

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

QUADERNI
n. 18

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

(ANNO 2021)



XVIII LEGISLATURA

Maggio 2022

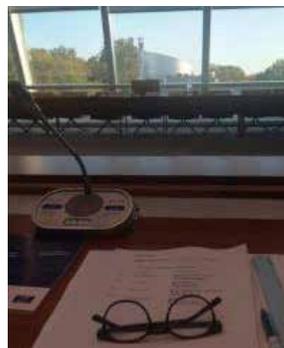


CAMERA DEI DEPUTATI

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

QUADERNI
n. 18

SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI
DIRITTI DELL'UOMO CONCERNENTI LO
STATO ITALIANO
(ANNO 2021)



XVIII LEGISLATURA

Maggio 2022

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 2021.

La Rassegna introduttiva illustra, nelle linee principali, i recenti sviluppi nel sistema di tutela dei diritti umani e sintetizza i filoni su cui si articolano le varie pronunce nell'ambito del contenzioso di cui è parte l'Italia.

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

In allegato al volume sono riportate alcune tabelle statistiche recanti dati relativi al contenzioso – con riferimento all'Italia e agli altri Stati sottoscrittori – 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.

L'attività dell'Osservatorio è curata dall'avv. Marco Cerase, con la collaborazione della cons. Livia Germana Luca e dell'avv. Francesca Romana Girardi. La Rassegna introduttiva e le Anticipazioni sono state redatte dagli avv. Cerase e Luca. Hanno inoltre collaborato alla redazione i consiglieri Davide Delungo, Federico De Lucia, Salvatore Maria Gulfo e Matteo Laruffa (ha contribuito altresì la dott.ssa Daniela Fiore). La traduzione della Rassegna in inglese è stata curata dal servizio d'interpretariato della Camera dei deputati.

This volume gives an account of the decisions handed down by the European Court of Human Rights (ECtHR) in the year 2021 in cases against Italy. The *Introductory Review* gives an overview of recent developments in the system protecting human rights in Europe and summarizes the main themes covered by the judgments issued in the litigation involving Italy.

Each judgement of the Strasbourg Court (originally issued either in English or French) has its own summary providing, in Italian, an account of the facts, the relevant legal principles and the ruling.

In addition, the volume's Appendix contains statistical tables showing data relating to Italian litigation and that of the other High Contracting Parties, as well as the text of the ECHR and other particularly relevant documents.

The *Quaderno* is published by the Observatory on ECtHR Decisions, which operates within the Chamber of Deputies' Office of the Legal Counsel headed by Ms. Maria Teresa Losasso. The Observatory's activities are conducted by Mr. Marco Cerase, with the contribution of Ms. Livia Germana Luca and Ms. Francesca Romana Girardi. The *Introductory Review* and the *Anticipazioni* are the work of Mr. Cerase and Ms. Luca. The *Quaderno* bears also the contribution of Davide Delungo, Federico De Lucia, Salvatore Maria Gulfo and Matteo Laruffa, counsellors to the Chamber of Deputies and of Ms. Daniela Fiore. The English translation of the *Introductory Review* is by Ms. Catharine de Rienzo, with the supervision of the Interpretation and Translation Unit of the Chamber of Deputies.

INDICE

| | |
|--|------------|
| <i>I. INTRODUCTORY REVIEW</i> | 3 |
| <i>II. RASSEGNA INTRODUTTIVA</i> | 31 |
| <i>III. ANTICIPAZIONI</i> | 57 |
| <i>IV. TABELLE DELLE SENTENZE</i> | 65 |
| <i>1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico</i> | 67 |
| <i>2. Ripartizione delle sentenze per articolo della Convenzione e dei suoi protocolli</i> | 77 |
| <i>V. SINTESI DELLE SENTENZE IN ORDINE DI ARTICOLO DELLA CONVENZIONE E DEI PROTOCOLLI ADDIZIONALI</i> | 79 |
| 1. ART. 2 – DIRITTO ALLA VITA | 81 |
| 2. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO | 86 |
| <i>2.1. Sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale</i> | 104 |
| <i>2.2. Sotto il profilo della ragionevole durata</i> | 113 |
| <i>2.3. Sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali</i> | 116 |
| 3. ART. 8 - DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA | 119 |
| 4. ART. 10 - LIBERTÀ DI ESPRESSIONE | 143 |
| 5. ART. 1 PROT. N. 1 – PROTEZIONE DELLA PROPRIETÀ | 156 |
| 6. ART. 3, PROT. N. 1 – DIRITTO A LIBERE ELEZIONI | 158 |
| <i>VI. DOCUMENTI</i> | 161 |
| <i>1. Scheda illustrativa della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo</i> | 163 |

| | |
|--|-----|
| <i>2. Tabelle statistiche</i> | 173 |
| <i>3. Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15</i> | 183 |
| <i>4. Testi normativi</i> | 187 |
| <i>5.1. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali</i> | 189 |
| <i>5.2. Protocollo addizionale n. 1</i> | 207 |
| <i>5.3. Protocollo addizionale n. 4</i> | 211 |
| <i>5.4. Protocollo addizionale n. 7</i> | 215 |
| <i>5.5. Protocollo addizionale n. 13</i> | 221 |
| <i>5.6. Protocollo addizionale n. 15</i> | 225 |
| <i>5.7. Legge 24 marzo 2001, n. 89</i> | 231 |
| <i>5.8. Legge 9 gennaio 2006, n. 12</i> | 245 |
| <i>5.9. Legge 24 dicembre 2012, n. 234</i> | 249 |
| VII. ULTERIORI DOCUMENTI | 255 |

I. INTRODUCTORY REVIEW

INTRODUCTORY REVIEW

1. Introduction.

At both a domestic and an international level, the year 2021 was marked throughout by the effort to fight the COVID-19 pandemic emergency and by the vaccination campaign launched by most countries.

Precisely that campaign and the related requirements to get vaccinated, to possess vaccination certification and to comply with other preventive health measures led certain groups of citizens to remonstrate about the violation of human rights, particularly those of personal liberty and the right to refuse treatment.

This trend probably enjoyed the greatest success in the United States. There, in its judgment of 20 January 2022 in the case of *National Federation of Independent Business v. OSHA*, the Supreme Court quashed a general measure issued by the OSHA (Occupational Safety and Health Administration) that made vaccination obligatory for all those working for employers with over 100 employees. The grounds for the quashing lay in the non-legislative status of the body establishing the obligation¹.

¹ The case was decided by a 6-to-3 majority. The reasoning was *per curiam* and attributable to all 6 of the judges in the majority. A concurring opinion was signed by Justice Gorsuch, with whom Justice Thomas and Justice Alito joined. Justice Gorsuch focused on the principle that individual rights may only be limited by an act of Congress. In this context, he referred to the ‘major questions doctrine’ i.e. the doctrine that, with regard to questions of vast economic and political significance in terms of

There were echoes of this theme at the European Court of Justice as well². Indeed, in an order made on 5 November 2021, the General Court had, at first instance, allowed an urgent application made by some members of the European Parliament who were contesting the requirement to possess a Covid vaccination certificate before accessing the Parliament's buildings. Subsequently, however, on 30 November 2021, the same Chamber (or, rather, its President) annulled the previous ruling, arguing that the applicants had not, in reality, demonstrated the concrete existence of the prerequisites for an urgent order, particularly under the profile of grave and irreparable harm to one of their specific rights.

In Italy, the argument that measures fighting COVID-19 encroach upon the rights of the individual has not been accepted.

The Constitutional Court has issued various rulings regarding the provisions adopted since the outbreak of the pandemic:

First and foremost, at the general level regarding sources of law, the Court has held that it is constitutionally lawful for Decree Law no. 19 of 2020 to provide that the President of the Council of Ministers³ may

their impact on the rights of individuals, the attribution of regulatory powers by the legislature must be explicit lest the separation of powers be undermined. Justices Breyer, Sotomayor and Kagan wrote a dissenting opinion. They emphasized that – contrary to the assertions made in the majority decision – the OSHA's regulatory power was and is well established in the legislation founding that body. More specifically, the dissenting judges considered it wholly pettyfogging and contradictory that the Court majority found the lack of a clear attribution of powers to the OSHA to lie in the fact that the agency's jurisdiction is limited to workplaces, whereas COVID-19 also arises outside them. The judgment can be found on the Supreme Court's website: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21a244_hgci.pdf. A critical piece by Randolph May, commenting on the decision, can also be found on the Yale University website: <https://www.yalejreg.com/nc/nfib-v-osha-of-labor-nondelegation-major-questions-and-chevrons-no-show-by-randolph-may/>. May emphasizes that the Supreme Court has distanced itself from the judgment in *Chevron v. Natural Resources Defense Council* (1984). It is worth noting that Justice Breyer (who had been appointed by President Clinton in 1994) announced his retirement on 27th January 2022. Joe Biden appointed Ketanji Brown Jackson to take his place. Justice Brown Jackson was confirmed by the Senate on 7 april 2022.

2 The case was that of *Roos and others v. Parliament* (T710/21 R). The revoking order dated 30 November 2021 may be found via the following link: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=250321&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=-FR&cid=4244886>.

3 Therefore, to a certain extent, following the opposite line of reasoning to that of the United States' Supreme Court.

issue decrees setting out measures for containing the pandemic, provided that their content retains a standard format and follows the principles of temporariness, adequacy and proportionality (Judgment no. 198 of 2021, points 6.1 and 6.2. of the *Legal Reasoning* section);

With reference to the basic vaccination certificate (i.e. the one generated on the basis of vaccination, recovery or a negative test result within the previous 48 hours), the Court declared the inadmissibility of applications made by members of parliament (Deputies Cabras and others and Senator Paragone) seeking to argue that Decree Law no. 127 of 2021 injured their prerogatives. In the legal reasoning section of its judgment, the Court held that the decree law could not, of itself, encroach upon parliamentary prerogatives, since it was for the Houses individually to transpose its content and, in any event, because the applicants had not adequately demonstrated “*whether the certification and the conditions that allow it*” were “*such as to create a concrete impediment to the exercise of MP’s prerogatives, including with reference to the alleged violation of the principles of equality, reasonableness and proportionality*” (Ruling nos. 255 and 256 of 2021);

With reference, then, to the “*super certificate*” (i.e. the one generated solely on the basis of vaccination or recovery), the Court declared the inadmissibility of an application made by MPs seeking to argue that Decree Law no. 229 of 2021 injured their prerogatives in its part relating to the requirement to possess such reinforced certification before making use of public transport. The Court held that such provision did not specifically injure parliamentary prerogatives because it applied to public-transport users in general (Ruling no. 15 of 2022).

The line in favour of vaccines and vaccination certificates has clearly prevailed in the case law emanating from the ordinary courts. The imposition of the “basic certificate” requirement on employees is deemed a measure that is needed to fight the spread of the pandemic and, therefore, both reasonable and proportionate⁴. That the case law emanating from

⁴ See, for example, Judgment no. 2467 issued by the Court of Modena on 23 July 2021; Judgment no. 18441 issued by the Court of Rome’s Labour Section on 28 July 2021 and Judgment no. 26276 issued by the Court of Milan’s Labour Section on 30 October 2021. The Court of Rome has also held

the administrative courts also deems the measures governing the “basic vaccination certificate” to be wholly lawful appears well established⁵.

As was foreseeable, these topics have not yet reached the European Court of Human Rights. The latter has nevertheless continued to have a considerable impact both on public debate throughout Europe and on Italian case law⁶ and has proved rich in aspects of immediate interest to Parliament, as will be seen shortly.

During the year under consideration, the European Court’s workload saw a significant increase in comparison with previous years, with more than 70,000 cases now pending in comparison with the approximately 62,000 pending in 2021 and the 60,000 pending at the beginning of 2020. Sitting in its different configurations and following its various procedures, the Court decided approximately 36,000 actions, as against the 39,000 in 2020 and the almost 41,000 decided in 2019.

Thirty-nine judgments involving Italy were issued, thirty-three of which contained at least one finding of a violation (in comparison with the 28 in 2017, the 11 in 2018, the 13 in 2019 and the 28 in 2020), whilst 3,650 applications remained pending with the European Court on 1 January 2022.

Looking to the other countries, the positions of Russia (219 violations in 2021), Ukraine (194), Turkey (76), Romania (76), Moldova (48) and Azerbaijan and Bulgaria (35) remain problematically prominent.

There follows below an account of some of the decisions concerning both Italy and other countries. Particular regard has been had for those presenting issues of special interest. As far as the remaining decisions

that the vaccine requirement for health workers is lawful (see its Order dated 8 December 2021) and the Court of Milan has expressed a view by limiting the authority of parents who oppose their children’s vaccination (see the ruling made by its Ninth Section on 22 November 2021).

5 See Judgment no. 4531 issued by the Lazio Regional Administrative Court’s Rome Section (III-*bis*) on 2 September 2021 and Judgment no. 7045 issued by the Council of State’s Third Section on 20 October 2021.

6 As is customary, this *Introductory Review* will only take account of the judgments that appear most important.

involving our country are concerned, the reader is referred – as is customary – to the subsequent coverage in this *Quaderno*.

2. A Further Consideration of Overturned Acquittals: Di Martino and Molinari.

In several of the cases it considered in 2021, the European Court of Human Rights again ruled on the question of whether the failure, during an appeal hearing, to directly re-examine a prosecution witness – deemed unreliable at first instance but subsequently considered decisive for the purposes of a defendant’s conviction – constitutes a violation of Article 6(1) ECHR under the profile of the right to a fair trial.

