consistevano in un'opera di costruzione e vendita di strutture ricettive a Golfo Aranci (SS), portata avanti su un'area di circa 33 ettari; anche qui, però, in un contesto piuttosto caotico di strumenti urbanistici e autorizzazioni amministrative rilasciate e revocate, in ragione di mutamenti di normativa regionale.

Nel procedimento penale scaturito dall'istruttoria sulla liceità dell'attività edificatoria, da ultimo i gestori delle due società erano stati prosciolti per prescrizione del reato edilizio. I terreni e i manufatti erano stati confiscati, tranne quelli già venduti a singoli acquirenti.

I ricorsi della *RITA Sarda* e della *Hotel Promotion Bureau* si basano sia sull'art. 7 CEDU sia – ancora - sull'art. 1 Protocollo addizionale 1 e sull'art. 6 CEDU.

Quanto infine ai ricorsi della *FALGEST Srl* e di *Filippo Gironda* si trattava di un insediamento costruito in provincia di Reggio Calabria, su iniziale concessione edilizia per finalità ricettive e turistiche, poi oggetto di apposita variante in corso d'opera. Sennonché, successivi controlli avevano portato ad accertare che le costruzioni erano in realtà appartamenti con destinazione residenziale e ne era scaturito un procedimento penale. Anche qui gli addebiti erano stati dichiarati prescritti e gli immobili confiscati. E anche qui i ricorsi sono basati sugli artt. 6 e 7 della Convenzione e sull'art. 1 del Protocollo 1.

Diritto. La *Grande Chambre* della Corte dei diritti – cui la questione era stata rimessa dalla Seconda sezione – per quel che concerne la *G.I.E.M.*, constata – sulla base dei principi giuridici stabiliti nelle sentenze *Sud Fondi* e *Varvara* - la violazione dei parametri invocati (tranne l'art. 6 CEDU), giacché sui terreni della ricorrente non era stata svolta alcuna attività edilizia illecita né la società stessa era stata coinvolta nel procedimento penale. Sicché la confisca si rivelava una misura

⁴⁹ V. *Quaderno* n. 6 (2009), pag. 148.

imprevedibile e sproporzionata rispetto alle esigenze di tutela dell'interesse pubblico (in questo caso: l'integrità ambientale e il corretto uso dei suoli). Questa decisione viene assunta con la maggioranza di 15 voti a due.

Con riferimento alle società *Hotel Promotion Bureau*, RITA Sarda e FALGEST, la Corte – viceversa – parrebbe considerare che gli amministratori avessero agito in proprio e non spendendo il nome delle società e le ritiene alla stregua di terzi in buona fede. Sicché constata la violazione dell'art. 7 CEDU, poiché esse non avevano preso parte in alcun modo al procedimento penale. Anche qui la maggioranza è di 15 a 2.

La Corte constata anche (e all'unanimità) la violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 nei riguardi delle tre società ricorrenti.

Considera invece assorbita la doglianza basata sull'art. 6, comma 1, CEDU (giusto processo) avanzata dalla G.I.E.M.

Con riferimento al ricorrente Filippo Gironda, la Corte ripercorre i passaggi delle sentenze *Sud Fondi* e *Varvara* (in particolare, il n. 70 di questa pronuncia) e perviene ad affermare che le “pene” di cui all'art. 7 CEDU possono in effetti promanare anche da autorità amministrative e non solo giudiziarie. Essa rivisita con un nuovo approccio (v. i nn. 243 ss.) il tema se la confisca debba presupporre obbligatoriamente una condanna penale dei responsabili del reato, al cui prodotto o profitto essa si riferisce. Ne conclude che il requisito del previo accertamento penale deve essere inteso nel senso che l'autorità procedente deve aver accertato l'ascrivibilità oggettiva e soggettiva dei fatti al loro autore, ma non necessariamente anche la formale condanna.

Per questo motivo, siccome il ricorrente Gironda si era giovato di una pronuncia favorevole motivata solo dalla prescrizione (e dunque non di una formula che escludesse l'illiceità della sua condotta), essa verifica – in relazione a lui solo – che non vi è stata violazione dell'art. 7 CEDU. Questa decisione viene assunta con 10 voti a 7.

Quanto alla doglianza basata sull'art. 6, comma 2, CEDU (presunzione d'innocenza), avanzata dal Gironda, la Corte ne constata la violazione, poiché in appello il ricorrente era stato assolto con la formula del “fatto non sussiste”, mentre in cassazione si era avuto l'accertamento della prescrizione, un annullamento dell'assoluzione senza rinvio e la statuizione sulla confisca. Sicché si ritiene violato anche l'art. 1 Prot. 1, sia pure con il voto contrario del giudice belga Lemmens.

Quanto alla misura dell'equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 CEDU la Corte all'unanimità si riserva il giudizio, non ritenendo la causa matura per la decisione e contestualmente invitando le parti a presentare osservazioni entro tre mesi dal deposito.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 7 CEDU

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU

4. ART. 8 - DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA

Causa S.V. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 11 ottobre 2018 (ricorso n. 55216/08)

Stato civile – Domanda di rettificazione del sesso e del nome – Durante il processo di transizione sessuale e prima del completamento dell’operazione di conversione – Diniego - Violazione dell’art. 8 della Convenzione EDU - Sussiste.

Il diniego opposto dalle autorità nazionali di procedere alla modifica del nome durante il processo di transizione sessuale e prima del completamento dell’operazione di conversione costituisce una violazione da parte dello Stato convenuto del suo obbligo positivo di garantire il diritto al rispetto della vita privata.

Fatto. Il caso prende le mosse dal diniego opposto dal Prefetto di Roma di accogliere la richiesta di cambiamento di nome avanzata dalla ricorrente, motivato dal fatto che quest’ultima non aveva ancora effettuato l’operazione di conversione sessuale.

La ricorrente aveva infatti avanzato la suddetta istanza mentre era in attesa di poter effettuare l’intervento chirurgico autorizzato dal tribunale, per effettuare il quale avrebbe dovuto attendere almeno quattro anni. Ella sosteneva che, considerato il suo percorso di transizione sessuale avviato da diversi anni e tenuto conto del suo aspetto fisico, l’indicazione di un nome maschile sui suoi documenti di identità era motivo di umiliazione e di imbarazzo continuo.

Con decisione del 4 luglio 2001, il Prefetto di Roma respinse la domanda in base all’argomento secondo cui, in assenza di una decisione giudiziaria definitiva

recante una rettifica dell'attribuzione del sesso ai sensi della legge n. 164 del 1982, il nome della ricorrente non poteva essere modificato⁵⁰.

Nelle more del giudizio davanti al Tar avverso la decisione del Prefetto, la ricorrente si sottopose all'intervento chirurgico per modificare i suoi caratteri sessuali, da maschili a femminili. Chiese poi al Tribunale il riconoscimento giuridico del cambiamento di sesso sulla base dell'articolo 3 della legge n. 164 del 1982. Con sentenza del 10 ottobre 2003, il Tribunale di Roma accolse la domanda della ricorrente e ordinò al comune di Savona di modificare l'indicazione del sesso da maschile a femminile e il nome di «L.» in «S.».

Successivamente il TAR respinse il ricorso proposto dalla ricorrente avverso la decisione del prefetto, ritenendo che quest'ultimo avesse correttamente respinto la domanda della ricorrente in quanto, in base alla legge n. 164 del 1982, la modifica dello stato civile di una persona transessuale deve essere disposta dal tribunale che si pronuncia sulla conversione sessuale.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare). La Corte, chiamata a valutare se il rifiuto delle autorità di autorizzare il cambio del nome durante il processo di transizione sessuale e prima del completamento dell'operazione di conversione costituisca una violazione sproporzionata al diritto al rispetto della vita privata, ricorda che nell'ambito della regolamentazione delle condizioni necessarie per procedere al cambiamento del nome gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento. La questione principale che si pone nel caso di specie è quella di stabilire se l'Italia abbia mantenuto un giusto equilibrio nel ponderare l'interesse generale e l'interesse privato della ricorrente a che il suo nome corrispondesse alla sua identità di genere.

Sebbene la Corte riconosca pienamente che il mantenimento del principio dell'indisponibilità, della garanzia dell'affidabilità e della coerenza dello stato civile delle persone fisiche nonché, più in generale, dell'esigenza della certezza del diritto è di interesse generale e giustifica l'introduzione di procedure rigorose allo

⁵⁰ L'art. 3 della legge n. 164 del 1982, in vigore all'epoca dei fatti, esigeva una seconda decisione in camera di consiglio per ottenere la rettificazione dell'attribuzione di sesso. Tale previsione è stata in seguito modificata dall'articolo 31, comma 4, del decreto legislativo n. 150 del 2011, che ha stabilito che la rettificazione dello stato civile può essere ordinata dal giudice con la stessa decisione che autorizza l'operazione di conversione del sesso.

scopo, essa, tuttavia, sottolinea che nel caso di specie il rigetto della domanda della ricorrente è stato basato su argomenti puramente formali che non tenevano affatto conto della situazione specifica dell'interessata. Le autorità non hanno infatti tenuto in considerazione che la stessa avesse intrapreso da anni un processo di transizione sessuale e che il suo aspetto fisico, così come la sua identità sociale, era già femminile da molto tempo. I giudici di Strasburgo non rinvergono l'esistenza di ragioni di interesse generale tali da impedire per più di due anni e mezzo di adeguare il nome che figurava nei documenti della ricorrente alla realtà della sua situazione sociale. La rigidità del processo giudiziario di riconoscimento dell'identità sessuale delle persone transessuali, in vigore all'epoca dei fatti, ha quindi posto la ricorrente per un periodo di tempo irragionevole in una situazione anormale che le ha ispirato sentimenti di vulnerabilità, umiliazione e ansia.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che l'impossibilità per la ricorrente di ottenere la modifica del suo nome per un periodo di due anni e mezzo per il motivo che il suo percorso di transizione non si era concluso con un'operazione di conversione sessuale costituisca una violazione da parte dello Stato convenuto del suo obbligo positivo di garantire il diritto dell'interessata al rispetto della sua vita privata. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Sull'equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte ritiene di non dover accordare somme a questo titolo, in quanto la constatazione di violazione è di per sé un'equa soddisfazione sufficiente.

La sentenza è divenuta definitiva l'11 gennaio 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – relativamente all'obbligo di garantire un giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli interessi dell'individuo: *Söderman c. Svezia* [GC], n. 5786/08, § 78.

Art.8 CEDU – relativamente al margine di apprezzamento di cui godono gli Stati nell'ambito della regolamentazione delle condizioni necessarie per cambiare i nomi delle persone fisiche: *Golemanova c. Bulgaria*, n. 11369/04, § 39, e *Henry Kismoun c. Francia*, n. 32265/10 § 31; e in riferimento all'identità di genere: *Hämäläinen c. Finlandia* [GC], n. 37359/09 § 67, e *A.P., Garçon e Nicot, c. Francia*, nn. 79885/12 e altri 2, § 123.

Causa D'Acunto e Pignataro c. Italia – Prima Sezione – sentenza 12 luglio 2018 (ricorso n. 6360/13)

Affidamento di minori – Allontanamento dal domicilio familiare – Provvedimento di sospensione della potestà genitoriale – Mancata rinnovazione della perizia – Violazione dell'art.8 della Convenzione EDU – Sotto il profilo degli obblighi procedurali - Sussiste.

Affidamento di minori – Allontanamento dei minori dal domicilio familiare – Collocamento dei minori - Eccessiva durata della procedura – Violazione dell'art.8 della Convenzione EDU – Sotto il profilo degli obblighi procedurali - Sussiste.

Integra violazione dell'art. 8 della Convenzione EDU, sotto il profilo procedurale, il provvedimento di sospensione della potestà genitoriale che si sia basato su una perizia troppo remota nel tempo e non abbia tenuto conto dell'evoluzione delle circostanze nel frattempo maturate.

Un ritardo nel processo decisionale può integrare la violazione dell'art. 8 CEDU, sotto il profilo procedurale, in quanto rischia di risolvere la controversia con un fatto compiuto. Nel caso di specie, lo Stato italiano ha contravenuto agli obblighi positivi posti a suo carico dall'articolo 8 della Convenzione non avendo il tribunale dei minori proceduto con la celerità necessaria al collocamento dei minori nella casa famiglia.

Fatto. Le ricorrenti sono rispettivamente la madre e la nonna di due minori, L. e S., nei confronti dei quali era stato ordinato l'allontanamento dalla casa familiare a causa delle carenti condizioni igienico-sanitarie in cui era stata trovata l'abitazione ove essi vivevano. I minori, inizialmente collocati presso una parente in affidamento volontario, vennero in seguito trasferiti in una casa famiglia a seguito di gravi dissensi tra l'affidataria e la madre. Nei confronti di quest'ultima venne disposta una perizia per accertare le sue capacità genitoriali, dalla quale emerse l'esistenza di un disturbo psicologico di natura *borderline*. Non ritenendo auspicabile un ritorno presso il nucleo familiare, e nell'impossibilità di procedere a un loro collocamento presso la nonna a causa dei pessimi rapporti intercorrenti con la madre, i minori vennero affidati ai servizi sociali e collocati in una casa famiglia.

Le ricorrenti hanno adito la Corte EDU e, invocando la violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare), lamentano che la loro separazione dai minori L. e S. e l'affidamento di questi ultimi per sette anni e mezzo hanno leso il loro diritto al rispetto della vita familiare sancito dalla Convenzione. In particolare le ricorrenti contestano: 1) la mancanza di ragioni adeguate e sufficienti a giustificare la dedotta ingerenza nel loro diritto al rispetto della vita familiare e che tale ingerenza non fosse motivata dall'esigenza di proteggere l'interesse superiore dei minori in questione; 2) la legittimità della decisione di sospendere la potestà genitoriale della madre, in quanto basata principalmente su una relazione peritale superficiale e stereotipata, e la mancata

valutazione dei progressi compiuti dalla ricorrente per ciò che attiene alla maturazione della sua personalità e alle sue condizioni di vita; 3) il carattere *de facto* permanente del collocamento dei minori nella casa famiglia, e la mancata adozione di misure alternative volte a favorire il ricongiungimento familiare.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU sotto il profilo procedurale (diritto al rispetto della vita privata e familiare). La Corte non dubita che le misure adottate dall'autorità giudiziaria con riguardo all'affidamento dei minori a una casa famiglia nonché alla definizione del relativo regime delle visite fossero giustificate da ragioni adeguate e sufficienti, necessarie alla tutela del benessere dei minori.

Con riferimento, invece, al processo decisionale, la Corte ritiene opportuno esaminare se le conclusioni delle autorità nazionali fossero basate su elementi di prova sufficienti e se le parti interessate, in particolare i genitori, abbiano avuto l'opportunità di partecipare alla procedura in questione.

Sotto il primo profilo, la Corte si sofferma sulla perizia psichiatrica in base alla quale è stato adottato il provvedimento di sospensione genitoriale. A tale riguardo la Corte osserva che il tribunale per i minorenni si è limitato a riprendere le considerazioni contenute nei provvedimenti precedenti, senza tenere conto dell'evoluzione della situazione controversa, basandosi su un rapporto peritale redatto ventinove mesi prima, che era stato parzialmente contestato dal perito nominato dalla prima ricorrente. Infatti, conformemente alla sua giurisprudenza, sono contrari all'articolo 8 della Convenzione i provvedimenti delle autorità giudiziarie pronunciati sulla base dei risultati di un vecchio rapporto peritale senza aver preso in considerazione l'evoluzione della situazione concreta e senza avere chiesto l'aggiornamento del rapporto in questione al fine di verificare alcuni elementi che caratterizzano la situazione del caso di specie.

Nel caso di specie, poiché la misura in questione, sebbene provvisoria, riguardava comunque i diritti della madre e comportava di fatto la perdita della potestà genitoriale di quest'ultima sui figli, sarebbe stato necessario rinnovare la perizia prima di prendere una decisione relativa all'esercizio dei diritti genitoriali.