As readers will remember, the topic had already been revisited in 2020 in a rather controversial case (*Tondo v. Italy*, 22 October 2020), to which careful attention was paid in *Quaderno* no. 17⁷. It will likewise be recalled that the *Tondo* case (like those set out here below) arose before 2017, the year in which the amendment to Article 603 of the Italian Code of Criminal Procedure came into force. As is well known, that amendment added paragraph 3-*bis*, which requires a fresh adducing of oral evidence in cases where a public prosecutor’s appeal against an acquittal verdict concerns the evaluation of oral testimony⁸.

In the case of *Di Martino and Molinari v. Italy* (Judgment dated 23 March 2021), the Court had to consider the situation whereby the applicants (a husband and wife) had been tried, at first instance, in the context of an investigation that had involved 15 people suspected of participation in a Mafia-type organization, participation in a drug-pushing organization and the cultivation of cannabis (more specifically, the applicant Anna Maria Molinari had been accused only under this last count of the resulting indictment).

7 See p. 47 *et seqq.*

8 The reader is once again referred to *Quaderno* no. 17, p. 52, footnote 47.

The applicants had nevertheless chosen the path of a summary trial, governed by Article 438 *et seqq.* of the Code of Criminal Procedure.

After verifying that the relevant prerequisites were satisfied, the Preliminary Hearings Judge (GUP) in Naples had granted them a summary trial but had ordered – at the public prosecutor’s request and in accordance with Article 441(5) of the Code of Criminal Procedure – an additional element of pre-trial investigation, consisting in the hearing of a criminal turned State witness (a certain B. S.).

At the end of the summary trial, the GUP had acquitted Molinari on all counts and convicted Di Martino solely of cultivating a drug. His finding was based on the conclusion that, albeit decisive for the conviction of the applicants’ co-defendants in relation to the crimes of participation, none of the elements in the case file (not the fruits of the electronic surveillance, nor the crime notification from the *carabinieri* nor the transcriptions of the statements taken from the various criminals turned State witnesses) could be taken to refer to the applicants (see paragraph no. 9 of the judgment).

The public prosecutor had appealed the verdict, however, and the Naples Court of Appeal had, on 14 June 2013, reversed the first-instance decision and convicted the applicants under all the counts of the indictment. On the basis of the elements emerging from the case file – according to the appeal court – it could be concluded not only that Ms Molinari had actively participated in Mr Di Martino’s activities but also that the latter was a permanent associate of a Camorra clan. The Court of Appeal nevertheless did not deem it was obliged to re-examine B.S.

The Court of Cassation had subsequently dismissed the appeals brought. Amongst the grounds for its dismissal, the Court had included the fact that the Naples GUP had clearly distorted the content of B.S.’s witness statement: the latter had, in fact, mentioned several times that Mr Di Martino was a person linked to the above-mentioned clan (see paragraph no. 14 of the judgment).

For this reason, relying on the *Lorefice* precedent⁹ (and in line with the *Tondo* judgment), the spouses Di Martino and Molinari applied to the Court in Strasbourg, complaining that there had been a violation of Article 6(1) of the Convention, regarding the fairness of trials.

Sitting *en banc*, the First Section dismissed the application and held that the procedure had not been unjust. It recapitulated that – certainly– in principle, in order to ensure that the requirements of Article 6(1) ECHR are met, a court that convicts an accused for the first time on the basis of witness evidence, must adduce that evidence directly and evaluate its reliability, since reading the transcriptions relating to proceedings that occurred elsewhere is not sufficient.

Nevertheless, this rule is subject to limitation in various circumstances. These consist in: *a*) the existence of a serious reason that may justify the non-appearance of a witness at trial; *b*) the situation in which the testimony is not the only evidence on which the conviction is based; and *c*) the fact that – in any event– during the trial there were elements that compensated for the difficulty in defending oneself caused by the witness’s non-appearance (see paragraph no. 29 of the judgment).

Furthermore, the Court recalled that the principle establishing the duty to re-examine a witness during an appeal hearing must also be calibrated to the nature of the procedure followed under a Respondent country’s internal law (see paragraph no. 30).

Thus, applying these precepts to the case in point, the Strasbourg Court found there had been no violation.

As regards the failure, on appeal, to hear the various “criminals turned State witnesses” who had been heard during the preliminary investigations, the Court considered that the probatory validity of their evidence had already been accepted by the applicants when they themselves had requested a summary trial.

⁹ *Lorefice v. Italy*, 20 June 2017. See, also, *Dondarini v. San Marino* (2004) and *Paixao Moreira v. Portugal* (2020).

On the other hand, as regards the testimony provided by B.S., who was only heard during the first-instance trial, the Court held that his statements had not, of themselves, been decisive but had merely served to corroborate the whole body of prosecution evidence already presented (see paragraph nos. 43-45). And this all the more so given that his testimony – upon closer inspection – had been requested by the public prosecutor and ordered by the preliminary hearing judge in Naples because it was deemed decisive not in relation to Di Martino but, rather, another of the co-defendants.

In short, the ECtHR did not consider that the applicants' trial, taken as a whole, had restricted their defence rights or could be deemed unfair for the purposes of Article 6(1) of the Convention.

Conversely, in a series of other cases, the Court found that there had, indeed, been a violation.

In the case of *Di Febo v. Italy* (decided on 17 June 2021), the applicant was a high-school teacher accused of sexually assaulting a 13-year-old pupil during the course of a school outing. Several witnesses had been heard during the course of the trial at first instance. These had included the pupil herself, deemed a victim of the crime and, by then, aged 17. Her examination took place in conditions protected by special measures. On 26 January 2010, the Court of Pistoia acquitted the defendant. Indeed, the court found that there had subsequently been a romantic relationship between the teacher and pupil lasting for approximately two years. Such fact emerged both from the witnesses' testimony and from telephone tapping.

The element of assault, on the other hand, was not proven. According to the court, the only proof in that respect was the testimony of the victim herself and she could not be considered a credible witness: her version of the facts was marked by inconsistencies that the court attributed to the feelings she had for the teacher and her desire not to harm him. Furthermore, in the court's opinion, the victim's narrative was belied by the testimony of two of her friends, who had given evidence regarding the confidences they had received from her (see paragraph no. 6 of the judgment).

The public prosecutor appealed and the Florence appeal court overturned the verdict and convicted the teacher. It recognized clear contradictions in the lower court's reasoning. It considered that the court had erred in interpreting the victim's lack of decisiveness as a sign of her

unreliability, without taking account of her reserve and shyness, which were caused by the nature of the disputed facts. The latter should, on the contrary, be deemed to have been established, not least on the basis of the content of the material obtained through the phone tapping.

When giving the grounds for its decision, the Florentine Court of Appeal took care to specify that its judgment was not based on a different evaluation of the witness's reliability but, rather, on a different weighing of the facts as existing on the file. The teacher's subsequent application to the Court of Cassation was dismissed in 2015.

Sitting as a Committee, the ECtHR's First Section allowed the application and found the procedure to have been unjust. It expressed the opinion that the Florence Court of Appeal had reversed the acquittal because it had disagreed with the court of first instance regarding the body of evidence gathered. Although the appeal court had specified that it had not reviewed the assessment of the victim's credibility, her evidence remained, in the ECtHR's opinion, the salient element in the proceedings. According to the Strasbourg Court, the failure to re-examine her had resulted in a diminution of the defendant's rights (see paragraph no. 18 of the judgment). It therefore found that there had been a violation of Article 6 (1) ECHR.

That this verdict contradicts the one in the preceding *Di Martino* case appears evident. In the latter judgment, the same First Section of the ECtHR had – rightly – recalled that the rule requiring a re-adducing of oral evidence in cases of a conviction on appeal after an acquittal at first instance is not an absolute one and must be tempered in cases where there are serious grounds for not repeating the fact-finding action. In the *Di Febo* case, the fact that the victim was a minor both at the time of the relevant events and when she testified at first instance (so that her evidence was taken in conditions protected by special measures, in accordance with Article 398(5-*bis*) of the Code of Criminal Procedure) certainly seems to constitute valid grounds for not repeating the examination of the witness.

The evolution of the Italian legislation regarding vulnerable witnesses would testify to this, moreover. Such legislation was triggered by Directive 2012/29/EU, which was then transposed in Italy by way of Legislative Decree no. 212/2015. To say nothing of the fact that the very Council of Europe had, in its Istanbul Convention of 2011, already stated

very clear principles regarding the protection of women against violence and secondary victimization (see Article 18).

Further findings of a violation caused by a failure to re-examine witnesses on appeal can be seen in *Morzenti v. Italy* (decided on 17 June 2021) and *Maestri and others v. Italy* (decided on 8 July 2021), regarding which the reader is referred to the summaries published below in this *Quaderno*.

3. Secondary Victimization: J. L.

J.L. had been a female student studying arts subjects in Florence. In July 2008 (when she was 22 years old), she had accepted a male friend's invitation to join him at the *Fortezza da Basso* in Florence. He, together with other men, had offered her numerous alcoholic beverages. Late in the evening, the security guards had seen her leaving the premises in a drunken state whilst being physically supported by various persons.

The following day, she had reported to the Anti-violence Centre in Careggi that she had been raped by 7 people in a car, not far from the *Fortezza*. She had then been interviewed by the judicial police both on 30 July 2008 and on 31 July and then again on 16 September. Those suspected of the rape had been committed for trial on 11 May 2010 and the trial at first instance had stretched out over 18 hearings held between 17 September 2010 and 14 January 2013.

The Court of Florence had convicted 6 out of the 7 defendants of the crime of group sexual violence through abuse of the victim's condition of inferiority (Articles 609-*bis* (2)(i) and 609-*octies* of the Italian Criminal Code). The court had, however, excluded the criminal offence established under Article 609-*bis* (1), namely, violent coercion to engage in the sex act.

Conversely, in its judgment dated 4 March 2015, the Florence Court of Appeal had acquitted the defendants. It ruled that no offence had been committed, on the grounds that it could not be said that the victim's lack of consent to the sex acts had been proved. Indeed, the Court of Appeal had found that the part of the first-instance judgment relating to the lack of violent coercion had become *res judicata*. It had then held that, whilst the episode of the sex acts in the car could be said to be undeniable, the

contradictions in the woman's account of how the events had unfolded and regarding her agreement to the intercourse she had had with the defendants nevertheless meant that her evidence could not provide sufficient proof to establish their criminal liability.

The chief prosecutor at the Florence Court of Appeal had not applied to the Court of Cassation¹⁰. Hence the young woman's application to the European Court of Human Rights, complaining that there had been a violation of Article 8.

The Strasbourg Court's First Section established that, in her complaint, J. L. attributed the article's violation not only to the length of the proceedings (7 years between the events in question and the appeal court's judgment) but also to the way in which the proceedings had developed and the content of the rulings (see paragraph nos. 92-101 of the judgment).

As regards the first aspect, the reader is referred to the summary given below, in this *Quaderno*. As regards the second aspect, the ECtHR began by stating that, when conducting criminal proceedings in which the facts are disputed and the victim is the principal witness, national authorities must strike a fair balance between two interests: that of the victim in not being dragged into procedural situations that may prejudice his/her integrity and personal dignity, and that of the defendants in receiving a fair trial, during which they are able to exercise their right to defend themselves and, with that, the right to cross-examine witnesses testifying against them (see paragraph no. 128 of the judgment).

In this context, the Strasbourg Court identified two distinct moments: the preliminary investigations and cross examination at trial, on the one hand, and the text setting out the appeal court's reasoning, on the other.

As regards the first moment, the Court was not persuaded by the applicant's reasoning. It was certainly true, the Court conceded, that the

10 In connection with this matter and as also mentioned in the narrative section of the judgment, MP Adriana Galgano presented Question No. 1667 Requiring an Oral Statement to the Chamber of Deputies on 4 August 2015 (Seventeenth Parliament). The Government responded – through the undersecretary Gennaro Migliore – during the sitting of the Full House on 13 September 2016, when the application to the European Court of Human Rights had already been made.

public prosecutor could have afforded the applicant better protection as a vulnerable victim. This by requesting that her evidence be taken outside the main proceedings. It was also true that, at trial, the applicant had had to face cross-examination by no less than eight defence lawyers. The Court nonetheless considered, on the one hand, that the applicant was not a minor and her lawyer had not requested that she give evidence behind closed doors and, on the other, that during the trial both the presiding judge and the public prosecutor had curbed insidious questions from the defendants' lawyers when these had appeared to be in breach of Article 472(3-*bis*) of the Code of Criminal Procedure.

Turning to the content of the court of appeal's judgment, the ECtHR conversely considered the references to the applicant's underwear, her alleged bisexuality and the casual sexual relations she had had prior to the events in question all to be unjustified. The Strasbourg Court likewise censured the passage in the appeal judgment's reasoning regarding the applicant's allegedly "non-linear life" and the comment that she had reported the episode solely out of a desire to repudiate a "moment of fragility and weakness". Such sentences were, in the Court's opinion, totally inappropriate and irrelevant, having no connection with the evidentiary requirement to evaluate the victim's credibility as a witness (paragraph nos. 136-137).

For these reasons, the Court found, by a majority of 6 to 1, that there had been a violation of Article 8 ECHR. It awarded J.L. the sum of EUR 12,000 in respect of non-pecuniary damage, in addition to EUR 1,600 to reimburse her legal costs.