La Corte ritiene che le esigenze procedurali discendenti dall'art. 8 della Convenzione non siano state soddisfatte neanche sotto il profilo della durata del procedimento. Richiamando la sua giurisprudenza esistente sul punto, la Corte constata che il tribunale dei minori non ha proceduto con la celerità necessaria al collocamento dei minori. Infatti, soltanto di fronte al comportamento del maggiore dei fratelli che, ormai adolescente, si era allontanato per due volte dalla struttura di

accoglienza per recarsi al domicilio della nonna e della madre - e per il quale un collocamento forzato nell'istituto di accoglienza non era auspicabile - il tribunale si è deciso nel senso di disporre il collocamento di entrambi i minori nella suddetta abitazione. Tale decisione, inoltre, sarebbe stata assunta senza tenere conto delle conclusioni del secondo rapporto peritale e senza adottare le eventuali misure che si rendevano necessarie.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che il processo decisionale non ha soddisfatto le esigenze procedurali inerenti all'articolo 8 della Convenzione e che lo Stato italiano ha quindi contravvenuto nei confronti delle ricorrenti agli obblighi positivi posti a suo carico dall'articolo 8 della Convenzione. Pertanto, vi è stata violazione di tale disposizione.

Sull'equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte considera doversi accordare congiuntamente alle ricorrenti la somma di 12.000 euro per il danno morale subito e di 12.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – relativamente agli obblighi procedurali: N.P. c. Repubblica di Moldavia, n. 58455/13, § 69, 6 ottobre 2015, e Saviny c. Ucraina, n. 39948/06, § 51, 18 dicembre 2008. Sulla necessità di procedere a nuova perizia: Improta c. Italia, n. 66396/14, §§ 56, 4 maggio 2017, Cincimino c. Italia, n. 68884/13, §§ 73-74, 28 aprile 2016, e R.M.S., R.M.S. c. Spagna (n. 28775/12), § 89.

Art.8 CEDU – relativamente ai ritardi nel processo decisionale: W. c. Regno Unito, 8 luglio 1987, §§ 64 65, D'Alconzo c. Italia, n. 64297/12, § 64, 23 febbraio 2017, Solarino c. Italia, n. 76171/13, § 39, 9 febbraio 2017, e Covezzi e Morselli c. Italia, n. 52763/99, § 136, 9 maggio 2003.

Causa Brazzi c. Italia – Prima Sezione – sentenza 27 settembre 2018 (ricorso n. 57278/11)

Perquisizione domiciliare - Disposta dal pubblico ministero - Assenza di controllo giurisdizionale circa la legittimità della stessa – Violazione dell’art. 8 della Convenzione EDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) – Sussiste.

L’ordinamento giuridico italiano viola l’art. 8 della Convenzione EDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) nella misura in cui non prevede alcuna forma di controllo giurisdizionale, né preventivo né successivo, della legittimità del provvedimento di perquisizione disposto dal pubblico ministero, se non nel caso in cui alla perquisizione segua il sequestro di beni.

Fatto. Il contenzioso in sede europea è stato proposto dal sig. Marco Brazzi, cittadino italiano che risiedeva in Germania (Monaco di Baviera) dal 1989 e che possedeva un’abitazione in Italia, dove la moglie e i figli vivevano durante l’anno scolastico.

Il caso trae origine da una verifica fiscale da parte della polizia tributaria di Mantova, nel contesto di un’indagine tesa ad accertare se - domiciliato in Italia, quantunque residente all’estero – avesse pagato IVA e imposte sul reddito dal 2003.

Per come risulta dalla narrativa in fatto della sentenza (v. nn. 7-14), il 6 luglio 2010, la guardia di finanza ottenne un mandato del pubblico ministero per cercare e sequestrare libri contabili, documenti e qualsiasi altro elemento che dimostrasse la violazione della normativa fiscale.

Il 13 luglio 2010 e il successivo 14, gli agenti della polizia tributaria tentarono di eseguire l’ordine del pubblico ministero. Ciò non fu possibile per l’assenza del Brazzi. Ci furono tuttavia scambi per telefono e via e-mail, nei quali il ricorrente si dichiarò disposto a collaborare con le autorità italiane e propose di mettere a loro disposizione tutti i documenti giustificativi dell’amministrazione tedesca concernenti i suoi redditi.

Con provvedimento del 13 luglio 2010, il procuratore di Mantova iscrisse il ricorrente nel registro degli indagati, estendendo a suo carico il mandato di perquisizione all’abitazione e ai veicoli della persona interessata, ravvisando gravi indizi di colpevolezza del reato di evasione fiscale. Con tale mandato, il pubblico ministero ordinò la ricerca e il sequestro dei documenti contabili che si trovavano nei locali, nonché di qualsiasi altro documento comprovante il reato di evasione fiscale, compresi i file elettronici. La perquisizione avvenne il 6 agosto 2010, in presenza del padre del ricorrente, in quanto questi era impegnato all’estero per

motivi personali e di lavoro. Al termine delle ricerche, le autorità non sequestrarono alcun documento.

Il 30 agosto 2010 il ricorrente depositò una memoria difensiva dinanzi alla procura di Mantova. Vi contestò la necessità della perquisizione, chiarendo la sua situazione fiscale, dimostrando in particolare di risiedere principalmente in Germania e di versare regolarmente le sue imposte in tale paese. Chiese l'archiviazione del procedimento.

Il 15 settembre 2010, il procuratore presentò richiesta di archiviazione al giudice per le indagini preliminari di Mantova, tenendo conto degli argomenti presentati dal ricorrente nella memoria difensiva. Il giudice per le indagini preliminari di Mantova archiviò il caso con decreto del 7 ottobre 2010.

Nel frattempo, il 14 agosto 2010, il ricorrente aveva presentato ricorso per cassazione, lamentando l'illegittimità dell'ordinanza di perquisizione del 13 luglio 2010. Egli sosteneva che la perquisizione della sua abitazione aveva costituito una violazione ingiustificata del diritto al rispetto del suo domicilio e della sua vita privata, poiché, a suo avviso, la verifica della sua situazione fiscale avrebbe potuto essere effettuata con altri mezzi.

L'8 marzo 2011, la Corte di cassazione dichiarò il ricorso inammissibile. Affermò, in particolare, che in base al codice di procedura penale non era esperibile alcun ricorso avverso il mandato di perquisizione e precisò che quest'ultimo poteva costituire oggetto di riesame, ai sensi dell'articolo 257 del codice di procedura penale, solo ove seguito dal sequestro di beni.

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata (art. 8 CEDU). La Corte europea ritiene che, nel caso in esame, vi sia stata violazione dell'art. 8 della Convenzione EDU.

Al riguardo, i Giudici di Strasburgo premettono come sia pacifico che la perquisizione (in genere e nello specifico di questo caso) costituisca una "ingerenza delle autorità pubbliche" nel diritto alla vita privata dell'interessato. Tale ingerenza viola la Convenzione se non soddisfa le esigenze del comma 2 dell'articolo 8 della Convenzione. È dunque necessario stabilire se, nel caso concreto, tale misura fosse "prevista dalla legge", fosse ispirata da uno o più scopi legittimi tra quelli previsti in tale paragrafo e "necessaria in una società democratica".

Quanto al primo aspetto, l'espressione "prevista dalla legge" implica che un'ingerenza nella vita privata debba avere una base giuridica interna, che la

legislazione in questione debba essere sufficientemente accessibile e prevedibile e che quest'ultima debba essere "compatibile con il principio dello stato di diritto". Tali elementi sono presenti nella normativa italiana.

Quanto al rispetto della compatibilità della misura adottata nel caso specifico con il "principio dello stato di diritto", la Corte rammenta che, nell'ambito delle perquisizioni, è necessario che il diritto interno offra garanzie adeguate e sufficienti contro l'abuso e l'arbitrarietà, tra le quali garanzie vi è quella di un "controllo effettivo" delle misure contrarie all'articolo 8 della Convenzione. Ciò vale a maggior ragione quando il diritto nazionale autorizza le autorità a eseguire una perquisizione senza un preventivo mandato dell'autorità giudiziaria: la protezione delle persone da attacchi arbitrari da parte delle pubbliche autorità ai diritti sanciti dall'articolo 8 richiede che tali poteri siano rigorosamente inquadrati dal punto di vista giuridico e limitati;

1) evidenzia che, nel caso di specie, la perquisizione è intervenuta in una fase precoce del procedimento penale: in simili casi, la perquisizione deve offrire garanzie adeguate e sufficienti a evitare che venga impiegata per fornire alle autorità incaricate dell'inchiesta elementi compromettenti su persone non ancora identificate come sospettate di aver commesso un reato. Pertanto, nei casi in cui la legislazione nazionale non preveda un controllo giurisdizionale ex ante sulla legalità e sulla necessità di tale misura istruttoria, dovrebbero esistere altre garanzie, in particolare sul piano dell'esecuzione del mandato, di natura tale da controbilanciare le imperfezioni legate all'emissione e, eventualmente, al contenuto del mandato di perquisizione. Nella fattispecie, la Corte osserva che la legislazione nazionale italiana non contempla un simile controllo ex ante nel quadro delle perquisizioni ordinate nella fase delle indagini preliminari. Non è infatti previsto che il pubblico ministero, nella sua qualità di magistrato incaricato dell'indagine, debba chiedere l'autorizzazione di un giudice o lo debba informare della sua decisione di ordinare una perquisizione. Ciò detto, la Corte rammenta che l'assenza di un controllo giurisdizionale ex ante può essere compensata dallo svolgimento di un controllo giurisdizionale ex post della legittimità e della necessità della misura; tale controllo, in caso di riscontrata irregolarità, deve permettere di fornire all'interessato una riparazione adeguata;

2) sottolinea che l'ordinamento italiano non prevede alcun tipo di controllo giurisdizionale, né preventivo né successivo, in ordine alla legittimità del provvedimento di perquisizione quando a questa non segua il sequestro di beni. Nel caso di specie, dunque – nel quale non vi è stato sequestro di beni – il ricorrente non ha potuto chiedere ad alcun giudice il riesame del provvedimento di perquisizione né quindi una riparazione adeguata del danno subito;

3) conclude pertanto che, in assenza di controlli giurisdizionali preventivi e di controlli effettivi a posteriori della misura istruttoria impugnata, le garanzie procedurali previste dalla legislazione italiana non siano state sufficienti ad evitare il rischio di abuso di potere da parte delle autorità incaricate dell'indagine penale. Questi elementi bastano alla Corte per affermare che, anche se la misura controversa aveva una base giuridica nel diritto interno, il diritto nazionale non ha offerto al ricorrente sufficienti garanzie contro il rischio di abusi e, di conseguenza, l'interessato non ha beneficiato di un "controllo effettivo", come richiede lo stato di diritto in una società democratica. In tali circostanze, la Corte ritiene che l'ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio del ricorrente non fosse "prevista dalla legge" ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione.

Non avendo il ricorrente presentato alcuna domanda di equa soddisfazione entro il termine fissato a tale scopo, la Prima sezione non ha accordato somme a tale titolo.

La sentenza era stata impugnata dalla Rappresentanza italiana alla Grande Chambre, ma il collegio riunito non ha ritenuto di acconsentire alla rimessione. La pronuncia è divenuta definitiva il 18 marzo 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 247 c.p.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – sul fatto che l'espressione "prevista dalla legge", di cui all'art. 8 CEDU implica che un'ingerenza nei diritti sanciti dall'articolo 8 deve fondarsi su una base giuridica interna, che la legislazione in questione deve essere sufficientemente accessibile e prevedibile, e che quest'ultima deve essere compatibile con il principio dello stato di diritto: Rotaru c. Romania [GC], n. 28341/95, § 52, Liberty e altri c. Regno Unito, n. 58243/00, § 59, 1° luglio 2008, e Heino c. Finlandia, n. 56720/09, § 36, 15 febbraio 2011-

Art. 8 §2 CEDU – sul fatto che nell'ambito delle perquisizioni la Corte impone che il diritto interno offra garanzie adeguate e sufficienti contro l'abuso e l'arbitrarietà: Heino, § 40, e Gutsanovi c. Bulgaria, n. 34529/10, § 220, CEDU 2013 (estratti); e che tali garanzie siano effettive: Lambert c. Francia, 24 agosto 1998, § 34.

Art. 8 §2 CEDU – sul fatto che quando una misura considerata irregolare sotto il profilo dell'art. 8 CEDU ha già avuto luogo, il ricorso o i ricorsi disponibili devono permettere di fornire all'interessato una riparazione adeguata: Delta Pekárny a.s. c. Repubblica ceca, n. 97/11, § 87, 2 ottobre 2014.

5. ART. 1 PROTOCOLLO N. 1 - PROTEZIONE DELLA PROPRIETÀ

Causa Centro Demarzio s.r.l. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 5 luglio 2018 (ricorso n. 24/11)

Atto illegittimo della pubblica amministrazione accertato dal giudice amministrativo – Mancato riconoscimento del risarcimento del danno subito dal privato, giustificato dalla complessità e dalla scarsa chiarezza delle norme applicate e quindi dall'errore scusabile dell'amministrazione – Violazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione in materia di rispetto dei propri beni – Sussiste.

La nozione di “beni” di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ha una portata autonoma che non si limita alla sola proprietà dei beni materiali, ma si estende anche ad altri diritti di credito. Ai sensi della medesima disposizione, tra i “beni” rientrano sia i “beni esistenti” sia quei valori patrimoniali, compresi i crediti, in relazione ai quali possa vantarsi almeno una “aspettativa legittima”.

Costituisce violazione del diritto al rispetto dei propri beni il mancato risarcimento del danno derivante dall'attività illegittima della pubblica amministrazione. L'errata interpretazione della legge da parte dell'amministrazione medesima non costituisce errore scusabile che può giustificare il mancato ristoro dei pregiudizi subiti dal privato, in quanto lo Stato ha l'obbligo di approvare norme sufficientemente accessibili, precise e prevedibili quanto ai loro effetti.

Fatto. Il contenzioso in sede europea trae origine dal mancato accoglimento di un'istanza di risarcimento del danno subito da una società gestrice di un centro di fisioterapia e di radiodiagnostica (Centro Demarzio s.r.l.), che si era vista illegittimamente revocare dalla competente Azienda sanitaria Locale la convenzione con il Servizio sanitario nazionale dal 1993 al 1997.

In particolare:

- a) con sentenza del 21 ottobre 1996, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia riconobbe l'illegittimità della revoca disposta dalla ASL e ordinò il ripristino della stessa (poi effettivamente avvenuto nel 1997);
- b) tuttavia lo stesso Tar per la Puglia, con sentenza del 22 febbraio 2006 (confermata nel 2010 dal Consiglio di Stato), rigettò la richiesta di risarcimento del danno proposta dal Centro Demarzio, affermando che, in considerazione della complessità delle disposizioni vigenti in materia e della loro mancanza di chiarezza, l'amministrazione sanitaria era incorsa in un “errore scusabile”. Non era quindi possibile ritenere sussistente l'illecito, in difetto dell'elemento soggettivo della colpa.

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto dei propri beni (art. 1 Prot. n. 1 CEDU). La Corte europea riconosce che, nel caso in esame, l'Italia ha violato l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, che tutela il diritto dell'uomo al rispetto dei propri beni.

Più specificamente, la Corte premette che:

- 1) la nozione di “beni” di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ha una portata autonoma che non si limita alla sola proprietà di beni materiali: anche taluni altri diritti e interessi che sono fonte di crediti possono essere considerati “diritti di proprietà” e quindi “beni” ai sensi di tale disposizione;
- 2) “beni”, ai sensi del citato art. 1, possono dunque essere sia i “beni esistenti” sia quei valori patrimoniali, compresi i crediti, in relazione ai quali un ricorrente possa vantare almeno una “aspettativa legittima” di realizzazione;
- 3) l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione richiede che un'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni possa essere giustificata solo se legittima.

Nel merito, il Giudici di Strasburgo sottolineano che:

- a) la decisione del Servizio sanitario nazionale di revocare la convenzione di cui la società ricorrente era beneficiaria è stata dichiarata illegittima con sentenza definitiva del giudice amministrativo, il quale ha ritenuto che l'amministrazione avesse interpretato erroneamente le disposizioni di legge pertinenti;
- b) il carattere scusabile dell'errore commesso dall'amministrazione sanitaria, addotto dal Governo quale giustificazione del mancato risarcimento del danno, non può di per sé giustificare l'ingerenza in questione, posto la ricorrente non può farsi carico di eventuali errori o carenze delle autorità pubbliche. Inoltre, nella misura in cui l'errore dell'amministrazione è dipeso dalla mancanza di chiarezza della legge applicabile, viene ricordato che il principio di legalità presuppone l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili quanto ai loro effetti;
- c) il riconoscimento da parte delle autorità nazionali del carattere illegittimo dell'azione amministrativa in esame non sarebbe sufficiente, in mancanza di una riparazione del danno subito, a porre rimedio alla dedotta violazione della Convenzione.

Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che il comportamento dello Stato membro sia stato manifestamente illegittimo sul piano dell'ordinamento interno e,

di conseguenza, incompatibile con il diritto al rispetto dei beni della società ricorrente.

Sull'equa soddisfazione (art. 41 CEDU). In mancanza di prova specifica del danno subito, la Corte liquida alla ricorrente la somma forfettaria di 394.000 euro (al netto di eventuali imposte) a titolo di liquidazione dei danni morali e materiali.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU

Art. 41 CEDU

L. n. 412 del 1991

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU – Sulla nozione di “beni” intesi sia come “beni esistenti” sia come crediti in relazione ai quali si possa vantare una “aspettativa legittima”: Pressos Compagnia Naviera S.A. e altri c. Belgio, 20 novembre 1995, § 31, serie A n. 332, e Eleftherios G. Kokkinakis - Dilos Kykloforiaki A.T.E. c. Grecia, n. 45826/11, § 42, 20 ottobre 2016.

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU - sul fatto che le conseguenze pregiudizievoli di eventuali errori o carenze delle autorità pubbliche non possano essere addossate sui cittadini: Gashi c. Croazia, n. 32457/05, § 40, 13 dicembre 2007.

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU - sull'affermazione secondo cui il principio di legalità presuppone l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili quanto ai loro effetti: Carbonara e Ventura c. Italia, n. 24638/94, § 64.

6. LIQUIDAZIONE EX ART. 41 CEDU

Causa Mottola e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 6 settembre 2018 (ricorso n. 29932/07)

Causa Staibano e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 6 settembre 2018 (ricorso n. 29907/07)

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 sentenze del 4.2.2014 e 24.6.2014.

Fatto e diritto. I ricorrenti erano stati parte di giudizi già definiti dalla Seconda sezione della Corte EDU con sentenze del 4 febbraio 2014 (relativamente al ricorso n. 29932/07) e del 24 giugno 2014 (relativamente al ricorso n. 29907/07)⁵¹.

Le cause prendevano le mosse dal mancato versamento dei contributi previdenziali ai ricorrenti in titolo, tutti medici precari che, tra il 1983 e il 1997, avevano lavorato presso il Policlinico dell'Università Federico II di Napoli dapprima con contratti a tempo determinato con remunerazione a gettone e, successivamente, con contratti a tempo indeterminato. Nel 2004 essi, seguendo la strada vittoriosa percorsa da altri colleghi, presentarono ricorso al giudice amministrativo al fine di far accertare l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'ospedale universitario, ed ottenere così il versamento dei contributi previdenziali. Il Tar accolse i ricorsi e condannò l'università al versamento dei contributi non pagati. Tale pronuncia venne però annullata dal Consiglio di Stato in sede di Adunanza Plenaria che, in accoglimento dell'appello dell'università, dichiarò i ricorsi irricevibili in quanto essi avrebbero dovuto essere presentati davanti al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. 165 del 2000.

Adita la Corte EDU, essi videro riconosciuta la violazione degli articoli 6 CEDU, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, e 1 Protocollo addizionale n. 1. La Corte, ritenendo che la questione del risarcimento del danno patrimoniale non fosse matura per la decisione, aveva invitato le parti a presentare le loro osservazioni e a notificare qualsiasi accordo cui essi fossero addivenute⁵².

Ai sensi dell'art. 41 CEDU la Corte, rilevata l'impossibilità di stabilire con precisione l'ammontare dei contributi previdenziali che avrebbero dovuto essere

⁵¹ Si veda a tale riguardo il *Quaderno n. 11* (anno 2014) di questo Osservatorio, pag. 117 e ss..

⁵² Nelle more della definizione della questione dell'equa soddisfazione, i ricorrenti presentarono davanti al Consiglio di Stato ricorso per revocazione. Essi sostenevano infatti che le sentenze di condanna rese dalla Corte EDU sul loro caso costituissero un fatto nuovo tale da legittimare l'annullamento della decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Con decisione del 4 marzo 2015 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 104 del 2010. La Corte costituzionale, con sentenza del 7 marzo 2017 n. 123, ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità, osservando come, a differenza del processo penale, l'obbligo di revisione del processo in seguito alla condanna della Corte EDU non è fissato in maniera generale, ma spetta agli Stati membri prevedere tale possibilità nei rispettivi ordinamenti giuridici.

versati dall'Università, ritiene di dover riconoscere delle somme forfettarie a titolo di riparazione del danno materiale.

Nella specie, ai ricorrenti Mottola e altri, di cui al ricorso n. 29932/07, la Corte assegna la somma di 34.000 euro ciascuno. Ai ricorrenti Staibano e altri, di cui al ricorso n. 29907/07, sono stati invece riconosciuti i seguenti importi:

RICORRENTI ricorso n. 29907/07	
STAIBANO,	11.500
ANDRIANOU	34.000
CAFIERO	24.000
CASA	29.000
D'ALESSIO	11.500
ESPOSITO	34.000
IMPERATORE	24.000
MAROTTA	34.000
PALMIERI	11.500
TONI	11.500
VITULLO	21.500

Relativamente al danno morale, tenuto conto del pregiudizio considerevole subito e del lungo lasso di tempo intercorso, la Corte riconosce a tutti i ricorrenti la somma di 8.000 euro.

Le sentenze sono divenute definitive il 6 dicembre 2018.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 41 CEDU – relativamente alla configurabilità di un pregiudizio materiale: Andrejeva c. Lettonia [GC], n. 55707/00, § 111, Nikolova c. Bulgaria [GC], n. 31195/96, § 73, Agrati e altri c. Italia (equa soddisfazione), n. 43549/08, 5087/09, 6107/09, § 12, 8 novembre 2012), Kadiķis c. Lettonia (n. 2), n. 62393/00, § 67, 4 maggio 2006).

VI. DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La Corte europea dei diritti dell'uomo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Ratifica ed esecuzione della CEDU e dei Protocolli

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

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

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

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

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

2. Tabelle statistiche

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

Premessa

I dati statistici relativi all'attività della Corte per il 2018 non registrano variazioni significative quanto al numero dei ricorsi pendenti, i quali ammontano a circa 56mila, restando sostanzialmente invariati rispetto al dato del 2017.

Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2017-2018, si può notare che nel corso del 2017 la Corte ha reso 15.595 sentenze, di cui 31 relative all'Italia, mentre nel 2018 sono state emanate 2738 sentenze, di cui 14 relative all'Italia. Considerato il numero complessivo delle pronunce emanate dalla Corte nel corso del 2018, si riscontra una diminuzione pari al 50% per cento rispetto al dato del 2017 (il numero della cause concluse è stato, nel 2017, pari a 85.951, mentre nel 2018 sono state concluse 42.761 cause).

***Ricorsi presentati alla Corte europea dei
Diritti dell'Uomo dal 2000 al 2018
riguardanti tutti gli Stati membri***

<i>Anno di presentazione</i>	<i>Numero dei ricorsi</i>
<i>2000</i>	<i>30.200</i>
<i>2001</i>	<i>31.300</i>
<i>2002</i>	<i>34.500</i>
<i>2003</i>	<i>38.800</i>
<i>2004</i>	<i>44.100</i>
<i>2005</i>	<i>45.500</i>
<i>2006</i>	<i>50.500</i>
<i>2007</i>	<i>55.100</i>
<i>2008⁵³</i>	<i>49.850</i>
<i>2009</i>	<i>57.100</i>
<i>2010</i>	<i>61.300</i>
<i>2011</i>	<i>64.400</i>
<i>2012</i>	<i>64.900</i>
<i>2013</i>	<i>65.900</i>
<i>2014</i>	<i>56.250</i>
<i>2015</i>	<i>40.650</i>
<i>2016</i>	<i>53.500</i>
<i>2017</i>	<i>63.350</i>
<i>2018</i>	<i>43.100</i>

⁵³Dall'anno 2008, i dati statistici elaborati dalla Corte EDU non prendono in considerazione il numero dei ricorsi presentati a Strasburgo, ma solo il numero dei ricorsi assegnati ad un organo della Corte.

*Sentenze emanate dalla Corte europea
dei diritti dell'uomo dal 2000 al 2018
riguardanti tutti gli Stati membri*

<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	15.595
2018	2738

***Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti
dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2018***

<i>Sentenze che accertano almeno una violazione delle norme CEDU o dei Protocolli</i>	11
<i>Sentenze che non accertano violazioni</i>	1
<i>Altre tipologie di sentenze (equa soddisfazione, cancellazioni, revisione, eccezioni preliminari ed incompetenza.)</i>	2
TOTALE	14

***Capi di sentenza della Corte europea dei Diritti
dell'Uomo che ravvisano violazioni nei confronti
dell'Italia nel 2018***

<i>Divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)</i>	2
<i>Diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU)</i>	4
<i>Diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata (art. 6 CEDU)</i>	1
<i>Diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)</i>	4
<i>Nulla poena sine lege (art. 7 CEDU)</i>	1
<i>Diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU)</i>	1
<i>Protezione della proprietà (art. 1 Prot.n. 1 CEDU)</i>	

Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel 2018 nei confronti degli Stati parti della Convenzione⁵⁴

<i>Albania</i>	9
<i>Andorra</i>	-
<i>Armenia</i>	16
<i>Austria</i>	5
<i>Azerbaijan</i>	9
<i>Belgio</i>	10
<i>Bosnia Erzegovina</i>	6
<i>Bulgaria</i>	29
<i>Cipro</i>	5
<i>Croazia</i>	24
<i>Danimarca</i>	3
<i>Estonia</i>	4
<i>Finlandia</i>	-
<i>Francia</i>	16
<i>Georgia</i>	10
<i>Germania</i>	19
<i>Grecia</i>	35
<i>Irlanda</i>	2
<i>Islanda</i>	2
<i>Italia</i>	14

⁵⁴ Alcune sentenze sono state emesse nei confronti di più Stati membri: Moldavia e Russia; Moldavia, Russia e Ucraina

<i>Lettonia</i>	3
<i>Liechtenstein</i>	-
<i>Lituania</i>	32
<i>Lussemburgo</i>	1
<i>Macedonia</i>	12
<i>Malta</i>	12
<i>Moldavia</i>	33
<i>Monaco</i>	-
<i>Montenegro</i>	13
<i>Norvegia</i>	3
<i>Paesi Bassi</i>	4
<i>Polonia</i>	21
<i>Portogallo</i>	4
<i>Repubblica Ceca</i>	4
<i>Romania</i>	82
<i>Regno Unito</i>	
<i>Russia</i>	248
<i>San Marino</i>	-
<i>Serbia</i>	13
<i>Repubblica Slovacca</i>	11
<i>Slovenia</i>	10
<i>Spagna</i>	10
<i>Svezia</i>	3
<i>Svizzera</i>	7
<i>Turchia</i>	146
<i>Ucraina</i>	91
<i>Ungheria</i>	38
TOTALE	1.104

3. Testi normativi

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

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

così come modificata dai Protocolli nn. 11 e 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.

3.2. Protocollo addizionale n. 1

PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 1

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

Risolti ad adottare misure idonee ad assicurare la garanzia collettiva di certi diritti e libertà oltre quelli che già figurano nel Titolo I della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione»),

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Protezione della proprietà

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

Articolo 2 - Diritto all'istruzione

Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.

Articolo 3 - Diritto a libere elezioni

Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.

Articolo 4 - Applicazione territoriale

Ogni Alta Parte Contraente, al momento della firma o della ratifica del presente Protocollo o in ogni altro momento successivo, può presentare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione che indichi i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo sui territori di cui cura le relazioni internazionali, designati nella stessa dichiarazione.

Ogni Alta Parte Contraente che abbia presentato una dichiarazione in virtù del paragrafo precedente può, di volta in volta, presentare una nuova dichiarazione che modifichi i termini di ogni dichiarazione precedente o che ponga fine all'applicazione delle disposizioni del presente Protocollo su di un qualsiasi territorio.

Una dichiarazione presentata conformemente al presente articolo sarà considerata come presentata in conformità al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

Articolo 5 - Relazioni con la Convenzione

Le Alte Parti Contraenti considereranno gli articoli 1, 2, 3 e 4 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza.

Articolo 6 - Firma e ratifica

Il presente Protocollo è aperto alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa, firmatari

della Convenzione; esso sarà ratificato contemporaneamente alla Convenzione o dopo la ratifica di quest'ultima. Esso entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica. Per ogni firmatario che lo ratificherà successivamente, il Protocollo entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa che notificherà a tutti i Membri i nomi di quelli che lo avranno ratificato.

Fatto a Parigi il 20 marzo 1952 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale ne trasmetterà copia autenticata ad ognuno dei Governi firmatari.

3.3. Protocollo addizionale n. 4

**PROTOCOLLO N. 4 CHE RICONOSCE
ALCUNI DIRITTI E LIBERTÀ OLTRE
QUELLI CHE GIÀ FIGURANO NELLA
CONVENZIONE E NEL
PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA
CONVENZIONE**

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

Risoluti ad adottare misure idonee ad assicurare la garanzia collettiva di diritti e libertà oltre quelli che già figurano nel Titolo I della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione») e negli articoli da 1 a 3 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952,

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Divieto di imprigionamento per debiti

Nessuno può essere privato della sua libertà per il solo fatto di non essere in grado di adempiere ad un'obbligazione contrattuale.

Articolo 2 - Libertà di circolazione

1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.
2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio.
3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle

infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica.

Articolo 3 - Divieto di espulsione dei cittadini

1. Nessuno può essere espulso, a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino.

2. Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino.

Articolo 4 - Divieto di espulsioni collettive di stranieri

Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Articolo 5 - Applicazione territoriale

1. Ogni Alta Parte Contraente, al momento della firma o della ratifica del presente Protocollo o in ogni altro momento successivo, può presentare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione che indichi i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo sui territori di cui cura le relazioni internazionali, designati nella medesima dichiarazione.

2. Ogni Alta Parte Contraente che abbia presentato una dichiarazione in virtù del paragrafo precedente può, di volta in volta, presentare una nuova dichiarazione che modifichi i termini di ogni dichiarazione precedente o che ponga fine all'applicazione delle disposizioni del presente Protocollo su di un qualsiasi territorio.

3. Una dichiarazione presentata conformemente al presente articolo sarà considerata come presentata in conformità al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

4. Il territorio di ogni Stato sul quale il presente Protocollo si applica in virtù della ratifica o dell'accettazione da parte di tale Stato e ciascuno dei territori sui quali il Protocollo si applica in virtù di una dichiarazione sottoscritta dallo stesso Stato conformemente al presente articolo, saranno considerati come territori distinti ai fini dei riferimenti al territorio di uno Stato di cui agli articoli 2 e 3.

5. Ogni Stato che abbia reso una dichiarazione in conformità ai paragrafi 1 o 2 del presente articolo può, in qualsiasi momento successivo, dichiarare, relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale dichiarazione, di accettare la competenza della Corte a pronunciarsi sui ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come previsto dall'articolo 34 della Convenzione, a norma degli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo o di alcuni di essi.

Articolo 6 - Relazioni con la Convenzione

Le Alte Parti Contraenti considereranno gli articoli da 1 a 5 di questo Protocollo come articoli aggiuntivi alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza.

Articolo 7 - Firma e ratifica

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione; esso sarà ratificato contemporaneamente alla Convenzione o dopo la sua ratifica. Esso entrerà in vigore dopo il deposito di cinque strumenti di ratifica. Per ogni firmatario che lo ratificherà successivamente, il Protocollo entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

2. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa che notificherà a tutti i Membri i nomi di quelli che lo avranno ratificato.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 16 settembre 1963 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale ne trasmetterà copia autenticata ad ognuno degli Stati firmatari.

3.4. Protocollo addizionale n. 7

**PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 7
ALLA CONVENZIONE PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÈ
FONDAMENTALI**

**Gli Stati membri del Consiglio d'Europa,
firmatari del presente Protocollo,**

Risoluti ad adottare ulteriori misure idonee per assicurare la garanzia collettiva di alcuni diritti e libertà mediante la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata "la Convenzione")

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Garanzie procedurali in caso di espulsioni di stranieri

1. Uno straniero regolarmente residente nel territorio di uno Stato non può essere espulso, se non in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge e deve poter:

- a. far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione,
- b. far esaminare il suo caso e
- c. farsi rappresentare a tali fini davanti all'autorità competente o ad una o più persone designate da tale autorità.