The Polish judge, Wojtyczek, drew up a dissenting opinion. In his view, identifying certain sentences in the court of appeal's reasoning as a breach of the duty to protect the right to private life means placing the criminal courts in the context of a cultural battle against discrimination and gender-based violence whereas, on the contrary, criminal law ought to be left on the side-lines of this battle, and all the more so given that the only duty of a judge is to ascertain the facts and draw the relevant conclusions. From this point of view, the context was important and, according to Judge Wojtyczek, the Court of Appeal's considerations could not be said to be arbitrary.

Not only Judge Wojtyczek’s dissenting observations but also the very judgment itself appear - frankly - to be in clear conflict both with Article 18 of the Istanbul Convention regarding secondary victimization and with the ECtHR’s own precedents¹¹.

In the case of *Carvalho Pinto v. Portugal* (decided by the Fourth Section on 25 July 2017), the Court had – albeit by a majority of 5 to 2 - found a violation of Article 14 ECHR in a case of personal injury suffered by a woman as the result of a surgical operation. The applicant complained that, following the operation, she had suffered from anatomical impairment that had interfered with the good-functioning of various organs, including the sexual ones. If, at first instance, the Portuguese judicial authorities had awarded her generous damages, the sum had nevertheless been considerably reduced on appeal. In the written reasons for the decision, the appeal judge had highlighted that the woman, by then aged over 50, had already had children and they were grown up: her domestic duties could therefore be considered as limited to caring solely for her husband. As far as the non-pecuniary damage was concerned, the Portuguese appeal judge had observed that – in short – the woman’s sexual difficulties dated back to before the operation and had not been caused solely by the latter.

The ECtHR had unequivocally censured this kind of consideration (see paragraph nos. 53-56 of the *Carvalho Pinto* judgment). It had held that the outcome of the proceedings (i.e. the reduction in the amount of damages awarded) was the result of a clear prejudice, to the woman’s detriment. Not only did the language used by the appeal judge betray his scepticism regarding the woman’s complaints but the same judge, in two earlier cases, had even used a totally different yardstick to assess the loss and damage

11 The *J.L.* judgement does not seem to take due account of the Council of Europe’s various guidelines on fighting gender-based violence, either. Such guidelines include, for example, the “*Gender Matters*” manual on good practices for tackling the subject in a youth context. The manual may be consulted via the following link: <https://rm.coe.int/gender-matters-a-manual-on-addressing-gender-based-violence-affecting-/16809e1c34>. As regards the use of gender stereotypes in the reasoning process underpinning the Florence Court of Appeal’s Judgment and the subject of secondary victimization more generally, see, also, the interview given by P. DI NICOLA to Maria Novella De Luca, published in *Repubblica – cronaca di Roma*, 18 March 2022, p. 1.

suffered by men in relation to their sexual organs and to quantify the consequential compensation.

In the more recent case of *N.C. v. Turkey* (decided by the Second Section on 9 February 2021), the Court unanimously found that Articles 3 and 8 of the Convention had been violated in relation to a case of child prostitution and rape. In July 2002, a 12-year-old girl had been forced to begin working as a prostitute in Istanbul and had suffered repeated violence in that context. She had found the courage to report these crimes only in January 2003, when she made her father accompany her to the police station.

First, she had been subjected to repeated, rigorously thorough medico-legal examinations directed at ascertaining the effects of the abuse on the morphology of her anatomy. Then a criminal investigation had begun. This had led to the arrest of 27 people and, subsequently, a trial in the assize court. During the course of the trial, she had been called to give a detailed account – in front of the defendants - of the acts of violence she had endured and she had received a threat from one of them (who had also mimed the act of spitting: see paragraph no. 27 of the *N.C.* judgment).

A few months after the trial began, those representing the victim had requested that the proceedings be transferred to another location, on the grounds that threats had been received from relatives of the defendants. The assize court had dismissed the application, however. All the defendants were released from prison at the end of May 2003.

The trial had then dragged on until 2010, at which point the assize court had given several of the defendants lenient sentences. Albeit after a partial quashing by the Court of Cassation, those sentences had essentially been confirmed by the judge at re-trial.

Hence the young woman's application to the European Court of Human Rights, asserting a violation of Articles 3, 8 and 14.

The Court was obliged to exclude the third complaint because it was time-barred but it found there had been a violation of both the other parameters.

Article 3, concerning inhuman or degrading treatment, had been violated because Turkey had not in any way fulfilled its protection duties: it had not provided the victim with the required assistance during the judicial

process, through the presence of a social worker (see paragraph no. 105 of the judgment); it had not protected her from the defendants' aggressive behaviour during the trial (see paragraph no. 106); it had forced her, at trial, to describe in minute detail the episodes of violence to which she had been subjected (see paragraph no. 107) and, through its judicial authorities, it had gone to great lengths to ensure that the offenders received the lightest possible punishment (see paragraph no. 119).

All these elements led the Court to hold that the violation of Article 8 complained of had, indeed, also occurred, together with secondary victimization (see paragraph no. 132).

One could object that the *J.L.* case differs from the *N.C.* case in that the victim in the latter case was a minor whereas, in the former case, she was not. Such observation would not carry much persuasive weight since, in the *N.C.* judgment, the Court dedicated considerable attention not only to the need for States Parties to attach sufficient importance to the concept of consent to the sex act, both in their legislation and when interpreting that legislation (see paragraph nos. 117-118), but also to the concrete ways in which a victim is examined during hearings and the protection that is afforded victims when interacting with defendants.

4. The “Right to be Forgotten”: Biancardi.

This case concerned the publication of a true news item in an Abruzzi on-line newspaper. There had been a brawl in a restaurant and one of the brawlers had been stabbed. After the event, criminal proceedings had been opened and the head of the police authority in Chieti had ordered the closure of the restaurant for 20 days. The news item had remained in the newspaper's archive, unmodified, for a couple of years, since the proceedings resulting from the event had not ended. Moreover, the editor-in-chief had not initially complied with a formal notice sent by the restaurant owners, requesting that their names be de-indexed from the newspaper's website (he had done so only several months later). Hence the civil action for damages brought by the persons under investigation, who won their case in the Courts at all

three levels (ending with the Court of Cassation's Judgment no. 13161, handed down on 24 June 2016¹²).

The newspaper's editor had therefore applied to the European Court of Human Rights, alleging a violation of Article 10. The Court's First Section nevertheless dismissed his action on 25 November 2021, contradicting a very solid line of its own decisions in so doing.

In the author's view, the legal reasoning in the ruling appears to be pretty shaky. The ECtHR began by stating that the distinctive feature of the case in point was to be identified not in the article's defamatory content or its mode of publication and distribution but, rather, in the period of time during which it had remained easily accessible. It noted that the de-indexation duty applies not only to those running search engines but also to those administratively responsible for on-line newspapers. From this view point, the ruling looks as though it set aside the distinction between search engines and websites, that had been a tenet of both the EU Court of justice and the ECHR. Such a distinction is crucial under article 10 of the Convention, because of the importance of journalists' freedom related to websites.

Recalling (but also, perhaps, misinterpreting) the case law emanating from the European Court of Justice, it specified that the duty in question requires not so much the removal of the content from the web as, rather, the elimination - from the results visualized following a search effected by inserting the name of a certain person - of the links to Internet pages carrying data regarding that person.

Turning to the merits, the Court proceeded to verify whether the restriction of the applicant's freedom of expression was to be considered necessary and proportionate, pursuant to Article 10(2) ECHR.

To such end, it first recalled the criteria that govern the balancing of freedom of expression and right to reputation. Such criteria are: *(i)* a contribution to a debate of general interest; *(ii)* how well known the person

12 As regards this ruling, the author takes the liberty of referring the reader to M. CERASE, *L'oblio in Cassazione: come prospera un fraintendimento*, *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, no. 1/2016, p. 49.

concerned was; *(iii)* the behaviour of the person concerned towards the media; *(iv)* the method of obtaining and providing the information in question, and its veracity; *(v)* the content, form and consequences of the publication in question and *(vi)* the severity of the sanction imposed on the applicant.

Then, applying such criteria, the First Section maintained that the piece of journalism had remained accessible for a significant period of time. In the light of this fact, the featured person's right to reputation had come to prevail over the informative purpose for which the data had originally been processed.

The Court further observed that the information reported was particularly sensitive insofar as it concerned criminal proceedings and yet, although referring to a person who was acting as a private individual, it had not been updated following certain developments in the judicial process and had therefore become obsolete.

As far as the severity of the sanction was concerned, the ECtHR did not consider it to have been excessive. Hence the unanimous finding that there had been no violation of Article 10 of the Convention.

The ruling appears to be in clear conflict with the same ECtHR's line of case law, beginning with its judgement in the case of *Wegrzynowski and Smolczewki v. Poland* (2013). In this case, the Court had found no violation of the right to reputation in circumstances that, to the present purposes, does not differ much. Two Polish lawyers had actually won a defamation action in relation to newspaper articles but the texts had not been removed from the related Internet site. The Polish courts had not found in favour of further claims made by the offended parties. When said parties applied to the European Court of Human Rights, the latter had emphasized the importance of newspapers' web archives for the contribution they made to public debate and had therefore stated that, in the case in point, Article 10 prevailed over Article 8 (see paragraph no. 58 of the judgment) thus stating no violation had occurred (n.70)¹³. The recent decision (issued,

13 At n. 59, however, the Court did recall its own case law, by which if on the newspaper site a qualification of the information - that gave account of the innocence of named persons - had been required,

therefore, without a full adversarial presentation of the evidence) in the case of *Zu Guttenberg v. Germany* (25 June 2019) followed the same line. Going back further in time, in the famous case of *A. v. United Kingdom* (2002, concerning the demand made by a woman, whose son had a criminal record, not to be referred to during parliamentary debates), the Strasbourg Court had stated that the right to be forgotten is not a concept that can be availed of in politico-parliamentary discourse, whoever the people referred to may be¹⁴.

this would not have been deemed a disproportionate burden. To this regard, the 2013 ruling takes notice that the Warsaw appellate court had made the same remark but that none the less the plaintiffs at the national level had not moved for such a qualification.

14 In Italy, the Court of Cassation's judgment giving rise to the *Biancardi* case conflicted with the same court's Judgment no. 38747 of 3 August 2017 (issued by the Fifth Criminal Section), which had excluded the possibility of the heir to the throne of Savoy claiming the right to be forgotten in relation to an episode occurring in Corsica at the end of the 1970s. Then, as regards the Luxembourg Court of Justice, the latter has reasserted – in its judgment issued on 24 September 2019 in case 136/17 – that, certainly, a person has the right to insist that a search engine de-indexes his/her name if it is linked to facts that are sensitive for the purposes of the Directive and reported by the websites to which the engine directs (such right to de-indexation does not extend beyond the confines of the European Union, however). Nonetheless, those running search engines have, in their turn, the right to verify whether the indexation of those data was nevertheless lawful on the basis of the exceptions to the imposed restrictions on their processing. Lastly, two judgments emanating from the Court of Cassation's First Civil Section in 2020 have helped to clarify the Italian case law on the subject rather better: Judgement no. 7559 of 27 March (covered in *Danno resp.* 2020, p. 732, with a commentary by C. NAPOLITANO) and Judgment no. 9147 of 19 May (covered in *Foro it.* 2020, I, p. 2671, with a commentary by R. PARDOLESI, *Oblío a regime?*).

In the first ruling, a person who had been convicted at first instance and then acquitted on appeal had requested the removal of the related news item from a national newspaper's database. The newspaper had limited its actions to associating the news of the conviction with the subsequent acquittal and de-indexing the name. According to Judgment no. 7559, that solution was a balanced one; as regards documentary research, newspapers' databases should not be considered as sources of reporting but, rather, archives. Thus, they contain a jumble of data that must remain available to researchers for the purposes of reconstructing the country's socio-economic history. Therefore, if the interested party (or, in the specific case, his heirs) can lawfully obtain restrictions relating to the circulation of past events and this may occur through de-indexation, conversely they cannot demand the removal of the news (presented lawfully at the time) from a newspaper's online archive.

In the second decision (Judgment no. 9147), the Court of Cassation went a step further and specified that the trial judge must, by way of preliminary, establish whether a sufficient period of time has passed for it to be considered appropriate to invoke the right to be forgotten against the right to free reporting. Otherwise, when called to consider a demand for removal from a national newspaper's database, he/she will have to carry out the customary interest-weighting exercise, balancing the right to information against the right to reputation. The judge will then have to verify whether the interests of the party concerned – when these are deemed to prevail – cannot be served by de-indexation instead of the more radical measure of removal (in this case, the news concerned a plea-bargain that had become definitive

Judgments Relating to Other Countries

5.1. *The Right to Expression and Anonymity on the Internet: Standard Verlagsgesellschaft.*

The case of *Standard Verlagsgesellschaft v. Austria no. 3* was decided in a judgment issued by the Fourth Section on 7 December 2021.

Comments had appeared on the online news portal of the Austrian newspaper, *Der Standard*. They had been highly critical of political figures who were leaders of the far-right regional party in Carinthia, the FPK. The latter had therefore sued the newspaper not for a direct finding against it but, rather, in order to obtain the user data relating to the readers who had posted the critical comments under the cover of a nickname.

Der Standard had refused the request, arguing that the comments in question certainly were critical but not gratuitously offensive and that, in any event, as an online newspaper, it should be considered a host provider that could not be subjected to additional duties beyond those it already discharged (i.e. preparing a notice on its site for readers intending to interact, reminding them that they – not the newspaper’s editorial board – were responsible for their own comments, and equipping the site itself with an automated keyword screening system that eliminated the possibility of intrinsically vulgar or offensive words being posted online). Furthermore, the newspaper had set up a manual “notice and take down” system, through which other readers could signal the defamatory nature of comments posted and trigger their removal by the editorial team. Such removal had, in fact, already occurred on similar occasions (see paragraph nos. 5-12 of the judgment).

If *Der Standard* had won at first instance, this was not the case on appeal or in the Supreme Court. In short, the newspaper had been forced to reveal the data permitting the comments’ authors to be identified. It

only 5 years before the Court of Cassation’s same judgment).

had therefore applied to the European Court of Human Rights, alleging a violation of Article 10.

The Court's judgment recognizes the violation. It begins by stating that the case did not concern the online newspaper's liability as such but, rather, the compatibility of Article 10 of the Convention with the Austrian court order to reveal the identity of the readers who had posted their comments (see paragraph no. 68 of the judgment). Under this profile, the case under consideration differed from the *Delfi* case (2015¹⁵) in which the issue had been, conversely, none other than the newspaper's liability. The Court therefore recognized that it had to examine the question of anonymity.

In this respect, it observed, on the one hand, that the Convention does not provide for any absolute right to anonymity on the Internet (see paragraph no. 75). Nevertheless, it did not overlook the fact that anonymous denunciation and invective are often ways of guaranteeing genuine criticism and freedom of information whilst protecting against reprisals and that the web is the place of choice for this kind of communication, which is more direct, lively and rapid (see paragraph no. 76). In this context, the host provider can decide on the degree of anonymity to grant persons using its website. This according to the level of freedom of expression that it intends to guarantee and the purpose of the discussion that it wants to encourage.

In order, then, to verify whether there had been a violation of the applicant newspaper's rights under Article 10 ECHR (and, at the same time, of the right to personal data protection enjoyed by the readers whose identity had been revealed, thereby raising connected Article 8 issues), the Court considered itself obliged to examine whether there had been a correct balancing of interests in the national courts' rulings. Whilst such a balancing had taken place at first instance, with well supported reasoning based on the legislation in force, it had not occurred on appeal or in the Supreme Court, however. As the judgment puts it (see paragraph nos. 94-95), the appellate courts did not bother at all to weigh how the order to reveal the readers' identities would have prejudiced both the newspaper's

15 The case is presented in *Quaderno* no. 11 (2015), p. 54.

and readers' freedom of expression, as well as the spontaneity of political debate without the danger of reprisals. In this sense, the interference with rights protected under Article 10 had not satisfied the requirement that it be necessary in a democratic society¹⁶.

5.2. Constitutional Justice and Fair Trial: Xero Flor.

As is well known, the existence of special Constitutional courts is a peculiar feature of continental Europe, operating as it does outside the common-law legal systems where there is no scrutiny of constitutional lawfulness in a context distinct from the highest ordinary appellate court. A product of the Kelsian concept that disputes regarding the lawfulness of a law - as interpreted in the light of a country's Fundamental Law - concern relations between powers of the State rather than those between private parties (although they actually date back to the structure of judicial review set up by Chief Justice Marshall at the dawn of legal history in the United States), such courts sometimes only have jurisdiction over acts referred to them by other courts or public authorities (as is the case in Italy). Others,

16 If the finding of a violation was formally unanimous, in reality there was a very marked dissent on the part of the British judge, Eicke, who voted *contra* regarding the preliminary issue of the application's admissibility under Article 10. He considered that the facts did not in any way involve the newspaper's right to freedom of expression but, if anything, those of the persons whose identity had been revealed. Precisely because the newspaper's defence, in the domestic courts, had been constructed around the fact that the website was totally extraneous to the critical (and allegedly offensive) intention behind the readers' comments, it was contradictory to invoke Article 10 and all the more so given that the trial documents showed no sign, according to Eicke, of any element that could lead a person to suppose that the newspaper was acting on its readers' behalf or interpreting their will when it refused to provide their data. Nor had it been demonstrated that the communication of that data – ordered by the Austrian courts on the basis of consolidated domestic law – had actually resulted in a loss of freedom of information. The danger of the judgment under consideration, according to Eicke, is therefore that of conflating the question of anonymity with that of freedom of expression without any further elaboration, thereby running the risk of giving anonymous bots and blogs an unlimited licence to offend: something that the Court has never previously done. Nor, as Eicke emphasized, did the issue of the confidentiality of journalistic sources come into play here (which issue is, conversely, robustly protected by a series of precedents, starting with *Goodwin v. the United Kingdom*, decided in 1996). From this point of view, Article 21 of the Italian Constitution protects the expression of a person's own opinion, therefore appearing to exclude the protection of anonymity. Moreover, according to the precepts expressed by the Court of Cassation sitting in plenary session (see its Judgment no. 31022 of 29 January 2015), online websites that are not registered as newspapers in accordance with the Italian Press Act (Law no. 48/1947) do not enjoy the same forms of protection provided for therein.

however, permit applications to be made directly by citizens (think, for example, of the German *Beschwerde* or the *recurso de amparo* in Spain).

It was nevertheless not to be taken for granted that the European Court of Human Rights would find a violation of Article 6(1) ECHR in relation to a case that had ultimately been decided by the Polish Constitutional Court (see its judgment in the case of *Xero Flor v. Poland*, issued by the First Section on 7 May 2021).

The complicated matter can be summarized as follows: Xero Flor was a turf-producing company that had suffered significant loss and damage resulting from the grazing of wild boar and deer. It had requested compensation from the competent environmental authority but the amount awarded had been less than the sum that the company considered was due. It had therefore gone to the regional court and the latter – relying on the parameters provided for in an ordinary law and an administrative ordinance applying it – had dismissed the application. The proceedings before both the Court of Appeal and the Supreme Court had had the same outcome. Xero Flor had therefore applied to the Constitutional Court (a remedy that is permitted in the Polish legal order), seeking a declaration that both the legislative provision and the administrative one causing it to lose at trial were unlawful.

In the autumn of 2015, however, while Xero Flor’s private proceedings were unfolding, none other than the Constitutional Court itself¹⁷ became the object of a fierce institutional clash.

Acting in accordance with the legislation in force at that time, the lower house of the Polish Parliament (the *Sejm*) had, during the Seventh Parliament, elected 5 constitutional judges in mid-October 2015 (the “October judges”). That the election of three of them was lawful was beyond dispute. The opposition had raised very marked objections regarding that of the other two, however. Thus, once it had won the elections held at the end of October 2015, the party formerly in opposition but now governing initiated a process of legislative reform directed at changing the law regulating

17 Like the Italian Constitutional Court, the Polish Court is composed of 15 judges, each having a nine-year term of office.

the election of constitutional judges. Whilst the Constitutional Court had confirmed all 5 of the “October judges” at the beginning of December 2015, the new law had established the principle that the legal validity of their election was conditional upon their swearing-in before the President of the Polish Republic within 30 days of their election. And the President in office had refused to administer the oath to those same “October judges”.

The Eighth *Sejm* elected 5 judges *ex novo* (the “December judges”). Strictly speaking and if one applies the objections that the new majority party had raised earlier, at the time of the October judges’ election, only two of these could be said to have been elected in a regular manner.

In the meantime, the Court (sitting in its original composition) declared the reform to be unconstitutional (see paragraph no. 50 of the judgment). Approximately a year later (in December 2016), however, the President of the Court ended his term of office and the President of the Republic appointed as new Court President one of the two “December judges” who could be considered regularly elected (see above). The latter, however, initiated the immediate confirmation of the other three who – as everyone agreed – could not be elected since they were taking the place of the three “October judges” whose regular election had never been contested by anyone.

In short, it was in this very compromised compositional state that the Polish Constitutional Court was called to decide Xero Flor’s application. Of the panel of five judges charged to consider the case, it was precisely the vote of one of the “December judges” that proved decisive, tipping the balance against the applicant company. The succinct reasoning of the judge in question had been that Xero Flor’s application was to be held inadmissible since it was not arguing that the law governing crop compensation itself was unconstitutional but, rather, the way in which that law had been concretely applied in this specific case (see paragraph no. 100 of the judgment).

The institutional crisis caused by the matter of the alternating “October judges” and “December judges” had evidently not escaped Xero Flor’s attention and so it applied to the European Court of Human Rights, alleging a violation of Article 6(1). This both in relation to the requirement that the Court be established by law and in relation to the right to a fair trial, under the profile of the right to receive a reasoned judgment on the merits.

The result was that the Strasbourg Court found itself obliged to rule on, precisely, the outcome of that crisis and whether it was compatible with the Convention. The First Section did not shy away from the task: it found unanimously that there had been a violation of Article 6 ECHR under both profiles¹⁸.

It held, on the one hand, that the Polish courts had all failed to take account of a decisive factor, namely, the judgment issued by their same Constitutional Court that had declared the legislative amendment regulating its own composition and work to be unconstitutional (see the reference to paragraph no. 50 above and, also, paragraph nos. 267-268). Thus the composition of the same Court that had decided the case brought by Xero Flor could not be said to have been “established by law” (see paragraph no. 290).

On the other hand, the Strasbourg Court noted that the Polish Constitutional Court’s panel had rid itself of the applicant company’s complaint too perfunctorily. It had not provided the detailed reasoning it should have given regarding the allegedly unconstitutional elements of the

18 It should, moreover, be remembered that the reforms of the Polish legal system in recent years have given the European institutions cause for serious concern. Indeed, the latter have instituted proceedings provided for under the Treaties, with the intention of inducing that Member State to honor the principle of the rule of law, which the Treaty takes as one of the European Union’s founding values, and ensure compliance with the Charter of Fundamental Rights of the European Union. More specifically, according to the European Commission, the reforms carried out in Poland as of 2015 have increased the influence of the executive and the legislature over the legal system, to the detriment of the judiciary’s independence. Such initiatives led the Commission to launch an infringement procedure under Article 7(1) of the Treaty on European Union (which procedure is still ongoing), as well as a series of legal actions that have resulted in Poland being brought before the European Court of Justice in April 2021, amongst other things. In the context of the latter proceedings (C-204/21, *Commission v. Poland*), by way of an interim order made on 14 July 2021 whilst awaiting judgment on the merits, the European Court of Justice ordered the suspension of the provisions relating to the Polish Supreme Court’s Disciplinary Chamber. By way of a judgment issued on 7 October 2021, the Polish Constitutional Court subsequently declared that the provisional measures ordered by the European Court of Justice in relation to its judiciary were incompatible with the Polish Constitution. By way of an order dated 27 October 2021, the Court of Justice therefore ordered Poland to pay a fine of EUR 1,000,000 per day for failing to suspend the provisions relating to the Supreme Court’s Disciplinary Chamber. As one can read in the order, respect for the provisional measures laid down by the European Court on 14 July 2021 “*is necessary to avoid causing serious and irreparable harm to the legal order of the European Union and [...] the values [...] on which that Union is founded, in particular that of the rule of law*”.

measure determining compensation calculations: something that it should have done precisely in the light of the Polish Constitution (Articles 64 and 92, to be specific). In short, the Polish Court had failed to discharge its principal duty, in the ECtHR's opinion. Hence the finding of a violation of Article 6 ECHR (see paragraph nos. 170-173 of the judgment)¹⁹.

¹⁹ In recognising the applicability of Article 6 to Constitutional Courts, the ECtHR confirmed one of its precedents: *Ruiz-Mateos v. Spain*, dating back to 23 June 1993.

II. RASSEGNA INTRODUTTIVA

RASSEGNA INTRODUTTIVA

1. Premessa.

Il 2021, sui piani sia interno sia internazionale, è rimasto connotato dall'impegno nel contrasto dell'emergenza pandemica da COVID-19 e dalla campagna vaccinale posta in essere dalla maggior parte dei Paesi.

Proprio tale campagna e i connessi obblighi di vaccinazione, di possesso delle certificazioni e di osservanza delle altre misure di profilassi hanno indotto alcuni settori della cittadinanza a opinare circa la lesione dei diritti umani, in particolare della libertà personale e del diritto a rifiutare le cure.

Probabilmente, il maggior successo di questa tendenza si è avuto negli Stati Uniti, la cui Corte Suprema, nella sentenza del 20 gennaio 2022 *National Federation of Independent Business v. OSHA*, ha annullato un provvedimento amministrativo di ordine generale – emanato dall'OSHA (l'agenzia della salute sul lavoro) – che prescriveva l'obbligo vaccinale a carico di tutti i lavoratori delle imprese con più di 100 dipendenti. Il motivo dell'annullamento è stato nella fonte non di rango legislativo²⁰ che fissava l'obbligo.