2. Uno straniero può essere espulso prima dell'esercizio dei diritti enunciati al paragrafo 1 a, b e c di questo articolo, qualora tale espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o sia motivata da ragioni di sicurezza nazionale.

Articolo 2 - Diritto ad un doppio grado di giurisdizione in materia penale

1. Ogni persona dichiarata rea da un tribunale ha il diritto di far esaminare la dichiarazione di colpevolezza o la condanna da un tribunale della giurisdizione superiore. L'esercizio di tale diritto, ivi inclusi i motivi per cui esso può essere esercitato, è disciplinato dalla legge.

2. Tale diritto può essere oggetto di eccezioni per i reati minori, quali sono definiti dalla legge, o quando l'interessato è stato giudicato in prima istanza da un tribunale della giurisdizione più elevata o è stato dichiarato colpevole e condannato a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento.

Articolo 3 - Diritto di risarcimento in caso di errore giudiziario

Qualora una condanna penale definitiva sia successivamente annullata o qualora la grazia sia concessa perché un fatto sopravvenuto o nuove rivelazioni comprovano che vi è stato un errore giudiziario, la persona che ha subito una pena in ragione di tale condanna sarà risarcita, conformemente alla legge o agli usi in vigore nello Stato interessato, a meno che non sia provato che la mancata rivelazione in tempo utile del fatto non conosciuto le sia interamente o parzialmente imputabile.

Articolo 4 - Diritto a non essere giudicato o punito due volte

1. Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato.

2. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge ed alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta.

3. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

Articolo 5 - Uguaglianza degli sposi

I coniugi godono dell'uguaglianza di diritti e di responsabilità di carattere civile tra di essi e nelle loro relazioni con i loro figli riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e in caso di suo scioglimento. Il presente articolo non impedisce agli Stati di adottare le misure necessarie nell'interesse dei figli.

Articolo 6 - Applicazione territoriale

1. Ogni Stato, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione, può designare il territorio o i territori nei quali si applicherà il presente Protocollo, indicando i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo in tale territorio o territori.

2. Ogni Stato, in qualunque altro momento successivo, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, può estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio indicato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore per questo territorio il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata per quanto riguarda ogni territorio designato in questa dichiarazione, mediante notificazione indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avrà effetto a decorrere dal primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data di ricezione della notificazione da parte del Segretario Generale.

4. Una dichiarazione fatta conformemente al presente articolo sarà considerata come fatta in conformità al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

5. Il territorio di ogni Stato nel quale il presente Protocollo si applica in virtù della ratifica, dell'accettazione o della approvazione da parte di tale Stato, e ciascuno dei territori nei quali il Protocollo si applica in virtù di una dichiarazione sottoscritta dallo stesso Stato conformemente al presente articolo, possono essere considerati come territori distinti ai fini del riferimento al territorio di uno Stato fatto dall'articolo 1.

6. Ogni Stato che ha reso una dichiarazione in conformità con il paragrafo 1 o 2 del presente articolo può in qualsiasi momento successivo, dichiarare relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale dichiarazione, che accetta la competenza

della Corte a giudicare i ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come lo prevede l'articolo 34 della Convenzione, secondo gli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo.

Articolo 7 - Relazioni con la Convenzione

Gli Stati contraenti considerano gli articoli da 1 a 6 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Articolo 8 - Firma e ratifica

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno firmato la Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza aver simultaneamente o anteriormente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, d'accettazione o d'approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 9 - Entrata in vigore

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data in cui sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo

conformemente alle disposizioni dell'articolo 8.

2. Per ogni Stato membro che esprimerà ulteriormente il suo consenso ad essere vincolato dal Protocollo, questo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione.

Articolo 10 - Funzioni del depositario

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione;
- c. ogni data d'entrata in vigore del presente Protocollo conformemente agli articoli 6 e 9;
- d. ogni altro atto, notificazione o dichiarazione riguardante il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 22 novembre 1984 in francese ed in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

3.5. Protocollo addizionale n. 13

**PROTOCOLLO N. 13 ALLA
CONVENZIONE PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ
FONDAMENTALI, RELATIVO
ALL'ABOLIZIONE DELLA PENA DI
MORTE IN QUALSIASI
CIRCOSTANZA⁵⁶**

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

⁵⁶ 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.

Articolo 7 – Entrata in vigore

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal presente Protocollo in conformità alle disposizioni del suo articolo 6.

2. Per ogni Stato membro che esprima successivamente il suo consenso ad essere vincolato dal presente Protocollo, quest'ultimo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Articolo 8 – Funzioni del depositario

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c. ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo conformemente ai suoi articoli 4 e 7;
- d. ogni altro atto, notifica o comunicazione, relativa al presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, a tal fine debitamente autorizzati, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Vilnius, il 3 maggio 2002, in francese ed in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato nell'archivio del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati Membri del Consiglio d'Europa.

3.6. Legge 24 marzo 2001, n. 89

"Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile"

*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 78
del 3 aprile 2001*

CAPO I

**DEFINIZIONE IMMEDIATA DEL
PROCESSO CIVILE**

ARTICOLO N.1

(Pronuncia in camera di consiglio)

Art. 1

1. L'articolo 375 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

"Art. 375. - (Pronuncia in camera di consiglio). - La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce di dovere:

- 1) dichiarare l'inammissibilità del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto;
- 2) ordinare l'integrazione del contraddittorio o disporre che sia eseguita la notificazione dell'impugnazione a norma dell'articolo 332;
- 3) dichiarare l'estinzione del processo per avvenuta rinuncia a norma dell'articolo 390;
- 4) pronunciare in ordine all'estinzione del processo in ogni altro caso;
- 5) pronunciare sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione.

La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia sentenza in camera di consiglio quando il ricorso principale e quello incidentale eventualmente proposto sono manifestamente fondati e vanno, pertanto, accolti entrambi, o quando

riconosce di dover pronunciare il rigetto di entrambi per mancanza dei motivi previsti nell'articolo 360 o per manifesta infondatezza degli stessi, nonché quando un ricorso va accolto per essere manifestamente fondato e l'altro va rigettato per mancanza dei motivi previsti nell'articolo 360 o per manifesta infondatezza degli stessi.

La Corte, se ritiene che non ricorrano le ipotesi di cui al primo e al secondo comma, rinvia la causa alla pubblica udienza. Le conclusioni del pubblico ministero, almeno venti giorni prima dell'adunanza della Corte in camera di consiglio, sono notificate agli avvocati delle parti, che hanno facoltà di presentare memorie entro il termine di cui all'articolo 378 e di essere sentiti, se compaiono, nei casi previsti al primo comma, numeri 1), 4) e 5), limitatamente al regolamento di giurisdizione, e al secondo comma".

CAPO II

EQUA RIPARAZIONE

ARTICOLO N.1 bis

(Rimedi all'irragionevole durata del processo) (1)

1. La parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa.

2. Chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1-ter, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione.

(1) Articolo inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera a), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

ARTICOLO N.1 ter

(Rimedi preventivi) (1)

1. Ai fini della presente legge, nei processi civili costituisce rimedio preventivo a norma dell'articolo 1-bis, comma 1, l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione di cui agli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile. Costituisce altresì rimedio preventivo formulare richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario a norma dell' articolo 183-bis del codice di procedura civile , entro l'udienza di trattazione e comunque almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis. Nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell' articolo 281-sexies del codice di procedura civile, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis. Nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, il giudice istruttore quando ritiene che la causa può essere decisa a seguito di trattazione orale, a norma dell' articolo 281-sexies del codice di procedura civile , rimette la causa al collegio fissando l'udienza collegiale per la precisazione delle conclusioni e per la discussione orale.

2. L'imputato e le altre parti del processo penale hanno diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

3. Nei giudizi dinanzi al giudice amministrativo costituisce rimedio preventivo la presentazione dell'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104,

almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

4. Nel procedimento contabile davanti alla Corte dei conti il presunto responsabile ha diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

5. La parte dei giudizi di natura pensionistica dinanzi alla Corte dei conti ha diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

6. Nei giudizi davanti alla Corte di cassazione la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

7. Restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità' nella trattazione dei procedimenti.

(1) Articolo inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera a), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

ARTICOLO N.2

(Diritto all'equa riparazione)

1. E' inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter (1).

2. Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione (2).

2-bis. Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo

grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari (3) (4).

2-ter. Si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni (5).

2-quater. Ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso e di quello intercorso tra il giorno in cui inizia a decorrere il termine per proporre l'impugnazione e la proposizione della stessa (6).

2-quinquies. Non è riconosciuto alcun indennizzo:

a) in favore della parte che ha agito o resistito in giudizio consapevole della infondatezza originaria o sopravvenuta delle proprie domande o difese, anche fuori dai casi di cui all' articolo 96 del codice di procedura civile;

b) nel caso di cui all' articolo 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile;

c) nel caso di cui all' articolo 13, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;

d) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento (7).

2-sexies. Si presume insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo, salvo prova contraria, nel caso di:

a) dichiarazione di intervenuta prescrizione del reato, limitatamente all'imputato;

b) contumacia della parte;

c) estinzione del processo per rinuncia o inattività delle parti ai sensi degli articoli 306 e 307 del codice di procedura civile e dell'articolo 84 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

d) perenzione del ricorso ai sensi degli articoli 81 e 82 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

e) mancata presentazione della domanda di riunione nel giudizio amministrativo presupposto, in pendenza di giudizi dalla stessa parte introdotti e ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 70 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ;

f) introduzione di domande nuove, connesse con altre già proposte, con ricorso separato, pur ricorrendo i presupposti per i motivi aggiunti di cui all'articolo 43 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 , salvo che il giudice amministrativo disponga la separazione dei processi;

g) irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alle condizioni personali della parte (8).

2-septies. Si presume parimenti insussistente il danno quando la parte ha conseguito, per effetto della irragionevole durata del processo, vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovuto (9).

[3. Il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti:

a) rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1;

b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione.] (10)

(1) Comma sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera b), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(2) Comma sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 1), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(3) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(4) La Corte Costituzionale, con sentenza 23 luglio 2015, n. 184 (in Gazz. Uff., 29 luglio, n. 30), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico. Successivamente la Corte Costituzionale, con sentenza 19 febbraio 2016, n. 36 (in Gazz. Uff., 24 febbraio, n. 8), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla presente legge.

(5) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(6) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(7) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 e, successivamente, sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera c), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(8) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera d), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(9) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera d), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(10) Comma abrogato dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 3), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

ARTICOLO N.2 bis

(Misura dell'indennizzo) (1).

Art. 2-bis

1. Il giudice liquida a titolo di equa riparazione, di regola, una somma di denaro non inferiore a euro 400 e non superiore a euro 800 per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per gli anni successivi al terzo e fino al 40 per cento per gli anni successivi al settimo (2).

1-bis. La somma può essere diminuita fino al 20 per cento quando le parti del processo presupposto sono più di dieci e fino al 40 per cento quando le parti del processo sono più di cinquanta (3).

1-ter. La somma può essere diminuita fino a un terzo in caso di integrale rigetto delle richieste della parte ricorrente nel procedimento cui la domanda di equa riparazione si riferisce (4).

1-quater. L'indennizzo è riconosciuto una sola volta in caso di riunione di più giudizi presupposti che coinvolgono la stessa parte. La somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per ciascun ricorso riunito, quando la riunione è disposta su istanza di parte (5).

2. L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto:

a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2;

b) del comportamento del giudice e delle parti;

c) della natura degli interessi coinvolti;

d) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte.

3. La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice.

(1) Articolo aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera b), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

(2) Comma sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera e), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(3) Comma inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera f), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(4) Comma inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera f), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(5) Comma inserito dall'articolo 1, comma 777, lettera f), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

ARTICOLO N.3

(Procedimento) (1)

Art. 3

1. La domanda di equa riparazione si propone con ricorso al presidente della corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il primo grado del processo presupposto. Si applica l'articolo 125 del codice di procedura civile (2).

2. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare. Negli altri casi è proposto nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze.

3. Unitamente al ricorso deve essere depositata copia autentica dei seguenti atti:

a) l'atto di citazione, il ricorso, le comparse e le memorie relativi al procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata;

b) i verbali di causa e i provvedimenti del giudice;

c) il provvedimento che ha definito il giudizio, ove questo si sia concluso con sentenza od ordinanza irrevocabili.

4. Il presidente della corte d'appello, o un magistrato della corte a tal fine designato, provvede sulla domanda di equa riparazione con decreto motivato da emettere entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Non può essere designato il giudice del processo presupposto. Si applicano i primi due commi dell'articolo 640 del codice di procedura civile (3).

5. Se accoglie il ricorso, il giudice ingiunge all'amministrazione contro cui è stata proposta la domanda di pagare senza dilazione la somma liquidata a titolo di equa riparazione, autorizzando in mancanza la provvisoria esecuzione. Nel decreto il giudice liquida le spese del procedimento e ne ingiunge il pagamento.

6. Se il ricorso è in tutto o in parte respinto la domanda non può essere riproposta, ma la parte può fare opposizione a norma dell'articolo 5-ter.

7. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili nel relativo capitolo, fatto salvo il ricorso al conto sospeso (4).

(1) Articolo modificato dall'articolo 1, comma 1224, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e, successivamente, sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera c), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

(2) Comma sostituito dall'articolo 1, comma 777, lettera g), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(3) Comma modificato dall'articolo 1, comma 777, lettera h), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(4) Comma modificato dall'articolo 1, comma 777, lettera i), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

ARTICOLO N.4

(Termine di proponibilità) (1)

Art. 4

1. La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

(1) Articolo sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera d), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

ARTICOLO N.5

(Notificazioni e comunicazioni) (1)

Art. 5

1. Il ricorso, unitamente al decreto che accoglie la domanda di equa riparazione, è notificato per copia autentica al soggetto nei cui confronti la domanda è proposta.

2. Il decreto diventa inefficace qualora la notificazione non sia eseguita nel termine di trenta giorni dal deposito in cancelleria del provvedimento e la domanda di equa riparazione non può essere più proposta.

3. La notificazione ai sensi del comma 1 rende improponibile l'opposizione e comporta acquiescenza al decreto da parte del ricorrente.

4. Il decreto che accoglie la domanda è altresì comunicato al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.

(1) Articolo sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera e), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

ARTICOLO N.5 bis

(Gratuità del procedimento)

Art. 5-bis

[1. Il procedimento di cui all'articolo 3 è esente dal pagamento del contributo unificato di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Il procedimento iscritto prima del 13 marzo 2002 è esente dall'imposta di bollo, dai diritti di cancelleria e dai diritti di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario.] (1)

(1) Articolo inserito dall'articolo 2 del D.L. 11 marzo 2002, n. 28, e successivamente abrogato dall'articolo 299 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, a decorrere dal 1° luglio 2002.

ARTICOLO N.5 ter

(Opposizione) (1)

1. Contro il decreto che ha deciso sulla domanda di equa riparazione può essere proposta opposizione nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento ovvero dalla sua notificazione.

2. L'opposizione si propone con ricorso davanti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il giudice che ha emesso il decreto. Si applica l' articolo 125 del codice di procedura civile.

3. La corte d'appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Del collegio non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento impugnato.

4. L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento. Il collegio, tuttavia, quando ricorrono gravi motivi, può, con ordinanza non impugnabile, sospendere l'efficacia esecutiva del decreto opposto.

5. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo.

(1) Articolo inserito dall'articolo 55, comma 1, lettera f), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83 , convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 , con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

ARTICOLO N.5 *quater*

(Sanzioni processuali) (1)

1. Con il decreto di cui all' articolo 3, comma 4 , ovvero con il provvedimento che definisce il giudizio di opposizione, il giudice, quando la domanda per equa riparazione è dichiarata inammissibile ovvero manifestamente infondata, può condannare il ricorrente al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro non inferiore ad euro 1.000 e non superiore ad euro 10.000.

(1) Articolo inserito dall'articolo 55, comma 1, lettera f), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

ARTICOLO N.5 *quinqües*

Esecuzione forzata (1).

Art. 5-quinqües

1. Al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge, non sono ammessi a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso la Tesoreria centrale e presso le Tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge.