²⁰ La decisione è stata presa con una maggioranza di 6 a 3. La motivazione è una *Per curiam* ascrivibile a tutti e 6 i giudici di maggioranza. Ha firmato un'opinione concorrente il giudice Gorsuch, cui hanno aderito Thomas e Alito. Gorsuch si è soffermato sul principio secondo cui i diritti individuali siano limitati solo con atto del Congresso. In questo senso, egli si è rifatto alla c.d. *major questions doctrine*, la teoria per cui, sulle questioni di maggiore pregnanza in termini d'impatto sui diritti della

Echi di questo filone si sono avuti anche presso la Corte di giustizia dell'Unione europea²¹. Il Tribunale di primo grado – con un'ordinanza del 5 novembre 2021 – aveva infatti accolto il ricorso in via d'urgenza di alcuni membri del Parlamento europeo contro l'obbligo del possesso della certificazione verde (c.d. *green pass*) per fare ingresso alla sede parlamentare. Successivamente, in data 30 novembre 2021, il medesimo tribunale (*melius*: il suo presidente) aveva però sospeso l'efficacia del precedente provvedimento, con l'argomento che i ricorrenti non avevano, in realtà, dimostrato la sussistenza in fatto dei presupposti cautelari, in particolare, sotto il profilo del danno grave e irreparabile a un loro preciso diritto.

In Italia, l'ipotesi per cui le misure di contrasto del COVID-19 intaccassero i diritti della persona non ha trovato accoglimento.

La Corte costituzionale ha emanato diverse pronunce sul complesso dei provvedimenti assunti dallo scoppio della pandemia:

- anzitutto, sul piano generale delle fonti del diritto, la Corte ha ritenuto legittimo che il decreto legge n. 19 del 2020 preveda l'emaneazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri²²,

persona, l'attribuzione di potere amministrativo da parte del legislativo deve essere espressa, pena lo scoloramento della separazione dei poteri; un'opinione dissenziente è stata scritta dai giudici Breyer, Sotomayor e Kagan, i quali hanno sottolineato come – al contrario di quanto affermato dalla decisione di maggioranza – il potere amministrativo dell'OSHA era ed è ben stabilito nella legge istitutiva dell'ente. I giudici dissenzienti, in particolare, hanno trovato del tutto causidico e contraddittorio che la maggioranza della Corte ravvisi l'indeterminatezza dell'attribuzione del potere all'OSHA nel fatto che l'agenzia abbia poteri di prevenzione e profilassi solo sui luoghi di lavoro, mentre il COVID-19 si manifesta anche al di fuori di essi. La sentenza si può leggere sul sito della Corte Suprema: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21a244_hgci.pdf. Un commento critico sulla decisione si trova anche sul sito della Yale University, a opera di R. MAY: <https://www.yalejreg.com/nc/nfib-v-osha-of-labor-nondelegation-major-questions-and-chevrons-no-show-by-randolph-may/>, il quale evidenzia come la Corte Suprema si sia discostata dalla sentenza *Chevron v. Natural Resources Defense Council del 1984*. Vale la pena segnalare che – in data 27 gennaio 2022 – il giudice Breyer (che era stato nominato da Clinton nel 1994) ha annunciato le sue dimissioni. Al suo posto, Joe Biden ha nominato Ketanji Brown Jackson. Il giudice Brown Jackson è stata confermata dal Senato il 7 aprile 2022.

21 Si tratta del caso *Roos e altri c. Parlamento* (T710/21 R). L'ordinanza di revoca del 30 novembre 2021 si può leggere al seguente *link*: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=250321&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=4244886>.

22 In certa misura, quindi, in senso opposto alla Corte Suprema degli Stati Uniti.

quali atti recanti misure di contenimento della pandemia, a patto che queste siano tipizzate nel contenuto e rispondano ai principi di temporaneità, adeguatezza e proporzione (sentenza n. 198 del 2021, punti 6.1 e 6.2 del *Considerato in diritto*);

- con riferimento al requisito del “*green pass base*” (quello cioè generato da vaccino, guarigione o *test* negativo entro le ultime 48 ore), la Corte ha dichiarato inammissibile ricorsi di parlamentari (deputati Cabras e altri e sen. Paragone) volti a sostenere che il decreto legge n. 127 del 2021 fosse lesivo delle loro prerogative. Nelle motivazioni, la Corte ha ritenuto che – di per sé – il decreto legge non poteva intaccare le prerogative parlamentari, poiché spetta alle Camere singolarmente considerate recepirne il contenuto e, comunque, perché i ricorrenti non avevano dimostrato “*adeguatamente se la certificazione e i presupposti che la consentono*” fossero “*tali da costruire un effettivo impedimento all’esercizio delle attribuzioni proprie dei deputati anche con riferimento all’asserita violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità*” (ordinanze n. 255 e 256 del 2021);
- con riferimento – poi - al *super green pass* (quello cioè generato solo da vaccino o da guarigione), la Corte ha dichiarato inammissibile un ricorso di deputati volto a sostenere che il decreto legge n. 229 del 2021 fosse lesivo delle loro prerogative, nella parte relativa all’obbligo di tale certificazione rafforzata per fruire dei mezzi di trasporto. La Corte ha ritenuto che tale disposizione – siccome riferita alla generalità dei consociati – non ledesse specificamente le prerogative parlamentari (ordinanza n. 15 del 2022).

Nella giurisprudenza ordinaria è stato nettamente prevalente l’indirizzo favorevole al *green pass* e ai vaccini. L’imposizione del *green pass base* per i prestatori di lavoro è ritenuta una misura necessitata per il contrasto del diffondersi della pandemia, ragionevole e proporzionata²³. E

23 V. per esempio, tribunale di Modena, **23 luglio 2021, n. 2467**; tribunale di Roma, sez. lavoro, 28 luglio 2021, n. 18441; tribunale di Milano, sez. lav., 30 ottobre 2021, n. 26276. Sempre il tribunale di

la giurisprudenza amministrativa appare attestata – anch’essa - sulla piena legittimità delle misure sul *green pass* base²⁴.

Queste tematiche – come prevedibile – non hanno ancora raggiunto la Corte europea dei diritti dell’uomo. Nondimeno, quest’ultima ha continuato ad avere un notevole impatto sul dibattito pubblico in tutta Europa e sulla giurisprudenza italiana²⁵ e – come si esporrà tra breve – si è rivelata densa di aspetti d’immediato interesse parlamentare.

Nell’anno considerato, il carico di lavoro della Corte europea ha subito un significativo incremento rispetto ai precedenti, con più di 70 mila casi pendenti contro i circa 62 mila del 2021 e i 60 mila d’inizio 2020. Sono state decise – nelle varie composizioni della Corte e secondo le diverse procedure - circa 36 mila cause contro le 39 mila del 2020 e le quasi 41 mila del 2019.

Nei riguardi del nostro Paese, sono state emanate 39 sentenze, in 33 delle quali è stata constatata almeno una violazione (a confronto delle 28 del 2017, delle 11 del 2018, delle 13 del 2019 e delle 28 del 2020), mentre restano pendenti innanzi alla Corte europea – al 1° gennaio 2020 – 3650 ricorsi.

Tra gli altri Paesi, restano di rilievo problematico le posizioni di Russia (219 violazioni nel 2021) e dell’Ucraina (194), seguite da Turchia (76), Romania (76), Moldova (48) e Azerbaijan e Bulgaria (35).

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*.

Roma ha ritenuto legittimo l’obbligo vaccinale per gli operatori sanitari (ordinanza 8 dicembre 2021); e il tribunale di Milano si è espresso nel senso di limitare la potestà del genitore che si oppone alla vaccinazione dei figli (v. sez. IX, 22 novembre 2021).

24 V. TAR Lazio (RM, sez. III-*bis*, 2 settembre 2021, n. 4531) e Consiglio di Stato, sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045.

25 In questa *Rassegna* si darà conto – come di consueto - solo delle sentenze che appaiono di maggior rilievo.

2. Ancora sulla reformatio in pejus: Di Martino e Molinari.

In diverse cause del 2021, la Corte EDU torna a pronunciarsi sulla questione se costituisca violazione dell'articolo 6, comma 1, della CEDU – sotto il profilo del diritto a un equo processo – la mancata rinnovazione in appello dell'esame diretto di un testimone d'accusa, ritenuto non attendibile in primo grado e invece considerato decisivo, in seconde cure, ai fini della condanna dell'imputato.

Come si ricorderà, nel 2020 il tema era già stato rivisitato in un caso piuttosto controverso (Tondo *c.* Italia, 22 ottobre 2020), su cui ci si è soffermati nel *Quaderno* n. 17²⁶. Si rammenta altresì che il caso *Tondo* e quelli che ci si accinge a esporre sono precedenti al 2017, anno in cui è entrata in vigore la modifica dell'art. 603 c.p.p., cui come è noto è stato aggiunto ormai il comma 3-*bis*, che prescrive la rinnovazione dibattimentale nei casi in cui l'impugnazione del pubblico ministero su una sentenza assolutoria attenga alla valutazione di una prova dichiarativa²⁷.

Nella causa Di Martino e Molinari *c.* Italia (sentenza del 23 marzo 2021), veniva in considerazione la situazione per cui – in primo grado - i ricorrenti (marito e moglie) erano stati tratti a giudizio nell'ambito di un'inchiesta che aveva coinvolto 15 persone, per associazione di tipo mafioso, associazione finalizzata allo spaccio di stupefacenti e coltivazione di canapa indiana (la ricorrente, Anna Maria Molinari, in particolare, era accusata solo per quest'ultimo capo d'imputazione).

Essi, tuttavia, avevano percorso la via del giudizio abbreviato, di cui agli artt. 438 e ss. c.p.p.

Verificata la sussistenza dei relativi presupposti, il GIP di Napoli aveva accordato loro il giudizio abbreviato ma aveva disposto – su richiesta del pubblico ministero e ai sensi dell'art. 441, comma 5, c.p.p. – un'integrazione istruttoria, consistente nell'audizione di un collaboratore di giustizia (tale B. S.).

26 V. pag. 47 ss.

27 Si rinvia ancora al *Quaderno* n. 17, pag. 52, nota 47.

In esito al giudizio abbreviato, il GIP aveva assolto la Molinari da ogni addebito e condannato il Di Martino solo per la coltivazione dello stupefacente, motivando la sentenza con la conclusione che nessuno degli elementi a fascicolo (non le intercettazioni ambientali, né l’informativa dei carabinieri né le deposizioni dei vari collaboratori di giustizia) – pur decisivi per la condanna dei coimputati per i reati associativi – potevano riferirsi ai ricorrenti (v. n. 9 della sentenza).

Senonché il pubblico ministero aveva impugnato la sentenza e la corte d’appello di Napoli, il 14 giugno 2013, aveva riformato la decisione di primo grado e condannato i ricorrenti per tutti i capi d’imputazione.

Dagli elementi emergenti dal fascicolo – secondo il giudice dell’appello – poteva concludersi sia che la Molinari partecipasse attivamente all’attività del Di Martino, sia che questi fosse organicamente legato a un *clan* di camorra. La corte d’appello, tuttavia, non aveva ritenuto di dover rinnovare l’escussione di B.S.

La Cassazione aveva rigettato successivamente i ricorsi proposti. Tra le motivazioni del rigetto, la Suprema Corte aveva inserito anche che il GIP di Napoli aveva chiaramente travisato il contenuto della deposizione del B.S., il quale invece aveva menzionato più volte il ricorrente quale soggetto collegato con il predetto *clan* (v. n. 14).

Per questo – e facendo affidamento sul precedente *Lorefice*²⁸ (e in linea con la sentenza *Tondo*) – i coniugi Di Martino e Molinari avevano fatto ricorso alla Corte di Strasburgo, per violazione dell’art. 6, comma 1, della Convenzione, in materia di equità del processo.

La Prima sezione – in composizione plenaria – rigetta il ricorso e considera la procedura non iniqua. Essa riepiloga che – sì – in via di principio, per assicurare il rispetto dell’art. 6, comma 1, CEDU, occorre che il giudice, il quale pervenga per la prima volta a condannare un imputato sulla base di prove testimoniali, deve assumerle direttamente e vagliarne

28 *Lorefice c. Italia*, 20 giugno 2017. V. anche *Dondarini c. San Marino* del 2004 e *Paixao Moreira c. Portogallo* del 2020.

l'attendibilità, non essendo sufficiente la lettura di verbali di momenti processuali svoltisi *aliunde*.

Nondimeno, questa regola soffre di diverse limitazioni, che consistono: *a)* nella sussistenza di un motivo serio che giustifichi la non comparizione del testimone a processo; *b)* nell'eventualità che la testimonianza non sia l'unico elemento probatorio su cui la condanna si basa; *c)* nel fatto che – comunque – durante il processo vi siano stati elementi compensatori della difficoltà a difendersi, dovuta alla mancata comparizione del testimone (v. n. 29).

Inoltre, la Corte rammenta che il principio dell'obbligo di rinnovare la prova dichiarativa in appello deve anche essere temperato con la natura della procedura seguita nel diritto interno del Paese convenuto (v. n. 30).

Sicché, applicando questi dettami al caso di specie, la Corte di Strasburgo non ravvisa violazioni.

Quanto alla mancata audizione in sede di gravame dei vari “pentiti” sentiti nelle indagini preliminari, essa considera che si tratta di atti la cui validità probatoria è stata già accettata dai ricorrenti allorquando essi stessi hanno chiesto il rito abbreviato.

Quanto invece alla deposizione di B.S., sentito solo nel giudizio di primo grado, la Corte ritiene che la portata delle sue dichiarazioni non è stata di per sé decisiva, ma si è atteggiata solo a rinforzo rispetto a un quadro istruttorio già delineato (v. nn. 43-45). Tanto più che la sua testimonianza – a ben vedere – era stata chiesta dal P.M. e disposta dal GIP di Napoli perché ritenuta determinante non in confronto del Di Martino ma di un altro coimputato.