2. Ferma restando l'impignorabilità prevista dall' articolo 1, commi 294-bis e 294-ter, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 , e successive modificazioni, anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e i sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del

libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile, con atto notificato ai Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , ovvero al funzionario delegato del distretto in cui e' stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio competente presso i Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi.

3. Gli atti di pignoramento o di sequestro devono indicare a pena di nullità rilevabile d'ufficio il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione.

4. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla Tesoreria centrale e alle Tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle Tesorerie medesime, ne' sospendono l'accredito di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie in tali casi rendono dichiarazione negativa, richiamando gli estremi della presente disposizione di legge.

5. L' articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313 , convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460 , si applica anche ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, ivi compresi quelli accreditati mediante aperture di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate.

(1) Articolo inserito dall'articolo 6, comma 6, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64.

ARTICOLO N.5 *sexies*

(Modalità di pagamento) (1)

1. Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 ha validità semestrale e deve essere rinnovata a richiesta della pubblica amministrazione.

3. Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia, da emanare entro il 30 ottobre 2016, sono approvati i modelli di dichiarazione di cui al comma 1 ed è individuata la documentazione da trasmettere all'amministrazione debitrice ai sensi del predetto comma 1. Le amministrazioni pubblicano nei propri siti istituzionali la modulistica di cui al periodo precedente.

4. Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso.

5. L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti.

6. L'amministrazione esegue, ove possibile, i provvedimenti per intero. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio, fatto salvo il ricorso ad anticipazioni di tesoreria mediante pagamento in conto sospeso, la cui regolarizzazione avviene a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie, di cui all' articolo 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 .

7. Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, 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 N.6

(Norma transitoria)

Art. 6

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte europea. In tal caso, il ricorso alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea (1).

2. La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi

dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

2-bis. Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'articolo 2, comma 2-bis, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'articolo 2 (2).

2-ter. Il comma 2 dell' articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 , convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 , come modificato dall'articolo 3, comma 23, dell' allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 , si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis (3).

(1) Il termine di cui al presente comma è prorogato al 18 aprile 2002 dall'articolo 1 del D.L. 12 ottobre 2001, n. 370, convertito dalla legge 14 dicembre 2001, n. 432.

(2) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera m), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

(3) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera m), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

ARTICOLO N.7

(Disposizioni finanziarie)

Art. 7

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato

ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica

italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

3.7. Legge 9 gennaio 2006, n. 12

"Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo"

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 15 del 19 gennaio 2006

Art. 1.

1. All'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo la lettera *a*) è inserita la seguente:

«*a-bis*) promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce;».

3.8. Legge 24 dicembre 2012, n. 234

"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2013

Art. 43

Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea

1. Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
2. Lo Stato esercita nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 41 della presente legge.
3. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali.
4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
5. Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 10:
 - a) nei modi indicati al comma 7, qualora l'obbligato sia un ente territoriale;
 - b) mediante prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ai sensi della legge 29 ottobre 1984, n. 720, per tutti gli enti e gli organismi pubblici, diversi da quelli indicati nella lettera a), assoggettati al sistema di tesoreria unica;
 - c) nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato e in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b).

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

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

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

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

9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse⁵⁷.

⁵⁷ 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.

10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni⁵⁸.

⁵⁸ 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.

VII. ULTERIORI DOCUMENTI

**1. Decisione di cancellazione dal ruolo del ricorso
Berlusconi n. 58428/13**

Grande Chambre – decisione 27 novembre 2018, sul ricorso n. 58428/13, Berlusconi c. Italia.

(Testo nella traduzione a cura del Ministero della giustizia).

In fatto. 1. Il ricorrente, il sig. S. Berlusconi, è un cittadino italiano nato nel 1936 e residente a Roma. Dinanzi alla Corte è stato rappresentato dagli avvocati A. Saccucci, B. Nascimbene, E. Fitzgerald e S. Powles, rispettivamente del foro di Roma, Milano e Londra.

2. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dai suoi co-agenti, P. Accardo e M.G. Civinini.

3. In particolare, il ricorrente sosteneva che l'applicazione del decreto legislativo n. 235/2012, che aveva portato alla dichiarazione di invalidità della sua elezione da parte del Senato conseguente alla incandidabilità alle elezioni sopravvenuta a seguito della sua condanna per frode fiscale, aveva violato gli articoli 7 della Convenzione, 3 del Protocollo n. 1 e 13 della Convenzione.

4. Il ricorso è stato assegnato alla prima sezione della Corte (articolo 52 § 1 del regolamento).

5. Il 5 luglio 2016 il ricorso e i quesiti relativi alle doglianze sopra citate sono stati comunicati al Governo.

6. Il 6 aprile 2017, a seguito dell'astensione del sig. Guido Raimondi, giudice eletto per l'Italia (articolo 28 del regolamento della Corte), il presidente della prima sezione ha nominato la sig.ra Ida Caracciolo in qualità di giudice *ad hoc* (articolo 29 del regolamento).

7. Il 6 giugno 2017 una camera della prima sezione composta da Linos-Alexandre Sicilianos, presidente, Kristina Pardalos, Ledi Bianku, Robert Spano, Pauliine Koskelo, Jovan Ilievski e Ida Caracciolo, giudici, nonché da Abel Campos, cancelliere, si è dichiarata incompetente a favore della Grande Camera in quanto nessuna delle parti vi si era opposta (articoli 30 della Convenzione e 72 del regolamento). La composizione della Grande Camera è stata decisa conformemente agli articoli 26 §§ 4 e 5 della Convenzione e 24 del regolamento.

8. Il ricorrente e il Governo hanno presentato osservazioni sulla ricevibilità e sul merito della causa. Sono pervenute anche alcune osservazioni della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto («la Commissione di Venezia»), che il presidente della Grande Camera aveva invitato a intervenire nella procedura

scritta (articolo 44 § 3 a) del regolamento). Le parti hanno risposto per iscritto a queste osservazioni (articolo 44 § 6 del regolamento).

9. Il 31 agosto 2017 il presidente ha autorizzato l'Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella a intervenire nella procedura come terza parte e a presentare osservazioni scritte (articolo 44 § 3 a) del regolamento). L'11 ottobre 2017 il presidente ha deciso di non inserire nel fascicolo le osservazioni pervenute alla cancelleria il 21 settembre 2017, in quanto non rispondenti ai requisiti formali e sostanziali (articolo 44 § 5 del regolamento).

10. Il 22 novembre 2017 si è svolta una udienza pubblica nel Palazzo dei Diritti dell'uomo a Strasburgo (articolo 59 § 3 del regolamento). [...] . La Corte ha sentito le dichiarazioni della sig.ra Civinini, degli avvocati Fitzgerald, Nascimbene e Saccucci nonché le risposte alle domande poste loro dai giudici.

A. Le circostanze del caso di specie. 1. La legge anticorruzione.

11. Il 28 novembre 2012 entrò in vigore la legge n. 190/2012 (paragrafi 42-44 infra). L'articolo 1, comma 1, della citata legge prevede in particolare, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (paragrafo 50 infra) adottata a New York il 31 ottobre 2003 (ratificata dall'Italia nell'ottobre 2009), e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (paragrafo 51 infra), adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 (ratificata dall'Italia nel giugno 2013), l'istituzione di una Autorità nazionale anticorruzione e l'elaborazione di un piano d'azione nazionale per assicurare una attività di «controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione». Come precisato nella relazione illustrativa del disegno di legge divenuto poi la legge n. 190/2012, l'introduzione di un piano nazionale anticorruzione era divenuta una esigenza, tenendo conto, da un lato, delle conclusioni della valutazione effettuata nel 2008 e nel 2009 dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) (paragrafo 52 infra) e, dall'altro, del fatto che la maggior parte degli Stati europei disponeva già di un tale piano.

12. Il disegno di legge n. 2156 era stato presentato in Senato nel maggio 2010 dal ministro della Giustizia del «governo Berlusconi IV» poi, all'esito della procedura parlamentare, alla Camera dei Deputati dal ministro della Giustizia del «governo Monti» nell'ottobre 2012.

13. Il comma 63 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 delegava al governo il potere di adottare, entro un anno, un decreto legislativo che riunisse in un testo unico le disposizioni relative alla incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, e al divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo. Il comma 64 definiva rigorosamente il quadro dei criteri da applicare.

2. Il decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012

14. Nei limiti dei poteri delegati, il 6 dicembre 2012, su proposta del ministro dell'Interno, il «governo Monti» adottò il decreto legislativo n. 235 («il decreto legislativo n. 235/2012») (nn. 46-49 *infra*).

15. Ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 235/2012 è fatto divieto, tra l'altro, di presentarsi alle elezioni o di ricoprire la carica di senatore o di deputato in caso di condanna definitiva a una pena superiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo per il quale sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. Secondo l'articolo 3, qualora la causa di incandidabilità sopraggiunga o sia accertata nel corso del mandato elettivo, spetta alla camera alla quale il deputato o il senatore condannato appartiene deliberare ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione (paragrafo 41 *infra*). L'incandidabilità prevista dal decreto legislativo n. 235/2012, che ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dai giudici, e in ogni caso non è inferiore a sei anni, si applica anche in assenza di una pena accessoria (articolo 13) e decorre dalla data del passaggio in giudicato della sentenza.

3. La condanna del ricorrente

16. Il 26 ottobre 2012, nell'ambito del «processo Mediaset», il tribunale di Milano riconobbe il ricorrente colpevole (insieme ad altre tre persone) del reato di frode fiscale per gli anni 2002 e 2003 e lo condannò alla pena di quattro anni di reclusione (pena ridotta a un anno in applicazione di un indulto), unitamente alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni (che comportava, tra l'altro, il divieto di votare e di candidarsi alle elezioni). Tale sentenza fu confermata l'8 maggio 2013 dalla corte d'appello di Milano e poi, il 1° agosto 2013, dalla Corte di cassazione per quanto riguarda la pena principale.

17. La Suprema Corte rinviò alla corte d'appello di Milano la questione della rideterminazione della pena accessoria.

18. Il 19 ottobre 2013 la corte d'appello determinò nella misura di due anni la pena accessoria e respinse la richiesta del ricorrente volta a sollevare l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 235/2012 per contrasto con l'articolo 25, comma 2, della Costituzione, che vieta l'applicazione retroattiva delle leggi in materia penale. Secondo la corte d'appello, questo punto non rientrava nell'ambito della causa, che era limitata alla rideterminazione della durata della pena accessoria.

19. Il 25 novembre 2013 il ricorrente presentò ricorso per cassazione. Con sentenza del 18 marzo 2014 (n. 16206/2014), la Corte di cassazione confermò la sentenza di appello.

20. Il 2 agosto 2013 la procura della Repubblica aveva notificato al ricorrente

l'ordine di esecuzione della pena e, contestualmente, la sospensione dell'esecuzione in attesa della presentazione di un'eventuale domanda volta ad ottenere una misura alternativa alla detenzione.

21. Il 10 aprile 2014 il tribunale di sorveglianza di Milano concesse al ricorrente una misura alternativa alla detenzione.

22. Il 9 aprile 2015, al termine dell'esecuzione della misura alternativa, il tribunale di sorveglianza dichiarò estinte la pena principale e la pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici. La decisione fu depositata in cancelleria il 14 aprile 2015. In assenza di un ricorso per cassazione entro quindici giorni da parte della procura, la decisione passò in giudicato.

4. La procedura di decadenza dal mandato di senatore della Repubblica

23. Il 24 febbraio 2013 si erano svolte le elezioni per il Senato; il termine per la presentazione delle liste di candidati agli organi competenti era stato fissato al 21 gennaio 2013. Il ricorrente aveva presentato la sua candidatura ed era stato eletto senatore. La proclamazione ufficiale aveva avuto luogo il mese successivo.

24. Ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 235/2012, al ricorrente fu vietato di presentarsi come candidato alle elezioni a partire dal 1° agosto 2013, data in cui la sua condanna divenne definitiva (n. 16 *supra*), per una durata di sei anni.

25. Il 2 agosto 2013, ai sensi degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo n. 235/2012, la procura della Repubblica trasmise l'estratto della sentenza del tribunale di Milano al Presidente del Senato, il quale lo trasmise nello stesso giorno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato. Ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del regolamento del Senato, questo organo è responsabile della verifica dei documenti di ammissione dei senatori e delle cause di ineleggibilità o incompatibilità che possono sopraggiungere dopo la loro elezione.

26. L'8 agosto 2013 il presidente della Giunta avviò una procedura che avrebbe potuto portare ad una dichiarazione di contestazione dell'elezione del ricorrente e informò l'interessato che, a seguito del deferimento della questione alla Giunta, aveva facoltà di presentare osservazioni entro venti giorni e di consultare i documenti pertinenti.

27. In data 28 agosto 2013, il ricorrente fece pervenire alla Giunta le sue osservazioni cui erano allegati sei pareri *pro veritate* riguardanti, in particolare, l'asserita incostituzionalità del decreto legislativo n. 235/2012.

28. Il 7 settembre 2013 il ricorrente depositò una copia del ricorso che aveva appena inviato alla Corte europea dei diritti dell'uomo e chiese la sospensione del procedimento in attesa della decisione di quest'ultima.

29. Il 10 settembre 2013 il relatore della Giunta presentò la sua relazione nella quale proponeva: 1) di confermare la validità dell'elezione del ricorrente, 2) di sottoporre diverse questioni di costituzionalità alla Corte costituzionale e 3) di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea

(CGUE).

30. Il 18 settembre 2013 la Giunta respinse, a maggioranza, tutte e tre le proposte e dichiarò che l'elezione del ricorrente era contestata. Poiché l'articolo 11 del regolamento per la verifica dei poteri della Giunta prevede in questi casi la sostituzione del relatore, il presidente della Giunta decise di assumere tale funzione e fissò al 4 ottobre 2013 la data della seduta pubblica dedicata alla discussione sulla contestazione dell'elezione del ricorrente, conformemente all'articolo 14 del regolamento.

31. Il 28 settembre 2013, in vista dell'udienza, il ricorrente depositò una memoria nella quale ribadiva le proprie argomentazioni.

32. Il 4 ottobre 2013, al termine della seduta pubblica (trasmessa in diretta sul canale satellitare del Senato e sulla web-TV), alla quale non avevano partecipato né il ricorrente né il suo rappresentante, la Giunta deliberò a porte chiuse e decise, a maggioranza, di proporre al Senato di invalidare l'elezione del ricorrente.

33. Nella sua relazione presentata al Senato il 15 ottobre 2013, la Giunta illustrava la procedura seguita e i punti che erano stati affrontati e discussi, ossia: 1) la natura della Giunta e delle sue funzioni; 2) la dedotta retroattività del decreto legislativo n. 235/2012 e i problemi di conformità alla Costituzione; 3) il contenuto delle discussioni e i diversi punti di vista dei suoi membri; 4) la legge n. 190/2012; 5) l'origine della incandidabilità; 6) la giurisprudenza pertinente; 7) il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo; 8) la questione di adire eventualmente la CGUE.

34. La relazione sottolineava in particolare che, non essendo la Giunta un organo giudiziario, la procedura seguita innanzi ad essa non era giurisdizionale e non era ispirata dai «diritti elettorali dell'individuo, ma dall'interesse del Parlamento a garantire la presenza al suo interno di componenti che rispettino i requisiti di legalità, compresa l'assenza di condanne definitive». Di conseguenza, tenuto conto della sua natura, la Giunta non poteva adire la Corte costituzionale in merito alla dedotta retroattività del decreto legislativo in questione.

35. Per quanto riguarda la qualificazione della decadenza, la Giunta rammentava che nella sua sentenza *Paksas c. Lituania* ([GC], n. 34932/04, CEDU 2011 (estratti), la Corte aveva escluso il carattere penale di questo tipo di misura applicata ad un presidente della Repubblica in quanto, come constatato in altre decisioni della stessa Corte relative alla perdita del diritto di voto, una limitazione come quella in esame perseguiva l'obiettivo del tutto legittimo di proteggere le istituzioni democratiche.

36. Inoltre, la Giunta osservava che: «[la legge n. 190/2012] è stata strutturata su una serie di previsioni che riferiscono le cause di incandidabilità legandole all'accertamento del fatto e mai al tempus della commissione del fatto. È la

condanna a generare, all'interno alla legge, quello spartiacque tra prima e dopo che segna il sopraggiungere di una incompatibilità etica, morale, una sopravvenuta constatazione di inopportunità in ragione del nuovo dato della condanna penale».