In definitiva, la Corte EDU non ritiene che – nel complesso – il processo a carico dei ricorrenti abbia compresso le loro facoltà difensive e possa dirsi ingiusto ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 1, della Convenzione.

Viceversa, in una serie di altri casi, la Corte ravvisa la violazione.

Nella causa *Di Febo c. Italia* (17 giugno 2021), il ricorrente era un docente di scuola superiore, imputato di violenza sessuale in danno di un'alunna di 13 anni, nel corso di una gita scolastica. Nel processo

di primo grado erano stati sentiti diversi testimoni, tra cui la medesima alunna, ritenuta vittima del fatto, quando costei aveva ormai 17 anni. La sua escussione aveva avuto luogo in modalità protetta. Il 26 gennaio 2010, il tribunale di Pistoia aveva assolto l'imputato. Il tribunale – infatti – aveva constatato che tra il docente e l'alunna vi era stata successivamente ai fatti una relazione affettiva durata circa due anni. Tale elemento emergeva sia dalle deposizioni testimoniali sia dalle intercettazioni telefoniche.

Tuttavia, gli episodi di violenza non erano provati. Secondo il tribunale, l'unico fattore probatorio in tal senso era la testimonianza della medesima vittima, la quale tuttavia non poteva essere ritenuta credibile: la sua versione dei fatti era connotata da incoerenze, attribuite dal tribunale al sentimento che lei nutriva per il docente e alla volontà di non nuocergli; inoltre, ad avviso del tribunale la narrazione della vittima era smentita dalla testimonianza di due sue amiche, che avevano deposto sulle confidenze da lei ricevute (v. n. 6 della sentenza).

Su appello del pubblico ministero, la corte di Firenze aveva rovesciato il verdetto e condannato il docente. Essa aveva ravvisato evidenti contraddizioni nelle motivazioni del tribunale. Aveva considerato che il tribunale aveva errato nell'attribuire alle indecisioni della vittima il risvolto di scarsa credibilità, senza tenere conto della sua riservatezza e timidezza, dovuta alla natura dei fatti in contestazione, i quali viceversa dovevano ritenersi accertati anche sulla base del contenuto delle captazioni telefoniche.

Nel motivare la propria decisione, la corte d'appello fiorentina aveva avuto cura di precisare che il proprio giudizio non si basava su una differente valutazione della credibilità della teste, bensì su una diversa ponderazione degli elementi di fatto esistenti a fascicolo. Il successivo ricorso per cassazione del docente era stato respinto nel 2015.

La Prima sezione della Corte EDU – in composizione ristretta – accoglie il ricorso e considera la procedura iniqua. Essa esprime l'avviso che la corte d'appello di Firenze aveva riformato la pronuncia assolutoria, perché aveva dissentito dal giudice di prime cure in ordine al compendio probatorio raccolto. Sebbene la corte d'appello avesse specificato di non aver rivisto il giudizio sulla credibilità della vittima, secondo la Corte EDU, la sua testimonianza era pur sempre l'aspetto saliente della vicenda

processuale. Non aver ripetuto l'escussione si è risolto – secondo la Corte - in una menomazione dei diritti della difesa (n. 18) e viene constatata la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU.

La contraddizione di questo verdetto con il precedente *Di Martino* appare evidente. In quest'ultima sentenza la medesima Prima sezione della Corte EDU aveva – giustamente – ricordato che la regola del rinnovo della prova dichiarativa, in casi di condanna in appello dopo l'assoluzione in primo grado, non è assoluta e deve essere temperata nei casi in cui vi è un serio motivo che raccomanda la non ripetizione dell'atto istruttorio. Nel caso *Di Febo*, la circostanza che la vittima fosse minorenni al momento sia dei fatti sia della deposizione in primo grado, tanto che la sua testimonianza fu raccolta in modalità protetta, ai sensi dell'art. 398, comma 5-*bis*, c.p.p., sembra sicuramente integrare un serio motivo per non ripetere l'escussione del testimone.

In tal senso – del resto – depone l'evoluzione legislativa sulle vittime vulnerabili, innescata dalla direttiva 2012/29/UE, recepita in Italia dal decreto legislativo n. 212 del 2015. Senza contare che lo stesso Consiglio d'Europa, già con la Convenzione di Istanbul del 2011, aveva affermato principi chiarissimi in tema di tutela delle donne dalla violenza e dalla vittimizzazione secondaria (*cf.* art. 18).

Ulteriori accertamenti di violazione, sul punto della mancata rinnovazione della testimonianza in appello, sono *Morzenti c. Italia* (17 giugno 2021) e *Maestri e altri c. Italia* (8 luglio 2021), su cui si rinvia alle schede pubblicate successivamente in questo *Quaderno*.

3. Vittimizzazione secondaria: J. L.

Studentessa di materie umanistiche a Firenze, J.L. nel luglio 2008 (a 22 anni), aveva accettato un invito alla Fortezza da Basso di Firenze da parte di un amico, che – unitamente ad altri uomini – le avevano offerto numerose consumazioni alcoliche. All'uscita del locale e a tarda sera, era stata vista dalle addette alla sicurezza in stato di ebbrezza e accompagnata a braccio da diversi soggetti.

Il giorno dopo, ella aveva denunciato al centro antiviolenza di Careggi di essere stata violentata da 7 persone in un'automobile, non lontano dalla

Fortezza. Era quindi stata sentita dalla polizia giudiziaria sia il 30 luglio 2008, sia il 31 luglio e poi ancora il 16 settembre. Il rinvio a giudizio dei sospettati della violenza era giunto l'11 maggio 2010 e il processo di primo grado si era dipanato per 18 udienze, tra il 17 settembre 2010 e il 14 gennaio 2013.

Il tribunale di Firenze aveva condannato 6 imputati su 7 per l'ipotesi di violenza sessuale di gruppo mediante l'abuso di condizioni d'inferiorità della vittima (artt. 609-*bis*, cpv., n. 1) e 609-*octies* c.p.). Il tribunale aveva invece escluso l'ipotesi del primo comma dell'art. 609-*bis*, vale a dire la costrizione all'atto sessuale con violenza.

Viceversa, la corte d'appello di Firenze – con la sentenza del 4 marzo 2015 – aveva assolto gli imputati perché il fatto non sussiste, a motivo che il mancato consenso della vittima agli atti sessuali non poteva dirsi provato. La corte d'appello – infatti – aveva constatato il passaggio in giudicato del capo della sentenza di primo grado relativo alla mancanza di violenza. E poi aveva ritenuto che, se l'episodio degli atti sessuali nella macchina potevano dirsi pacifici, invece le contraddizioni nella versione della donna sullo svolgimento dei fatti e sulla sua adesione ai rapporti avuti con gli imputati non potevano costituire prova sufficiente a fondare la loro responsabilità penale.

Il procuratore generale presso la corte d'appello di Firenze non aveva presentato ricorso per cassazione²⁹. Di qui il ricorso della giovane donna per violazione dell'art. 8.

La Prima sezione della Corte di Strasburgo verifica che – in punto di doglianza – J. L. annette la violazione del parametro sia alla lunghezza del procedimento (7 anni tra il fatto e la sentenza di appello) sia alle modalità del suo sviluppo e ai contenuti dei provvedimenti (v. nn. 92-101 della sentenza).

29 Sulla vicenda - come pure la parte in narrativa della sentenza riferisce - era stata presentata alla Camera, il 4 agosto 2015, l'interrogazione a risposta orale n. 1667 (XVII legislatura), della deputata Adriana Galgano. Quando già il ricorso alla Corte EDU era stato presentato, il Governo – per bocca del sottosegretario Gennaro Migliore - ha risposto nella seduta dell'Assemblea del 13 settembre 2016.

Per il primo aspetto, si rinvia alla sintesi *infra* in questo *Quaderno*. Sotto il secondo aspetto, la Corte EDU premette che le autorità nazionali – nell’amministrazione di un procedimento penale, in cui i fatti sono controversi e in cui la vittima è il testimone principale – devono bilanciare due interessi: quello della vittima a non vedersi trascinata in momenti processuali che mettano a repentaglio la sua integrità e dignità personale; e quello degli imputati a un processo equo, entro cui poter esercitare il diritto alla difesa e, con esso, la facoltà di controinterrogare i testimoni a carico (n. 128).

In questo contesto, la Corte di Strasburgo distingue due momenti: da un lato, le indagini preliminari e gli atti istruttori a dibattimento; dall’altro, il testo delle motivazioni in appello.

Quanto al primo momento temporale, la Corte non è persuasa dei motivi della ricorrente.

È ben vero - concede la Corte - che il pubblico ministero avrebbe potuto meglio tutelare la ricorrente, quale vittima vulnerabile, mediante la richiesta di incidente probatorio; e che, a dibattimento, la ricorrente si sia trovata ad affrontare il controesame di ben otto avvocati difensori. Nondimeno, la Corte considera che, per un verso, la ricorrente non era minorenne e la sua difesa non aveva chiesto le porte chiuse; e, per l’altro, durante il dibattimento sia il presidente del tribunale sia il pubblico ministero avevano rintuzzato le domande insidiose della difesa degli imputati, laddove questa era apparsa andare in contrasto con l’art. 472, comma 3-*bis*, c.p.p.

Diversamente, volgendosi al tema del contenuto della sentenza d’appello, la Corte EDU ritiene ingiustificati i riferimenti alla biancheria intima della ricorrente, alla sua pretesa bisessualità e ai rapporti sessuali occasionali da lei intrattenuti in tempi precedenti ai fatti. La Corte di Strasburgo stigmatizza altresì i commenti contenuti nelle motivazioni dell’appello, in ordine alla vita presuntamente non lineare della ricorrente, la quale avrebbe sporto denuncia solo per respingere da sé stessa un momento di propria fragilità e debolezza. Tali frasi sono, secondo la Corte, scritte a sproposito e senza un nesso di necessità con l’esigenza probatoria di vagliare la credibilità della vittima quale testimone (n. 136-137).

Per tali motivi, la Corte constata – con la maggioranza di 6 a 1 - la violazione dell'art. 8 CEDU (assegnando a J.L. 2 mila euro per danni morali, oltre che il rimborso delle spese per 1600 euro).

Redige una opinione dissenziente il giudice polacco Wojtyczek. A suo avviso, individuare nelle frasi della motivazione d'appello una violazione degli obblighi di protezione del diritto alla vita privata significa collocare la giurisdizione penale nel contesto di una lotta culturale contro la discriminazione e la violenza di genere. Viceversa, lo strumento penale dovrebbe esserne lasciato ai margini, tanto più che l'unico dovere del giudice è quello di accertare i fatti e di trarne le conclusioni. Da questo punto di vista, il contesto era importante e, secondo il giudice Wojtyczek, le considerazioni della corte d'appello non possono dirsi arbitrarie.

Non solo le considerazioni dissenzienti del giudice Wojtyczek ma anche la medesima sentenza appaiono - francamente - in aperto contrasto con l'art. 18 della Convenzione di Istanbul in tema di vittimizzazione secondaria e con gli stessi precedenti della Corte EDU³⁰.

Nel caso *Carvalho Pinto c. Portogallo* (Quarta sezione, 25 luglio 2017), sia pure con la maggioranza di 5 a 2, la Corte aveva ritenuto violato l'art. 14 CEDU in un caso di danno alla salute di una donna, a seguito di un'operazione chirurgica. La ricorrente lamentava che – a dopo l'intervento – aveva subito una menomazione anatomica che aveva intaccato la funzionalità di diversi organi, compreso quello sessuale. Se in primo grado la giurisdizione portoghese le aveva riconosciuto un considerevole risarcimento, invece in appello la somma era stata notevolmente ridotta. Nelle motivazioni scritte, il giudice d'appello aveva evidenziato che la donna, ormai più che cinquantenne, aveva già avuto figli e che costoro era cresciuti e che, pertanto, il suo lavoro domestico poteva ritenersi rivolto alla

30 La sentenza *J.L.* non sembra tenere in debito conto nemmeno le diverse linee guida del Consiglio d'Europa sulla materia del contrasto violenza di genere, tra cui, per esempio, il Manuale *Gender matters* sulle buone pratiche per affrontare il tema tra i giovani. Lo si può consultare al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/gender-matters-a-manual-on-addressing-gender-based-violence-affecting-/16809e1c34>. Sull'impiego di stereotipi di genere nell'*iter* argomentativo della sentenza della corte d'appello di Firenze e, in termini generali, sulla tematica della vittimizzazione secondaria, v. anche l'intervista resa da P. DI NICOLA a Maria Novella De Luca nella *Repubblica – cronaca di Roma*, 18 marzo 2022, pag. 1.

cura del solo marito. Quanto ai danni morali, il giudice d'appello lusitano aveva osservato che – in definitiva – le sofferenze sessuali della donna erano risalenti a prima dell'operazione e non erano state determinate solo da questa.

La Corte EDU aveva chiaramente stigmatizzato questo ordine di considerazioni (v. nn. 53-56 della sentenza *Carvalho Pinto*). Essa aveva ritenuto che l'esito del giudizio (la riduzione dell'ammontare del risarcimento) fosse il frutto di un evidente pregiudizio a scapito della donna. Non solo il linguaggio adoperato dal giudice d'appello tradiva una visione scettica verso le sue doglianze; ma addirittura, in due precedenti, lo stesso giudice aveva usato tutt'altro metro per valutare il danno subito da uomini ai loro organi sessuali e per quantificare il conseguente ristoro.