37. Il 27 novembre 2013 il Senato respinse, con voto pubblico, nove mozioni contrarie alla proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, invalidò l'elezione del ricorrente e dichiarò quest'ultimo decaduto dal suo mandato.

38. Lo stesso giorno, il Senato dichiarò il sig. U.D.G. senatore eletto al posto del ricorrente.

5. Sviluppi recenti

39. L'11 maggio 2018, il tribunale di sorveglianza di Milano accolse la domanda di riabilitazione presentata dal ricorrente l'8 marzo 2018. In particolare, nella sua decisione, il tribunale osservava che l'interessato aveva scontato la pena e che, nel periodo successivo alla data in cui era divenuta definitiva la decisione del 9 aprile 2015 (n. 22 *supra*), non aveva riportato altre condanne, fatto che mostrava la sua buona condotta. Il tribunale sottolineava che, conformemente alla giurisprudenza della Corte di cassazione, il fatto che il ricorrente fosse perseguito in tre procedimenti penali per atti successivi a quelli oggetto del processo per frode fiscale non costituiva «di per sé un ostacolo all'accoglimento della domanda di riabilitazione, tenuto conto della presunzione di innocenza». La decisione divenne definitiva il 29 maggio 2018.

40. Successivamente, il ricorrente chiese alla Corte di poter depositare i documenti relativi al procedimento di riabilitazione nonché delle osservazioni scritte riguardanti gli effetti del provvedimento sulla ricevibilità e sul merito del ricorso. A suo parere, la riabilitazione dimostrava la natura puramente penale dell'incandidabilità e poteva avere un impatto sul suo status di vittima. Il presidente della Grande Camera autorizzò il deposito di documenti. Per contro, per due volte, il 14 giugno e il 19 luglio 2018, non autorizzò il deposito di osservazioni (articoli 38 § 1 e 71 del regolamento). Il 27 luglio 2018 il ricorrente informò la Corte che non intendeva più dar seguito al suo ricorso.

B. Il diritto interno pertinente. 1. Le disposizioni della Costituzione italiana

41. Le disposizioni pertinenti della Costituzione italiana recitano: Articolo 25 «(...) 2. Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. (...)»; articolo 65 «1. La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore. (...)»; articolo 66 «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.»

2. La legge 6 novembre 2012, n. 190

42. La legge n. 190 del 2012 fu adottata dal Senato il 17 ottobre 2012 e dalla Camera dei Deputati il 31 ottobre 2012, fu firmata dal Presidente della Repubblica il 6 novembre 2012 ed entrò in vigore le 28 novembre 2012, quindici giorni dopo la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

43. [...]

44. Secondo la relazione illustrativa, l'obiettivo della legge era la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configuravano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa. Si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standard internazionali. La relazione illustrativa precisava inoltre come la corruzione rechi pregiudizio alla credibilità del paese e disincentivi gli investimenti, anche stranieri, frenando di conseguenza lo sviluppo economico.

3. Il decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012

45. Adottato il 6 dicembre 2012, il decreto legislativo n. 235 fu firmato dal Presidente della Repubblica il 31 dicembre 2012 ed entrò in vigore il 5 gennaio 2013, il giorno dopo la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

46. Ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo, «1. Non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore: *a*) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti (...) previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; *b*) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti [contro la pubblica amministrazione];

c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi (...) per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni (...)».

47. L'articolo 3 recita: Qualora una causa di incandidabilità di cui all'articolo 1 sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione. A tal fine le sentenze definitive di condanna di cui all'articolo 1, emesse nei confronti di deputati o senatori in carica, sono immediatamente comunicate, a cura del pubblico ministero [competente] alla Camera di rispettiva appartenenza (...);

48. Per quanto riguarda la durata della misura, l'articolo 13 prevede che: «(...) l'incandidabilità alla carica di deputato, senatore e membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, decorre dalla data del passaggio in giudicato della

sentenza di condanna ed ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dal giudice. In ogni caso l'incandidabilità, anche in assenza della pena accessoria, non è inferiore a sei anni.»

49. Per quanto riguarda la scelta della condanna che giustifica l'incandidabilità, la relazione illustrativa indica che: «(...) l'esistenza di una condanna per reati chiaramente accertati e relativi a una vasta gamma di interessi giuridici, specificamente e obbligatoriamente individuati e classificati per evitare qualsiasi incertezza o atteggiamento contraddittorio che rischierebbe di pregiudicare la sfera protetta dall'articolo 51 della Costituzione, è stata scelta, sulla base di una valutazione astratta, come condizione per l'incandidabilità; il divieto di accesso alle cariche elettive è una conseguenza automatica per la quale non è prevista né una ponderazione delle situazioni individuali né una valutazione discrezionale. A questo proposito, la Corte di cassazione (sentenza n. 3904 del 2005) ha ritenuto che le condanne per reati da cui consegue l'interdizione dai pubblici uffici implicano una inidoneità funzionale assoluta e irrevocabile dell'interessato, volta a salvaguardare «il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l'ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi» (si veda anche Corte costituzionale, sentenze n. 407 del 1992, n. 197 del 1993 e n. 118 del 1994)».

C. Il diritto internazionale pertinente. 1. La lotta contro la corruzione.

50. L'articolo 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata il 31 ottobre 2003, recita: «1. Ciascuno Stato Parte assicura, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali:
a) l'applicazione delle politiche di cui all'articolo 5 della presente Convenzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione; b) l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione. (...)».

51. Gli articoli 20 e 21 della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, adottata il 27 gennaio 1999, recitano: Articolo 20 – Autorità specializzate

«Ciascuna Parte prende le misure che si rivelano necessarie per la specializzazione di persone o enti nella lotta contro la corruzione. Tali persone disporranno dell'indipendenza necessaria, nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento della Parte, per esercitare le loro funzioni efficacemente e senza alcuna pressione illecita. Le Parti si accertano che il personale di tali enti disponga di una formazione e di risorse finanziarie adeguate alle funzioni che svolgono».

Articolo 21 – Cooperazione tra autorità nazionali «Ciascuna Parte adotta le misure

appropriate che si rivelano necessarie per accertarsi che le autorità pubbliche, come pure ogni agente pubblico, cooperino in conformità con il diritto nazionale, con le autorità incaricate di investigare e di svolgere azioni giudiziarie per i reati (...)».

52. Nell'*Addendum* al Rapporto di conformità sull'Italia relativo al primo e al secondo ciclo di valutazione congiunti (2008 e 2009 rispettivamente) pubblicato il 1° luglio 2013 (Greco RC-I/II (2011)1F), il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) ha formulato in particolare le seguenti conclusioni per quanto riguarda la lotta contro la corruzione: «(...) 76. Va riconosciuto all'Italia il merito di avere adottato delle disposizioni al fine di chiarire la propria politica di lotta contro la corruzione; l'adozione, nel novembre 2012, di una nuova legge-quadro anticorruzione costituisce un segnale chiaro in questa direzione. Inoltre, l'Italia ha ormai ratificato la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173) nonché la Convenzione civile sulla corruzione (STE n. 174). Sono state introdotte varie misure per aumentare la trasparenza e il controllo all'interno della pubblica amministrazione e circoscrivere meglio questioni preoccupanti per il pubblico, tra le quali la regolamentazione delle gare e degli appalti pubblici, i conflitti di interessi, l'integrità e la deontologia nella funzione pubblica, la responsabilità dei dirigenti e la tutela dei committenti. Parimenti, è stato realizzato un quadro istituzionale per adottare, attuare, controllare e valutare le politiche anticorruzione. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione [divenuta successivamente l'ANAC] è stata designata in qualità di autorità nazionale per la lotta contro la corruzione allo scopo di adempiere agli obblighi derivanti dall'articolo 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, nonché dagli articoli 20 e 21 dello STE n. 173; alle amministrazioni a livello nazionale e locale sono stati affidati compiti fondamentali in materia di elaborazione di piani contro la corruzione e per l'integrità nei loro rispettivi settori di attività. Il tempo e l'esperienza diranno se il nuovo dispositivo risponda efficacemente agli obiettivi di prevenire e scoraggiare la corruzione. Sarà fondamentale far sì che per tutte le nuove disposizioni legislative siano previsti meccanismi di applicazione efficaci, compresi consigli orientativi rivolti a coloro che devono conformarsi alla legge e sanzioni adeguate in caso di abuso. Questo richiede un impegno politico costante. (...)».

2. Le restrizioni al diritto di voto (elemento passivo).

53. Gli strumenti europei e internazionali pertinenti in materia di decadenza da un mandato parlamentare prevedono tutti la possibilità di limitare il diritto di essere eletti e quello di esercitare il mandato, a condizione che la restrizione soddisfi alcuni requisiti, quantomeno di legalità, necessità e proporzionalità.

54. In particolare, nel suo rapporto sull'esclusione dei delinquenti dal parlamento (Parere n. 807/2015, CDL-AD (2015)036), la Commissione di Venezia ha sottolineato l'obiettivo legittimo di preservare la democrazia che perseguono le

misure restrittive come la decadenza. Per la Commissione di Venezia, «ineleggibilità» e decadenza sono strettamente legate in quanto devono rispondere alle stesse esigenze: essere fondate su norme di diritto precise, perseguire uno scopo legittimo e rispettare il principio di proporzionalità.

55. I passaggi pertinenti del rapporto sono i seguenti: «(...) 139. La legalità costituisce il primo elemento dello Stato di diritto e presuppone che la legislazione sia rispettata dagli individui e dalle autorità. L'esercizio del potere politico da parte di persone che hanno gravemente violato la legge compromette l'attuazione di tale principio, che costituisce a sua volta una condizione della democrazia e può dunque mettere a rischio il carattere democratico dello Stato: una persona che non è incline a riconoscere le regole di condotta in una società democratica rischia di non essere disposta a rispettare le norme costituzionali e internazionali della democrazia e dello Stato di diritto. In tal caso, la restrizione del diritto di elettorato passivo o del diritto di ricoprire una carica in Parlamento si basa soprattutto sulla violazione accertata del diritto penale adottato democraticamente, ossia delle regole di condotta generalmente ammesse. 140. In virtù della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 3 del Protocollo n. 1, (...) le restrizioni al diritto di elettorato devono limitarsi alle misure necessarie per garantire il buon andamento e il mantenimento del regime democratico. Tale andamento è minacciato più gravemente quando l'interessato può esercitare una funzione elettiva rispetto a quando esercita dei diritti elettorali attivi in qualità di semplice elettore. Le restrizioni esaminate non devono essere considerate come una minaccia per la democrazia, ma piuttosto come un modo di preservarla. 141. Un'ampia maggioranza, se non la totalità, degli Stati esaminati nel presente rapporto riconosce l'interesse pubblico che rappresenta l'esclusione dei delinquenti dal Parlamento, e la maggior parte di tali paesi hanno adottato misure legislative a tale scopo. (...). 164. La Commissione di Venezia ritiene che la perdita da parte di un parlamentare del suo mandato in ragione di una condanna divenuta definitiva dopo le elezioni sia giustificata se il reato commesso costituisce una causa di ineleggibilità. (...) (...). 174. La Commissione di Venezia ritiene che, se il semplice funzionamento dei meccanismi elettorali non permette l'esclusione dei delinquenti dalle assemblee elette, l'intervento legislativo si rende necessario. (...). 179. Infine, la Commissione ritiene appropriato che la Costituzione regoli almeno gli aspetti più importanti delle restrizioni del diritto di eleggibilità e la perdita del mandato parlamentare. Così avviene, del resto, in numerosi Stati.»

MOTIVI DI RICORSO

56. Invocando l'articolo 7 della Convenzione, il ricorrente sosteneva che l'applicazione del decreto legislativo n. 235/2012, da cui derivavano il divieto di candidarsi alle elezioni e la decadenza dal suo mandato di senatore in seguito alla sua condanna definitiva per frode fiscale, aveva contravvenuto ai principi di

legalità, prevedibilità, proporzionalità e irretroattività delle sanzioni penali. 57. Basandosi sull'articolo 3 del Protocollo n. 1, il ricorrente sosteneva, inoltre, che il divieto previsto da detto decreto legislativo non rispettava i principi di legalità e proporzionalità allo scopo perseguito, violando in tal modo il suo diritto di esercitare il mandato elettivo e ignorando la legittima aspettativa del corpo elettorale che egli porti a termine il mandato di senatore.

58. Inoltre, il ricorrente considerava che l'assenza, nel diritto interno, di un ricorso accessibile ed effettivo che permetta di contestare la compatibilità del decreto legislativo n. 235/2012 con la Convenzione, nonché la decisione del Senato del 27 novembre 2013 era contraria all'articolo 13 della Convenzione.

59. Il ricorrente deduceva anche una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 in combinato disposto con l'articolo 14, senza spiegarne i motivi nel suo ricorso introduttivo. Successivamente, nella sua memoria del 31 luglio 2017, il ricorrente ha indicato che doveva subire l'incandidabilità per sei anni allo stesso titolo di un individuo al quale fosse stata inflitta l'interdizione dai pubblici uffici più grave della sua, ad esempio definitiva o per una durata di tre anni. Da ciò egli deduceva che il decreto legislativo in questione violava l'articolo 3 del Protocollo n. 1 in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione.

60. In una lettera datata 7 maggio 2014, a seguito del deposito, avvenuto il 18 marzo 2014, della sentenza con la quale la Corte di cassazione aveva confermato la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, il ricorrente ha sollevato due nuove doglianze dal punto di vista dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 e dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

In diritto. Sulla domanda di cancellazione dal ruolo

61. Il 27 luglio 2018, il ricorrente ha informato la Corte della sua intenzione di non mantenere il suo ricorso e ha chiesto a quest'ultima di cancellarlo dal ruolo. Egli afferma in particolare che a causa della sua riabilitazione (n. 40 *supra*), la decisione della Corte sul suo ricorso non produrrebbe alcun effetto utile tenuto conto della revoca dell'incandidabilità e del fatto che non potrebbe essere ottenuta alcuna riparazione adeguata, né per l'incandidabilità né per la perdita del mandato di senatore. Egli chiede alla Corte di cancellare la causa dal ruolo in applicazione dell'articolo 37, comma 1, lett. *a*) e *b*) della Convenzione.

62. Il 10 agosto 2018 il Governo ha indicato che si rimetteva alla decisione della Corte.

63. L'articolo 37 § 1 della Convenzione recita: «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.»

64. La Corte osserva che il ricorrente ha espressamente dichiarato di non voler mantenere il suo ricorso, ai sensi dell'articolo 37 § 1 a) della Convenzione.

65. Essa ritiene che l'intenzione del ricorrente di rinunciare al procedimento avviato dinanzi alla Corte sia accertata in maniera inequivocabile (*Association SOS Attentats e de Boëry c. Francia* [GC], (dec.), n. 76642/01, § 30, CEDU 2006 XIV). Conformemente all'articolo 37 § 1 a) della Convenzione, la Corte conclude che il ricorrente non intende più mantenere il suo ricorso.

66. Di conseguenza, non è necessario verificare se la controversia sia stata risolta ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lett. b) della Convenzione.

67. Rimane da determinare se esistano circostanze speciali inerenti al rispetto dei diritti dell'uomo sanciti dalla Convenzione dei suoi Protocolli che richiedono di proseguire l'esame del ricorso (articolo 37, comma 1, in fine).

68. Per determinare se sia opportuno proseguire l'esame di un ricorso conformemente all'articolo 37, comma 1, in fine, la Corte cerca di stabilire, tra l'altro, se la causa sollevi questioni importanti che permetterebbero di chiarire, salvaguardare e sviluppare le norme di tutela previste dalla Convenzione (*Konstantin Markin c. Russia* [GC], n. 30078/06, §§ 89-90, CEDU 2012 (estratti)) o se la causa, per il suo impatto, vada oltre la situazione specifica del ricorrente (*F.G. c. Svezia* [GC], n. 43611/11, §§ 81-82, 23 marzo 2016, e, a contrario, *Khan c. Germania* [GC] (cancellazione), n. 38030/12, § 40, 21 settembre 2016).

69. Tenuto conto di tutti i fatti di causa, in particolare della riabilitazione del ricorrente intervenuta l'11 maggio 2018 (n. 39 *supra*) e della chiara intenzione di quest'ultimo di revocare il proprio ricorso, la Corte conclude che non vi sono circostanze speciali inerenti al rispetto dei diritti dell'uomo che esigano la prosecuzione dell'esame del presente ricorso ai sensi dell'articolo 37 § 1 in fine.