Nel più recente caso N.C. *c. Turchia* (Seconda sezione, 9 febbraio 2021) la Corte all'unanimità ha ravvisato la violazione degli artt. 3 e 8 della Convenzione, in relazione a un caso di prostituzione minorile e stupro. Una ragazza di 12 anni era stata costretta a prostituirsi a Istanbul a partire dal luglio 2002, subendo in tale contesto reiterate violenze. Ella aveva trovato il coraggio di denunciare i fatti, facendosi accompagnare dal padre in commissariato, solo nel gennaio 2003.

Dapprima ella era stata sottoposta ad approfonditi e reiterati rilievi medico-legali, volti ad accertare le conseguenze degli abusi sulla sua morfologia anatomica. Poi era iniziata l'inchiesta penale che aveva condotto all'arresto di 27 persone e, poi, a un processo in corte d'assise. Nel corso del dibattimento, ella era stata chiamata a esporre in dettaglio le violenze subite davanti agli imputati ed era stata oggetto di una minaccia da parte di una di essi (che aveva anche mimato il gesto dello sputo: v. n. 27 della sentenza *N.C.*).

Pochi mesi dopo l'inizio del processo, i rappresentanti della vittima avevano chiesto lo spostamento della sede del dibattimento, a motivo delle minacce subite dai parenti degli imputati. Ma la corte d'assise aveva rigettato l'istanza. Alla fine di maggio 2003 tutti gli imputati erano stati scarcerati.

Il processo si era poi dilungato fino al 2010, allorquando la corte d'assise aveva condannato diversi imputati a pene miti. Pur dopo un

parziale annullamento in cassazione, tali pene erano state sostanzialmente confermate dal giudice del rinvio.

Di qui il ricorso alla Corte EDU della giovane donna per la violazione degli artt. 3, 8 e 14.

La Corte ha dovuto scartare la terza doglianza perché tardiva ma ha accertato la violazione di entrambi gli altri parametri.

E' stato violato l'art. 3, sui trattamenti inumani e degradanti, perché la Turchia non ha in nulla adempiuto agli obblighi di protezione che le competevano: non ha prestato la dovuta assistenza alla vittima durante la procedura, mediante la presenza di un assistente sociale (n. 105); non l'ha protetta dalla condotta aggressiva degli imputati durante il processo (n. 106); l'ha costretta a spiegare a dibattimento le minuzie degli episodi di violenza subiti (n. 107); attraverso la propria autorità giudiziaria, ha profuso notevoli sforzi applicativi per irrogare ai colpevoli la pena più mite possibile (n. 119).

Tutti questi elementi hanno portato la Corte a ritenere sussistenti anche la violazione lamentata dell'art. 8, unitamente alla vittimizzazione secondaria (n. 132).

Si potrebbe obiettare che il caso *J.L.* differisce dal caso *N.C.* a motivo che in quest'ultimo la vittima era minorenni e non così nel primo. Si tratterebbe di un rilievo poco persuasivo, giacché la Corte – nella sentenza *N.C.* – ha dedicato molta attenzione alla necessità che nella legislazione e nell'interpretazione dei Paesi sottoscrittori sia data adeguata importanza alla nozione di consenso all'atto sessuale (v. nn. 117-118), alle modalità concrete dell'esame della vittima a dibattimento e alla tutela che le viene prestata nel confronto con gli imputati.

4. Il c.d. diritto all'oblio: Biancardi.

Il caso inerisce alla pubblicazione, su una testata giornalistica *on line* abruzzese, di una notizia vera. Vi era stata una rissa in un ristorante e uno dei corissanti era stato accoltellato. In seguito era stato aperto un procedimento penale e il questore di Chieti aveva disposto la chiusura dell'esercizio per 20 giorni. La notizia era rimasta per diversi anni nell'archivio della

testata e non modificata, poiché il procedimento penale scaturito dal fatto non era concluso. Il direttore responsabile non aveva peraltro aderito (se non dopo molti mesi) alla diffida stragiudiziale dei titolari del ristorante di deindicizzare i loro nomi dal sito del giornale. Di qui l'azione risarcitoria civile degli indagati che avevano trovato vittoria in tutti e tre i gradi di giudizio (da ultimo con la sentenza della Corte di cassazione n. 13161, depositata il 24 giugno 2016³¹).

Il direttore della testata aveva pertanto fatto ricorso alla Corte EDU, per violazione dell'art. 10, la quale tuttavia, smentendo un proprio solidissimo orientamento, lo ha rigettato (Prima sezione, 25 novembre 2021).

Gli argomenti della pronuncia appaiono sinceramente assai precari.

La Corte EDU premette che la peculiarità del caso di specie va individuata non già nel contenuto diffamatorio dell'articolo o nelle sue modalità di pubblicazione e diffusione, quanto piuttosto nel lasso temporale per cui lo stesso è risultato agevolmente accessibile; rileva che l'obbligo di deindicizzazione grava non soltanto sui gestori dei motori di ricerca, ma anche sugli amministratori di giornali *online*. Da questo punto di vista, la sentenza sembra abbandonare la distinzione che sia la Corte di giustizia dell'UE sia la stessa Corte EDU avevano tenuto ferma, vale a dire quella tra motori di ricerca e siti *web* delle testate. Tale distinzione ha evidenti ricadute sull'art. 10 CEDU, perché la libertà dei giornalisti connessa ai siti è un valore fondamentale.

Richiamando (ma forse anche fraintendendo) la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, essa precisa che l'obbligo in questione postula non già la rimozione di contenuti dal *web*, quanto piuttosto l'eliminazione dai risultati visualizzati a seguito di una ricerca, effettuata inserendo il nominativo di un soggetto, dei *link* a pagine *Internet* recanti dati riguardanti tale soggetto.

31 Sia consentito, su questa pronuncia, rinviare a M. CERASE, *L'oblio in Cassazione: come prospera un fraintendimento*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, n. 1 del 2016, pag. 49.

Nel merito, la Corte procede dunque a verificare se la limitazione della libertà di espressione del ricorrente sia da considerarsi necessaria e proporzionata ai sensi dell'art. 10, comma 2, della CEDU.

A tal fine, richiama preliminarmente i criteri che regolano il bilanciamento tra libertà di espressione e diritto alla reputazione, da identificarsi: (i) nella rispondenza della notizia a una finalità di interesse generale (ii) nella notorietà del soggetto rappresentato (iii) nel comportamento tenuto da questo nei confronti dei media (iv) nelle modalità impiegate per ottenere e nel dare l'informazione e nella sua veridicità (v) nel contenuto, nella forma e nelle conseguenze della pubblicazione (vi) nella severità della sanzione applicata al ricorrente.

Facendo applicazione di tali criteri, la Prima sezione sostiene che il pezzo giornalistico è rimasto accessibile per un periodo di tempo significativo, alla luce del quale il diritto del soggetto rappresentato al rispetto della sua reputazione è divenuto prevalente rispetto alla finalità informativa per cui i dati erano stati originariamente trattati.

Osserva inoltre che le informazioni riportate erano particolarmente sensibili in quanto concernenti un procedimento penale e che peraltro le stesse - riferite ad una persona che agiva in qualità di soggetto privato - non erano state aggiornate a seguito dell'evoluzione della vicenda giudiziaria, risultando pertanto obsolete.

Quanto alla severità della sanzione, la Corte EDU non la ritiene eccessiva. Di qui la constatazione unanime che non vi è stata violazione dell'art. 10 della Convenzione.

La pronuncia appare in aperta dissonanza con il filone della giurisprudenza della stessa Corte EDU inaugurata con la sentenza *Wegrzynowski e Smolczewki c. Polonia* del 2013, la quale non aveva ravvisato alcuna violazione della reputazione di persone in un caso che - ai presenti fini - non differiva di molto. Due avvocati polacchi avevano addirittura vinto una causa per diffamazione per articoli di giornale ma sul relativo sito *Internet* i testi non erano stati rimossi. La giustizia polacca non aveva dato riscontro positivo alle ulteriori doglianze dei soggetti offesi. Su loro ricorso, la Corte EDU (v. n. 58 della sentenza) aveva sottolineato l'importanza degli archivi *web* delle testate giornalistiche quali contributori del pubblico dibattito, affermando pertanto, per il caso di specie, la

prevalenza dell'art. 10 sull'art. 8 e, dunque, negando che vi fosse stata una violazione (n. 70)³². Nello stesso senso è andata la recente decisione (resa - quindi - senza contraddittorio) *Zu Guttenberg c. Germania* del 25 giugno 2019. Risalendo ancora, nel famoso caso *A. c. Regno Unito* del 2002 – relativo alla pretesa di una donna, un cui figlio aveva avuto trascorsi penali, a non essere citata nei dibattiti parlamentari – la Corte di Strasburgo aveva affermato che il diritto all'oblio non è un concetto che si può far valere nel discorso politico-parlamentare, quali che siano le persone cui è riferito³³.

32 In un passaggio, tuttavia, la Corte EDU ha ribadito (v. n. 59) quanto già stabilito nella sua giurisprudenza in ordine all'opportunità che il sito *web* di un quotidiano inserisca nei suoi pezzi note di aggiornamento volte a dar conto dell'infondatezza di accuse rivolte a soggetti determinati. Al riguardo, la sentenza del 2013 constata che una simile considerazione era stata fatta anche dalla corte d'appello di Varsavia, la quale tuttavia aveva verificato che i ricorrenti in sede nazionale non avevano fatto richiesta in tal senso.

33 In Italia, la sentenza della Cassazione che ha dato luogo al caso *Biancardi* si poneva in contrasto la sentenza Cass. sez. V penale, 3 agosto 2017, n. 38747, la quale aveva escluso che potesse vantare il diritto all'oblio l'erede al trono dei Savoia, in ordine a un episodio in Corsica alla fine degli anni '70. Quanto poi alla Corte di giustizia del Lussemburgo, nella sentenza 24 settembre 2019, nella causa 136/17, essa ha ribadito – sì – che la persona ha il diritto a che un motore di ricerca deindicizzi il suo nome se questo è ricollegato a fatti, sensibili ai sensi della stessa direttiva, riportati dai siti cui il motore rinvia (tale diritto alla deindicizzazione, peraltro non si estende oltre i confini dell'Unione europea); ma che il motore di ricerca ha - a sua volta - la facoltà di verificare se l'attività di indicizzazione di quei dati sia comunque lecito sulla base delle eccezioni alle restrizioni imposte al loro trattamento. Infine, con due sentenze della I sezione civile della Corte di cassazione del 2020 la giurisprudenza italiana ha dato una migliore sistemazione alla materia: la n. 7559 del 27 marzo (in *Danno resp.* 2020, 732 con nota di C. NAPOLITANO) e la n. 9147 del 19 maggio (in *Foro it.* 2020, I, 2671 con nota di R. PARDOLESI, *Oblio a regime?*).

Nella prima pronuncia, si trattava di una persona condannata in primo grado e poi assolta in appello, la quale aveva chiesto la cancellazione della relativa notizia dalla banca dati di una testata nazionale. Questa si era limitata ad associare alla notizia sulla condanna quella sulla successiva assoluzione e a deindicizzare il nome. Secondo la sentenza n. 7559, si tratta di una soluzione equilibrata; rispetto alla ricerca documentale, le banche dati delle testate giornalistiche non si atteggiano a fonte di cronaca ma ad archivio. Sicché esse contengono una congerie di dati che devono rimanere a disposizione della ricerca per finalità ricostruttive della storia economico-sociale del Paese. Sicché, se l'interessato (o – nel caso specifico - i suoi eredi) può legittimamente ottenere che delle vicende del passato sia limitata la circolazione e questo può avvenire mediante la deindicizzazione; esse viceversa non possono pretendere la cancellazione delle notizie (date lecitamente a suo tempo) dall'archivio *on line* del quotidiano. Nella seconda decisione (la n. 9147), la Cassazione fa un passo ulteriore e specifica che il giudice di merito deve stabilire preliminarmente se sia passato un lasso di tempo sufficiente perché l'invocazione del diritto all'oblio possa ritenersi idonea a porsi in confronto con il diritto di cronaca. Altrimenti, pur innanzi a una pretesa di cancellazione dalla banca dati di una testata giornalistica, egli dovrà operare il consueto bilanciamento di interessi tra diritto di informazione e reputazione personale. Il giudice dovrà, poi, verificare se gli interessi della persona di cui si tratta – ove ritenuti prevalenti - non possano essere soddisfatti con la deindicizzazione in luogo della misura più radicale della cancellazione (in questo

5. Sentenze nei confronti di altri Paesi sottoscrittori.

5.1. Diritto di espressione e anonimato su Internet: Standard Verlagsgesellschaft.

Con la sentenza della Quarta sezione del 7 dicembre 2021, viene deciso il caso *Standard Verlagsgesellschaft c. Austria n. 3*.

Sul sito della testata giornalistica austriaca *Der Standard* erano apparsi commenti di lettori molto critici nei confronti di personalità politiche, dirigenti di primo piano del partito regionale della Carinzia di estrema destra FKP. Questi allora avevano citato in giudizio la testata giornalistica non già per ottenerne la condanna diretta ma per avere da essa gli elementi identificativi dei lettori che avevano inserito i commenti censori, i quali si erano firmati con nomi di fantasia (c.d. *nickname*).