70. Il ricorso deve pertanto essere cancellato dal ruolo. Per questi motivi, la Corte, a maggioranza, decide di cancellare il ricorso dal ruolo.

2.Ordinanza del giudice per le indagini preliminari di Agrigento del 2 luglio 2019

N. 3169/19 R.G.N.R.

N. 2592/19 R.G.GIP

Apportato a me stesso
Og, 2 luglio 2019



IL SOSTITUTO PROCURATORE
DELLA REPUBBLICA
Gloria Andreotti

TRIBUNALE DI AGRIGENTO

Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari

**ORDINANZA SULLA RICHIESTA DI CONVALIDA DI ARRESTO E DI
APPLICAZIONE DELLA MISURA CAUTELARE**

- art. 391, in relazione agli artt. 272 e ss. c.p.p. -

Il Giudice per le Indagini Preliminari, dott. Ssa Alessandra Vella,

letta la richiesta del pubblico ministero, depositata il 30 giugno 2019 h. 21.33, di convalida del provvedimento di arresto eseguito dalla Guardia Di Finanza di Lampedusa, e di contestuale applicazione della misura cautelare del divieto di dimora in provincia di Agrigento, nei confronti di **RACKETE Carola**, nata l'8 maggio 1988 a Preetz Kreis Plon (Germania) – elettivamente domiciliata presso il difensore di fiducia Avv. Leonardo MARINO, del Foro di Agrigento;

difesa di fiducia dagli Avv. Leonardo MARINO, del Foro di Agrigento, e Avv. Alessandro GAMBERINI, del Foro di Bologna;

detenuta in regime di arresti domiciliari in Agrigento, via Dante n. 63, presso l'abitazione della Sig.ra Angela Parisi

INDAGATA

1) in relazione al delitto di cui all'art. 1100 cod. nav. perché, quale Comandante della motonave Sea Watch 3 nr. IMO 7302225, MMSI 244140096, Callsign PE7098 (con lunghezza fuori tutto di m. 50,33 e larghezza di m. 11,58 con dislocamento di 1.371 tonnellate), compiva atti di resistenza e di violenza nei confronti della nave da guerra "Vedetta V.808" della Guardia di Finanza (con dislocamento di 17,5 tonnellate). In particolare,

- *dopo aver reiteratamente ricevuto via radio dalla Guardia di Finanza l'ordine di fermare il moto - non essendo autorizzata all'ingresso nel porto di Lampedusa - ed essendo poi stata avvicinata dalla vedetta V.808 della Guardia di Finanza, con attivazione dei segnali previsti dal Codice Internazionale per farla desistere dall'ingresso in porto, intraprendeva manovre evasive ai reiterati ordini di alt imposti dalla vedetta, azionando i motori di bordo ed indirizzando la rotta verso il porto;*
- *quindi, dopo aver fatto accesso al porto, si dirigeva verso la banchina del molo commerciale, già occupata dalla vedetta V.808 ivi ormeggiata con lampeggianti e luci di navigazione accese, fino ad urtare con la propria fiancata di sinistra il fianco sinistro della motovedetta, che veniva compressa tra la motonave Sea Watch 3 e la banchina.*

1

Fatto commesso in Lampedusa il 29 giugno 2019.

2) in relazione al delitto di cui all'art. 337 c.p., perché, quale Comandante della motonave Sea Watch 3 nr. IMO 7302225, MMSI 244140096, Callsign PE7098, usava violenza per opporsi ai pubblici ufficiali presenti a bordo della vedetta V.808 della Guardia di Finanza mentre compivano atti di polizia marittima. In particolare:

- dopo aver reiteratamente ricevuto via radio dalla Guardia di Finanza l'ordine di fermare il moto - non essendo autorizzata all'ingresso nel porto di Lampedusa - ed essendo poi stata avvicinata dalla vedetta V.808 della Guardia di Finanza, con attivazione dei segnali previsti dal Codice Internazionale (sequenza di lampi luminosi effettuata col faro di bordo) per farla desistere dall'ingresso in porto, intraprendeva manovre evasive ai reiterati ordini di alt imposti dalla vedetta, azionando i motori di bordo ed indirizzando la rotta verso il porto;
- quindi, dopo aver fatto accesso al porto, si dirigeva verso la banchina del molo commerciale, già occupata dalla vedetta V.808 ivi ormeggiata con lampeggianti e luci di navigazione accese, fino ad urtare con la propria fiancata di sinistra il fianco sinistro della motovedetta, che veniva compressa tra la motonave Sea Watch 3 e la banchina.

così opponendo resistenza all'equipaggio della vedetta V.808 della Guardia di Finanza
Fatto commesso in Lampedusa il 29 giugno 2019.

---000---

OSSERVA

PREMESSA

Il fatto contestato all'indagata Carola Rackete non può essere atomisticamente esaminato, ma deve essere vagliato unitamente ed alla luce di ciò che lo precede, ossia il soccorso in mare e gli obblighi che ne scaturiscono.

In particolare, la Carta Costituzionale, le convenzioni internazionali, il diritto consuetudinario ed i Principi Generali del Diritto riconosciuti dalle Nazioni Unite, pongono obblighi specifici sia in capo ai comandanti delle navi che in capo agli Ssati contraenti, in ordine alle operazioni di soccorso in mare.

IN DIRITTO

In particolare deve essere, sinteticamente, ripercorso il quadro giuridico sotteso alla fattispecie.

Va premesso che, in base all'art. 10 della Costituzione, l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Tra queste rientrano quelle poste dagli accordi internazionali in vigore in Italia, le quali assumono, in base al principio fondamentale *pacta sunt servanda*, un carattere di sovraordinazione rispetto alla

disciplina interna ai sensi dell'art. 117 Cost., secondo cui la potestà legislativa è esercitata nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

In primo luogo, va fatto riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (c.d. UNCLOS - United Nations Convention of the law of the sea), ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 2 dicembre 1994, n. 689, che costituisce testo normativo fondamentale in materia di diritto della navigazione. L'art. 98 della Convenzione UNCLOS impone al comandante di una nave di prestare assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare nonché di recarsi il più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà qualora venga informato che tali persone abbiano bisogno di assistenza, nei limiti della ragionevolezza dell'intervento.

Anche la Convenzione cd. SOLAS firmata a Londra nel 1974 e resa esecutiva in Italia con Legge 23 maggio 1980, nr. 313 (e successivi emendamenti) impone al comandante della nave di prestare assistenza alle persone che si trovino in pericolo.

Va considerata, infine, la Convenzione SAR (Search and Rescue) - Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 e resa esecutiva in Italia con Legge 3 aprile 1989, n. 47.

Tale Convenzione, riguardante la ricerca e il salvataggio marittimo, si fonda sul principio della cooperazione internazionale e stabilisce che il riparto delle zone di ricerca e salvataggio avvenga d'intesa con gli altri Stati interessati.

Ebbene, va precisato che, in base alla normativa sopra richiamata, i poteri-doveri di intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza non escludono (anzi, in un certo senso impongono in base all'obbligo sopra delineato) che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso allorché lo richieda l'imminenza del pericolo per le vite umane.

L'obbligo di diritto internazionale, incombente sul comandante di una nave di procedere al salvataggio (del natante e, quando ciò non sia possibile, delle persone che vi si trovino a bordo) trova, in particolare nel diritto interno, un rafforzamento di tipo penalistico nell'art. 1158 Codice della Navigazione che sanziona penalmente l'omissione da parte del comandante di nave, nazionale o straniera, di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne sussiste l'obbligo a norma dell'art. 490 del codice medesimo ossia allorché la nave in difficoltà sia del tutto incapace di effettuare le manovre.

Vanno, in particolare, segnalati per la specifica rilevanza che assumono rispetto alla valutazione di liceità della condotta dell'indagine, la previsione dell'art. 18 della Convenzione sul diritto del mare (Montego Bay) e l'art. 10 ter del dlgs 286/98.

La prima norma definisce cosa debba intendersi per passaggio inoffensivo di una nave nel mare territoriale: *Per "passaggio" si intende la navigazione nel mare territoriale allo scopo di:*

a) attraversarlo senza entrare nelle acque interne né fare scalo in una rada o installazione portuale situata al di fuori delle acque interne;

b) dirigersi verso le acque interne o uscirne, oppure fare scalo in una rada o installazione portuale.

2. Il passaggio deve essere continuo e rapido. Il passaggio consente tuttavia la fermata e l'ancoraggio, ma soltanto se questi costituiscono eventi ordinari di navigazione o sono resi necessari da forza maggiore o da condizioni di difficoltà, oppure sono finalizzati a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo.

Il successivo articolo 19 prevede (riportandosi il passaggio utile nel contesto in esame): *Il passaggio è inoffensivo fintanto che non arreca pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero. Tale passaggio deve essere eseguito conformemente alla presente Convenzione e alle altre norme del diritto internazionale.*

3. Il passaggio di una nave straniera è considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero se, nel mare territoriale, la nave è impegnata in una qualsiasi delle seguenti attività:

g) il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero.

Dalla lettura congiunta delle suddette previsioni, si desume il principio della libertà degli stati di regolare i flussi di ingresso nel suo territorio nazionale (espressione di sovranità) con i limiti - tuttavia - derivanti dal diritto consuetudinario e dai limiti che lo Stato stesso si impone mediante adesione ai trattati internazionali, idonei a conformare la stesa sovranità nazionale, e tra detti limiti figurano (art.18 sopra richiamato), il dovere di pronto soccorso alle navi in difficoltà e di soccorso ai naufraghi.

Inoltre, l'art. 10 ter del dlgs 286/98 prevede che *"lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di*

protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

Dalla suddetta previsione deriva l'obbligo, in capo alle autorità statali, di soccorrere e fornire prima assistenza, allo straniero che abbia fatto ingresso, anche non regolare, nel territorio dello Stato.

IN FATTO

Emerge, in primo luogo dalla CNR (Guardia di Finanza prot. n. 0369315/2019 del 29/06/2019), che di seguito si riporta testualmente, la cronologia degli eventi che interessano la Sea Watch 3 fin dal 12 giugno 2019 e che costituiscono antecedente della vicenda processuale, oggi all'attenzione di questo Giudice.

1. nel corso della mattina del 12.06.2019, la nave Sea Watch 3, battente bandiera olandese, effettuava il soccorso di 53 persone nella c.d. Zona SAR libica, alla distanza di 47 miglia nautiche dalle coste di tale paese: la Sea Watch 3 era venuta a conoscenza della presenza di una potenziale situazione di distress da parte dell'aereo "Colibri" che effettua monitoraggio in mare a distanza;

2. segnalata la presenza della imbarcazione in stato di distress ai centri di coordinamento dei soccorsi in mare dell'Italia, Malta, Olanda e Libia, alle ore 11:53, la Guardia Costiera libica inviava alla "Sea Watch 3" una comunicazione via mail con cui dichiarava di assumere il coordinamento dell'evento SAR;

3. La Sea Watch 3, contestualmente, trovandosi molto vicina al luogo dell'evento SAR, procedeva a soccorrere le persone in pericolo, informando di ciò le autorità precedentemente allertate;

4. al termine delle operazioni di soccorso giungeva una motovedetta libica, che preso atto di quanto accaduto si allontanava senza dare indicazioni al comandante della "Sea Watch 3" che procedeva immediatamente a richiedere alle autorità Italiane, Maltesi, Olandesi e Libiche, l'indicazione di un POS;

5. Alle ore 23:00 circa, il competente MRCC libico comunicava l'assegnazione del POS nel porto di Tripoli;

6. Alle ore 14:00 circa del 13 giugno 2019, la "Sea Watch 3" riferiva che la Libia non poteva qualificarsi come porto sicuro e che, pertanto, richiedeva un alternativo POS o il trasbordo su un'altra unità;

alle 19:01, Imrcc Roma comunicava a "Sea Watch 3" di non essere l'autorità competente in base al luogo dove era stato effettuato il soccorso, non indicando alcun POS dove potere sbarcare i naufraghi.

La "Sea Watch 3" si dirigeva, allora, verso nord in direzione del porto sicuro più vicino rispetto alla posizione del salvataggio;

8. alle ore 23:11 del 13 giugno, il Ministero dell'Interno inviava, a valore di notifica, una e-mail alla motonave "Sea Watch 3" con la quale ribadiva l'obbligo di rivolgersi alla Autorità SAR competente per territorio e con la quale la intimava a non entrare in acque di competenza italiane, in quanto l'eventuale ingresso sarebbe stato pregiudizievole per l'ordine pubblico ed il passaggio in acque nazionali sarebbe stato considerato non inoffensivo;

9. Occorre evidenziare che i luoghi qualificabili come POS – e geograficamente più vicini a quello dell'evento SAR- erano costituiti dalle coste italiane e da quelle maltesi;

10. Nella notte tra il 13 e 14 giugno, la "Sea Watch 3" si portava alla distanza di 17 miglia nautiche dall'isola di Lampedusa- primo porto incontrato sulla propria rotta – mantenendosi al di fuori delle acque territoriali italiane;

11. nella giornata del 14 giugno, la "Sea Watch 3" reiterava la richiesta di POS alle autorità Italiane e maltesi, indicando le condizioni di vulnerabilità in cui versavano le persone soccorse;

12. Nella giornata del 14 giugno 2019 veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Decreto Legge 14 giugno 2019 n. 53, recante al capo 1 "disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica", che modificava il Testo Unico in Materia di Immigrazione, D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, inasprendo le sanzioni per alcune fattispecie delittuose legate all'immigrazione clandestina;

13. Nella sera del 15 giugno 2019, in attuazione dell'art. 1 della nuova disposizione normativa, veniva formalizzato il Provvedimento Interministeriale a firma del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, con il quale veniva disposto il divieto di ingresso, transito e sosta della nave "Sea Watch 3" nel mare territoriale nazionale;

14. Nel frattempo, veniva autorizzato un sopralluogo della nave da parte dei medici del CISOM di stanza a Lampedusa, al fine di accertare le condizioni sanitarie dei migranti, a seguito del quale veniva effettuata l'evacuazione di n. 10 migranti, di cui n. 8 necessitanti cure mediche e n. 2 in qualità di accompagnatori, trasferiti sull'isola con una motovedetta della Capitaneria di Porto;

15. Nei giorni successivi, la motonave Sea Watch 3 inoltrava diverse e-mail al Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo delle Capitanerie di Porto rinnovando le richieste di assegnazione di un POS in Italia, allegando dettagliati report medici sulla situazione medico-sanitaria dei migranti.

16. A seguito di parecchi giorni trascorsi dalla M/N "Sea Watch 3" al limite delle acque territoriali, costantemente monitorata da unità navali del Corpo e della Guardia Costiera, nonché di frequenti contatti via e-mail con l'Autorità Marittima, tesi ad ottenere lo sbarco dei migranti, che producevano, in data 22 giugno 2019, una ulteriore evacuazione medica per un soggetto di sesso maschile bisognoso di urgenti cure, alle ore 14.25 del 26 giugno 2019, la M/N "Sea Watch 3" si dirigeva verso le acque territoriali italiane;

17. Immediatamente veniva inviata sul posto la Vedetta della GDF V.808, congiuntamente alla motovedetta CP312, che le intimavano l'alt e la invitavano ad uscire dalle acque italiane nel rispetto del divieto emanato dal Ministro dell'Interno, di concerto con quello della Difesa e delle Infrastrutture e dei Trasporti;

18. Tali intimazioni venivano disattese dal comando della motonave che continuava nella navigazione verso l'isola di Lampedusa, invocando lo stato di necessità;

19. Giunta a poche miglia dalle ostruzioni portuali, la nave rallentava il moto in attesa di ricevere disposizioni su dove ormeggiare all'interno del porto di Lampedusa. Quindi, alle ore 16.35, militari della V.808 e della CP312 salivano a bordo della M/N "Sea Watch 3" per effettuare un controllo documentale ed acquisire la crew list;

20. Terminato il controllo, si invitava la motonave ad attendere disposizioni e, contestualmente, si dava inizio ad un monitoraggio visivo dell'imbarcazione per prevenire possibili azioni di forza;

21. Durante la notte, a seguito di richiesta del Ministero dell'Interno attraverso la Centrale Operativa del Corpo, militari della V.808 si recavano nuovamente a bordo per acquisire informazioni circa i migranti trasportati;

22. In data 27 giugno 2019, alle ore 23:20 circa veniva richiesta ed eseguita da parte di una vedetta della Capitaneria di Porto un'ulteriore evacuazione medica riguardante n. 1 migrante bisognoso di cure e n.1 minore;

23. Nella mattina del 28 giugno, il Procuratore Aggiunto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento, Dott. Salvatore Vella, all'esito della ricezione dell'annotazione di polizia giudiziaria redatta in data 27 giugno dalla Stazione Navale di Palermo da cui dipendeva l'O.T.C., apriva un fascicolo a carico del comandante della M/N in relazione alle ipotesi di reato di cui all'art.12, comma 1 e 3 lett. a) del T.U.I. ed all'art. 1099 del Codice della Navigazione ed emanava per la stessa un invito a presentarsi in qualità di persona sottoposta ad indagini ex art. 375 c.p.p oltre ad un decreto di perquisizione locale e personale della nave e dei soggetti a bordo, ai sensi dell'artt. 247 e segg. c.p.p., delegando, con facoltà di sub-delega, la menzionata Stazione Navale;

24. Pertanto, alle ore 14.45, il P.V.4 Avallone, affiancava la M/N "Sea Watch 3" per consentire ai

militari di salire a bordo per l'esecuzione delle attività di Polizia Giudiziaria, finalizzata ad acquisire tutta la documentazione in formato cartaceo, audio/video e supporti di archiviazione informatici relativi ai giorni dal 09 al 27 giugno 2019;

25. Alla presenza del legale di fiducia, alle ore 15,30 circa si procedeva, quindi, alla formale notificazione del decreto di perquisizione e sequestro sopra descritto mediante consegna di copia a RACKETE Carola, comandante della nave Sea Watch 3 e all'Avv. Leonardo MARINO, previa sottoscrizione della relata di notificazione al Comandante della nave;

26. Il Comandante della nave, avuta contezza del contenuto del decreto di perquisizione locale e sequestro in precedenza notificato, esibiva la documentazione richiesta dai PP.MM ed alle ore 20.00 del 28 giugno 2019, terminate tutte le attività di polizia giudiziaria delegate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento, i militari impiegati sbarcavano dalla M/N "Sea Watch 3", la quale continuava ad essere sorvegliata da unità navali del Corpo.

27. Alle ore 01.15 del 29 giugno 2019 la nave "Sea Watch 3" ha avviato i motori e ha iniziato a muoversi, dirigendosi verso il Porto di Lampedusa;

28. Alle 01:40 circa, l'unità della GDF V808 si dirigeva verso la banchina commerciale, così frapponendosi fra la detta banchina e la motonave, nel tentativo di impedire l'attracco della Sea Watch 3, che alle ore 01:45, durante le manovre di ormeggio presso la suddetta banchina, urtava l'unità della GDF V808 che, però riusciva a sfilarsi ed ad ormeggiare poco distante dalla nave.

LE DICHIARAZIONI DI CAROLA RACKETE E IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Carola Rackete riferiva, puntualmente, dei 17 giorni a bordo della Sea Watch, prendendo le mosse dalla narrazione delle operazioni di salvataggio effettuate il 12 giugno 2019: *"era un gommone in condizioni precarie e nessuno aveva giubbotto di salvataggio, non avevano benzina per raggiungere alcun posto, non avevano esperienza nautica, né avevano un equipaggio."*

La suddetta situazione concreta faceva sorgere l'obbligo per il Comandante della nave, di prestare il soccorso alle persone trovate in mare in condizioni di pericolo (art. 98.I UNCLOS).

Quindi, accolte le persone a bordo, veniva richiesto via mail il coordinamento delle operazioni e la indicazione di un porto sicuro (v. scambio mail, in atti), ai centri di coordinamento dei soccorsi in mare di *"Libia, Olanda perché la nave batte bandiera olandese e Italia e Malta, perché erano le più vicine . Il centro di coordinamento è responsabile di indicare il luogo col porto più sicuro. Nel mio caso verso mezzanotte la guardia costiera libica ci ha detto di indirizzarci verso Tripoli. A que-*

punto io ho capito che non potevamo indirizzarci verso Tripoli, perché non sicuro perché lì vi erano stati, per altri casi diverse violazioni dei diritti umani. La Commissione europea ci dice che il porto di Tripoli non è sicuro” (così testualmente il verbale di interrogatorio in udienza di convalida).

Invero, la decisione in tal senso assunta dal capitano della nave Sea Watch 3 risultava conforme alle raccomandazioni del Commissario per i Diritti umani del Consiglio di Europa e a recenti pronunce giurisprudenziali (v. sentenza del GUP di Trapani, n. del 23 maggio 2019).

Venivano, altresì, esclusi i porti di Malta, perché più distanti, e quelli tunisini, perché secondo la stessa valutazione del Comandante della nave, *“in Tunisia non ci sono porti sicuri”*. Circostanza che riferiva risulterà *“da informazioni di Amnesty International”*; sapeva, inoltre *“di un mercantile con a bordo rifugiati che stavano da 14 giorni davanti al Porto della Tunisia senza potere entrare”*. Tra l’altro, Malta non ha accettato le previsioni che derivano dalle modifiche alla convenzione SAR introdotti nel 2004.

Infine, la convenzione di Amburgo del 1979 prevede che gli sbarchi dei naufraghi soccorsi in mare debbano avvenire nel “porto sicuro” più vicino al luogo di soccorso. Questo significa che le persone tratte in salvo devono essere portate dove:

- 1) la sicurezza della vita dei naufraghi non è più in pericolo;
- 2) le necessità primarie (cibo, alloggio e cure mediche) sono assicurate;
- 3) può essere organizzato il trasferimento dei naufraghi verso una destinazione finale.

Secondo le valutazioni del Comandante della nave, quindi, la Tunisia non poteva considerarsi un luogo che fornisse le garanzie fondamentali ai naufraghi, conformemente alle previsioni della Convenzione di Amburgo (convenzione SAR) ed alle linee guida sul trattamento delle persone in mare, adottate dal Comitato per la sicurezza dell’IMO, in base alle quali sia per gli stati contraenti che per il comandante della nave sussiste l’obbligo di soccorso ed assistenza delle persone ed il dovere di sbarcare i naufraghi in un posto sicuro. Inoltre, la Tunisia non prevede una normativa a tutela dei rifugiati, quanto al diritto di asilo politico.

Alla luce del suddetto quadro normativo, delle sue conoscenze personali in ordine alla sicurezza dei luoghi, ed avvalendosi della consulenza dei suoi legali, il Comandante Carola Rackete si approssimava alla acque di Lampedusa, ritendendolo “porto sicuro” e più vicino, per lo sbarco e chiedeva, invano, alle autorità di poter entrare.

Nei pressi delle acque territoriali italiane, il Comandante scriveva continue email alle Autorità competenti, reiterando le richieste di sbarco ed evidenziando “casi medici urgenti” a bordo.

Esperiva ricorsi giurisdizionali, prima al Tar poi alla Corte Europea dei Diritti Umani, con esiti sfavorevoli.

Intanto, evidenziava lo scoramento, la frustrazione le sempre più precarie condizioni di salute dei naufraghi a bordo: *“la situazione psicologica stava peggiorando ogni giorno, molte persone soffrivano lo stress post traumatica, quindi quando abbiamo detto alle persone che l'esito era negativo la pressione psicologica era diventata intensa perché non avevamo nessuna soluzione e le condizioni mediche peggioravano. Abbiamo deciso di dichiarare lo stato di necessità e di entrare nelle acque territoriali. Questo il 26 giugno, quindi noi abbiamo cercato per 14 giorni di non infrangere la legge”*.

Erano, anche, intervenute diverse evacuazioni mediche per emergenze sanitarie dal giorno del salvataggio.

La Sea Watch 3 restava nelle acque territoriali italiane per oltre due giorni, prima di entrare al porto di Lampedusa; sul punto precisava l'indagata: *“ho aspettato per una soluzione politica che mi era stata promessa dalla Guardia di Finanza”*.

Specificava che si attendeva un accordo tra i paesi UE in ordine all'accoglimento dei migranti. Nel frattempo, rappresentava l'indagata che la situazione a bordo stava precipitando: *“diverse persone del mio team hanno espresso serie preoccupazioni, uno dei medici ha detto che non avrebbe potuto prevedere più le reazioni delle persone a bordo.... diceva che ogni piccola cosa avrebbe potuto far esplodere la situazione ed il coordinatore-ospite ha detto che le persone stavano perdendo la fiducia nell'equipaggio”*.

Quindi, il 28 giugno 2019, intorno alle 23.00 circa, dopo aver sentito l'equipaggio e rilevato il superamento delle linee rosse che un comitato ristretto dello stesso equipaggio si era dato, Carola Rackete decideva di sollevare l'ancora ed iniziare la manovra di ingresso nel porto di Lampedusa, dandone immediata comunicazione alle autorità portuali ed alla Guardia di Finanza, e portando avanti le manovre di attracco, nonostante l'espresso diniego verbale proveniente dalle Autorità italiane.

Invero, la decisione di Carola Rackete risulta supportata dalla previsione dell'art. 18 della Convenzione del mare che, a proposito della navigazione nel mare territoriale, da parte della nave battente bandiera straniera, autorizza il "passaggio" ed anche la fermata e l'ancoraggio, ma soltanto se questi costituiscono eventi ordinari di navigazione o sono resi necessari .a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo.

Ed ancora, l'attracco da parte della Sea Watch 3 alla banchina del Porto di Lampedusa - che, si ribadisce, era già da due giorni in acque territoriali - appare conforme alla previsione dell'art. 10 ter dlgs 286/98, nella parte in cui fa obbligo - al Capitano ed alle Autorità nazionali indistintamente- di prestare soccorso e prima assistenza allo straniero *rintracciato in occasione dell'attraversamento*

irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare.

Ritiene, peraltro, questo Giudice che, in forza della natura sovraordinata delle fonti convenzionali e normative sopra richiamate, nessuna idoneità a comprimere gli obblighi gravanti sul capitano della Sea watch 3, oltre che delle autorità nazionali, potevano rivestire le direttive ministeriali in materia di “porti chiusi” o il provvedimento (del 15 giugno 2019) del Ministro degli Interni di concerto con il Ministro della Difesa e delle Infrastrutture (ex. art 11, co. 1-ter T.U. Imm.) che faceva divieto di ingresso, transito e sosta alla nave Sea Watch 3, nel mare territoriale nazionale (tra l’altro, trattandosi di divieto sanzionato da sola sanzione amministrativa ai sensi dell’art. 11 ter T.U. Immigrazione, come modificato dal c.d. decreto sicurezza bis).

VALUTAZIONI DEL GIP

In via assolutamente preliminare va esclusa la ricorrenza, nella specie, dell’ipotesi delittuosa di cui all’art. 1100 del Codice della Navigazione.

Invero, per condivisibile opzione ermeneutica del Giudice delle Leggi (v. corte cost., sentenza n. 35/2000), le unità navali della Guardia di Finanza sono considerate navi da guerra solo “quando operano fuori dalle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia una autorità consolare”.

Nella fattispecie, al contrario, la nave della Guardia di Finanza indicata nell’atto di incolpazione operava in acque territoriali, all’interno del Porto di Lampedusa.

Residua, dunque, la sola ipotesi di reato di cui all’art. 337 c.p., in ordine alla quale deve osservarsi, sulla scorta delle dichiarazioni rese dall’indagata (a tenore delle quali ella avrebbe operato un cauto avvicinamento alla banchina portuale) e da quanto emergente dalla visione del video in atti, che il fatto deve essere di molto ridimensionato, nella sua portata offensiva, rispetto alla prospettazione accusatoria fondata sulle rilevazioni della p.g.; nondimeno, l’aver posto in essere una manovra pericolosa nei confronti dei pubblici ufficiali a bordo della motovedetta della Guardia di Finanza, senz’altro costituente il portato di una scelta volontaria seppure calcolata, permette di ritenere sussistente il coefficiente soggettivo necessario ai fini della configurabilità concettuale del reato in discorso.

Detto reato, ad ogni modo, deve ritenersi scriminato, ai sensi dell’art. 51 c.p., per avere l’indagata agito in adempimento di un dovere.

L’attività del capitano della nave Sea Watch 3, di salvataggio in mare di soggetti naufraghi, deve, infatti, considerarsi adempimento degli obblighi derivanti dal complesso quadro normativo che si è sopra richiamato.

Su tale quadro normativo non si ritiene possa incidere l'art. 11 comma ter del Dlgs 286-98 (introdotto dal D.L. n. 53/2019): difatti, ai sensi di detta disposizione, il divieto interministeriale da essa previsto (di ingresso, transito e sosta) può avvenire, sempre nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle leggi vigenti nello Stato Costiero, fattispecie qui non ricorrente vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio.

Peraltro, l'eventuale violazione del citato art. 11 comma 1 ter - si ribadisce sanzionata in sola via amministrativa - non fa venir meno l'inderogabile disposto di cui all'art. 10 ter del Dlgs 286/98, avente ad oggetto l'obbligo di assicurare il soccorso, prima, e la conduzione presso gli appositi centri di assistenza, poi.

Giova, a questo punto, precisare che il descritto segmento finale della condotta dell'indagata, come detto integrativo del reato di resistenza a pubblico ufficiale, costituisce il prescritto esito dell'adempimento del dovere di soccorso, il quale - si badi bene - non si esaurisce nella mera presa a bordo dei naufraghi, ma nella loro conduzione fino al più volte citato porto sicuro.

Conclusivamente, la Rackete ha agito conformemente alla previsione di cui all'art. 51 c.p., che esime da pena colui che abbia commesso il fatto per adempiere a un dovere impostogli da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità. Quindi, il parametro normativo al quale riferirsi, sia per individuare il contenuto del dovere, sia per verificare la legittimità dell'ordine impartito, deve essere ricercato nell'ordinamento giuridico italiano (v. Cassazione Penale, sez. V, 11/03/2014, n. 39788) e quindi anche nelle norme internazionali che l'ordinamento giuridico incorpora.

CONCLUSIONI

L'insussistenza del reato di cui all'art. 1100 cod. della Nav. e, quanto al reato di cui all'art. 337 c.p. l'operatività della scriminante di cui all'art. 51 c.p. giustificano la mancata convalida dell'arresto ed il rigetto della richiesta di applicazione di misura cautelare personale.

P.T.M.

Visti gli artt. 380 e ss. c.p.p.

NON CONVALIDA

L'arresto di Carola Rackete, in atti generalizzata

Visi gli artt. 273 e ss., 391, VI comma

RIGETTA

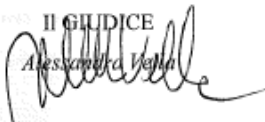
La richiesta di applicazione di misura cautelare, nei confronti dell'indagata e ne ordina la immediata liberazione, se non ristretta per altro titolo.

Manda alla Cancelleria per i conseguenti adempimenti, disponendo che sia data immediata traduzione all'indagata della presente ordinanza, nella lingua da lei conosciuta, a mezzo dell'interprete già nominata all'udienza di convalida, ovvero di altro interprete che la P.G. provvederà a reperire.

Agrigento, 2 luglio 2019

IL GIUDICE

Alessandra Vella



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

AGRIGENTO, 02-07-2019 ore 20:00

IL CANCELLIERE
Giuseppa D. CANINO



E' COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
RILASCIATA A RICHIESTA DI PR
PER ESECUZIONE SI COMPONE
DI N. 13.....FACCIATE

02-07-19

IL CANCELLIERE
Giuseppa D. CANINO



INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE

<i>Brazzi</i>	106	<i>Mottola e altri</i>	112
<i>Casa di cura Valle Fiorita s.r.l.</i>	86	<i>Provenzano</i>	81
<i>Castello del Poggio s.s. e altri</i>	88	<i>S.V.</i>	100
<i>Centro Demarzio s.r.l.</i>	110	<i>Staibano e altri</i>	112
<i>Cipolletta</i>	90	<i>Therapic center s.r.l. e altri</i>	84
<i>D'Acunto e Pignataro</i>	103	<i>V.C.</i>	79
<i>Drassich</i>	93		
<i>G.I.E.M. s.r.l. e altri</i>	97		

Riprodotta in digitale dal CRD della Camera dei deputati su carta riciclata