Der Standard si era opposta alla richiesta, argomentando che i commenti in questione erano – sì – critici ma non gratuitamente offensivi; e che comunque essa, come testata *on line* doveva essere considerata un *host provider* che non poteva essere tenuta a obblighi ulteriori rispetto a quelli che già osservava (vale a dire: predisporre un'avvertenza sul proprio sito, per i lettori intenzionati a interagire, sulla circostanza che essi – e non la direzione della testata – si assumevano la responsabilità delle frasi scritte; e a dotare il sito medesimo di un meccanismo automatico di ricerca per parola, che eliminasse la possibilità d'inserimento di vocaboli in sé volgari od offensivi). Inoltre, il giornale aveva predisposto un sistema di allerta manuale, per cui altri utenti potevano segnalare il carattere diffamatorio di commenti inseriti e sollecitare la redazione a rimuoverli, ciò che in effetti era accaduto nei casi di specie (v. nn. 5-12 della sentenza).

Se in primo grado *Der Standard* aveva prevalso, non così in appello e in cassazione. In definitiva, il quotidiano era stato costretto a rivelare i

caso, si trattava della notizia di un patteggiamento divenuto definitivo solo 5 anni prima della stessa sentenza della Cassazione).

dati idonei a risalire all'identità degli autori dei commenti. Aveva pertanto interposto ricorso alla Corte EDU per violazione dell'art. 10.

La sentenza ravvisa la violazione.

Essa premette che l'oggetto della causa non è la responsabilità della testata *on line*, bensì la compatibilità con l'art. 10 della Convenzione dell'ordine di rivelare l'identità dei lettori che erano intervenuti con i loro commenti (v. n. 68). Sotto questo profilo il caso trattato differisce dal caso *Delfi* del 2015³⁴, in cui invece il tema era proprio la responsabilità della testata. Sicchè la Corte prende atto di dover affrontare la tematica dell'anonimato.

A questo proposito essa osserva, da un lato, che nella Convenzione non figura alcuna garanzia assoluta per l'anonimato su *Internet* (n. 75); nondimeno essa non si nasconde che la denuncia e l'invettiva anonima sono spesso modi per garantire la libera informazione e la genuina critica al riparo di ritorsioni e che il *web* è il luogo di elezione di questo tipo di comunicazione più schietta, agile e rapida (n. 76). In questo contesto, l'*host provider* può decidere quale grado di anonimato accordare agli utenti che si servono del proprio sito, a seconda del livello di libertà espressiva che intende garantire e dello scopo della discussione che vuole stimolare.

Per verificare – allora – se sia stato violato l'art. 10 CEDU della testata ricorrente (e contemporaneamente il diritto alla protezione dei dati personali dei lettori la cui identità è stata rivelata, con il connesso tema dell'art. 8), la Corte ritiene di dover esaminare se nelle pronunce nazionali sia stato svolto un corretto bilanciamento degli interessi. Mentre tale bilanciamento è stato svolto in primo grado, con argomenti ben sostenuti e basati sul quadro giuridico vigente, invece, in appello e in cassazione ciò non è avvenuto: secondo la sentenza (v. nn. 94-95) i giudici dei gradi successivi del processo non si sono affatto posti il problema di ponderare il pregiudizio che l'ordine di disvelamento delle identità avrebbe portato alla libertà espressiva, sia della testata sia degli utenti, e alla spontaneità del dibattito politico, senza il pericolo di vendette. In questo senso, l'interferenza portata col diritto di

34 Il caso è illustrato nel *Quaderno* n. 11 (2015), pag. 54.

cui all'art. 10 non è caratterizzata dal requisito della necessità per uno Stato democratico³⁵.

5.2. Giustizia costituzionale ed equo processo: Xero Flor.

Come è noto, è tratto peculiare dell'Europa continentale, estraneo agli ordinamenti di *common law*, presso i quali non esiste un controllo di costituzionalità distinto dall'ultima istanza della giustizia ordinaria, la sussistenza di organi appositi di giustizia costituzionale. Figli del concetto kelseniano, per cui le controversie sulla legittimità della legge alla luce della norma fondamentale (che pure risalgono – invece e in uno con il concetto della rigidità della Costituzione – all'impostazione del giudice Marshall agli albori della storia giuridica degli Stati Uniti) appartengono ai rapporti tra poteri dello Stato e non a quelli interprivati, essi hanno talora competenze solo su atti sottoposti loro da giudici e poteri pubblici (è il caso italiano); altri consentono il ricorso diretto da parte dei cittadini (si pensi al *Beschwerde* tedesco o al *recurso de amparo* in Spagna).

Non era scontato però che la Corte EDU ravvisasse una violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione in relazione a un caso che era stato

35 Se il verdetto sulla violazione è formalmente unanime, in realtà esso porta un dissenso molto marcato del giudice britannico Eicke, il quale vota contro sulla questione preliminare dell'applicabilità astratta dell'art. 10 a questa fattispecie. Egli ritiene che i fatti non chiamino affatto in causa il diritto di manifestazione del pensiero della testata ma casomai quello dei soggetti la cui identità è stata rivelata. Proprio perché la difesa stessa del quotidiano era stata impostata, in sede domestica, sull'estraneità del sito alla volontà critica (e asseritamente offensiva) dei commenti inseriti dai lettori, è contraddittorio tirare in gioco l'art. 10, tanto più che agli atti del processo manca ogni elemento – secondo Eicke – che possa far presupporre che il quotidiano (nel rifiutare la fornitura dei dati degli utenti) agisse per loro conto o interpretando una loro volontà in tal senso. Né è dimostrato che la comunicazione di quei dati – ordinata dai giudici austriaci sulla base del consolidato diritto interno – abbia comportato in concreto un danno alla libertà d'informazione. Il pericolo della sentenza in commento – secondo Eicke – è pertanto quello di annettere *sic et simpliciter* il tema dell'anonimato alla libertà di espressione, così rischiando di dare licenze offensive illimitate ai *bot* e ai *blog* anonimi, ciò che la Corte non ha mai fatto sinora. Né – come sottolinea Eicke – veniva in gioco il tema della riservatezza delle fonti giornalistiche (che invece è tutelata da una robusta serie di precedenti, a partire da *Goodwin c. Regno Unito* del 1996). Da questo punto di vista, l'art. 21 della Costituzione tutela l'espressione del "proprio" pensiero, apparendo quindi esclusa la tutela dell'anonimato. Peraltro, secondo i dettami della Corte di cassazione (Sezioni unite, 29 gennaio 2015, n. 31022) i siti *on line* non registrati quali testate ai sensi della legge sulla stampa (n. 47 del 1948) non godono delle medesime tutele ivi previste.

deciso, in conclusione, dalla Corte costituzionale polacca (sentenza Xero Flor c. Polonia, Prima sezione, 7 maggio 2021).

L'intricata vicenda si può sintetizzare come segue: la Xero Flor era un'impresa agricola che aveva subito danni significativi dal pascolo brado di cinghiali e cervi. Aveva chiesto alla competente autorità ambientale un indennizzo, ma gliene era stato riconosciuto inferiore alla somma che essa riteneva dovuta. Aveva pertanto adito il tribunale regionale che – adducendo i parametri previsti in una legge ordinaria e in un'ordinanza amministrativa che di essa faceva applicazione – aveva rigettato il ricorso. Stesso esito avevano avuto i giudizi in appello e in cassazione. Allora, la Xero Flor aveva adito la Corte costituzionale (rimedio consentito dall'ordinamento polacco) per sentire dichiarate illegittime sia la disposizione legislativa sia quella amministrativa, sulla base delle quali era risultata soccombente nel processo.

Senonché proprio la Corte costituzionale³⁶ – a partire dall'autunno 2015, mentre si dispiegava la vicenda privata della Xero Flor – diveniva oggetto di un aspro scontro istituzionale.

La Camera polacca (*Sejm*) della settima legislatura – secondo le disposizioni vigenti al momento – aveva eletto 5 giudici costituzionali a metà ottobre 2015 (i c.d. giudici di ottobre). Sulla legittimità dell'elezione di tre di questi non v'era dubbio; su quella degli ulteriori 2 invece l'opposizione del tempo sollevò marcatissime obiezioni.

Sicché – una volta vinte le elezioni di fine ottobre 2015 – il partito, prima d'opposizione e ora al governo, avviò un procedimento di riforma legislativa volto a mutare la disciplina di elezione dei giudici costituzionali. Se la Corte costituzionale, agli inizi di dicembre 2015, aveva convalidato tutti e 5 i “giudici di ottobre”, viceversa, la nuova legge aveva fissato il principio che condizione d'efficacia della loro elezione fosse il giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica entro 30 giorni dall'elezione. E il Presidente in carica si rifiutò di ricevere il giuramento dei medesimi “giudici di ottobre”.

36 Similmente alla Corte costituzionale italiana, la Corte polacca è composta di 15 giudici dal mandato di nove anni.

La *Sejm* dell’ottava legislatura elesse *ex novo* 5 giudici (i c.d. “giudici di dicembre”), solo 2 dei quali – a rigore e secondo le obiezioni a suo tempo mosse dal nuovo partito di maggioranza – potevano dirsi regolarmente eletti.

Nel frattempo, la Corte nella sua vecchia composizione dichiarò illegittima la riforma (v. n. 50 della sentenza) ma – circa un anno dopo (dicembre 2016) – il presidente della Corte cessò dal mandato e il Presidente della Repubblica nominò nuovo presidente uno dei due “giudici di dicembre” che potevano ritenersi regolarmente eletti (v. *supra*). Costui però promosse l’immediata convalida degli altri 3 che – a detta di tutti – non potevano essere eletti, poiché prendevano il posto dei tre “giudici di ottobre”, sulla regolarità della cui elezione nessuno aveva mai obiettato.

In definitiva, è in questa composizione assai compromessa che la Corte costituzionale polacca si trovò a decidere il ricorso della Xero Flor.

Nel collegio interno alla Corte che esaminò il caso, fu proprio il voto determinante di uno dei “giudici di dicembre” a far pendere la bilancia contro l’impresa ricorrente, con la succinta motivazione che il ricorso della Xero Flor doveva ritenersi inammissibile, poiché in esso non si deduceva direttamente l’incostituzionalità della legge sugli indennizzi agricoli ma della sua concreta applicazione al caso specifico (v. n. 100).

La Xero Flor – cui evidentemente non era sfuggita la crisi istituzionale determinata dalla vicenda dell’alternarsi dei “giudici di ottobre” e quelli “di dicembre” – ha fatto ricorso alla Corte EDU, invocando la violazione dell’art. 6, comma 1, sia per la precostituzione per legge del giudice, sia per l’equo processo, sotto l’aspetto del diritto a ottenere una decisione motivata sul merito.

Ne è derivato che la Corte di Strasburgo si è venuta a dover pronunciare proprio sull’esito di quella crisi e sulla sua compatibilità con la Convenzione.

La Prima sezione non si è sottratta al compito: essa ha ravvisato all’unanimità la violazione dell’art. 6 CEDU sotto entrambi i profili³⁷.

37 Peraltro è da rammentare che - negli ultimi anni - le riforme in materia di sistema giudiziario polac-

Per un verso, ha constatato che la giustizia polacca nel suo complesso non ha tenuto conto di un dato dirimente, vale a dire la sentenza della sua stessa Corte costituzionale che aveva dichiarato illegittima la novella legislativa che ne disciplina la costituzione e l'attività (v. *supra* il riferimento al n. 50 della sentenza e i nn. 267-268). Sicchè la composizione della Corte medesima, che aveva deciso il caso proposto dalla Xero Flor, non poteva dirsi legalmente preconstituita (n. 290).

Per altro verso, la Corte di Strasburgo ha osservato che il collegio interno alla Corte costituzionale polacca si è sbarazzato troppo sommariamente della doglianza della società ricorrente, senza approfondire con le dovute motivazioni gli elementi di invocata illegittimità del provvedimento di determinazione dell'indennizzo, proprio alla luce della Costituzione polacca (artt. 64 e 92). In conclusione – ad avviso della Corte EDU – la Corte polacca è venuta meno alla sua funzione precipua, con ciò determinando una violazione dell'art. 6 CEDU (v. nn. 170-173)³⁸.

co hanno suscitato forti preoccupazioni nelle istituzioni europee che hanno avviato procedure previste dai Trattati volte a indurre lo Stato membro a conformarsi al principio dello Stato di diritto, assunto dal Trattato come valore fondante l'UE e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In particolare, secondo la Commissione europea, le riforme attuate dalla Polonia a partire dal 2015 hanno aumentato l'influenza del potere esecutivo e del potere legislativo sul sistema giudiziario a scapito dell'indipendenza della magistratura. Tali iniziative hanno indotto la Commissione ad avviare la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, che è ancora in corso, oltre a una serie di procedure di contenzioso, che hanno portato, tra l'altro, al deferimento della Polonia, nell'aprile del 2021, davanti alla Corte di giustizia dell'UE.

Nel contesto di tale causa (C-204/21, Commissione c. Polonia), la Corte di giustizia, con ordinanza del 14 luglio 2021, in attesa della definizione nel merito del giudizio, ha ingiunto la sospensione delle disposizioni relative alla Camera disciplinare della Corte suprema. Successivamente, con sentenza del 7 ottobre 2021, il Tribunale costituzionale polacco ha dichiarato che i provvedimenti provvisori disposti dalla Corte di giustizia nel settore del potere giudiziario sono incompatibili con la Costituzione polacca. Con ordinanza del 27 ottobre 2021, la Corte di giustizia ha - quindi - condannato la Polonia a pagare una sanzione di un milione di euro al giorno per non aver sospeso le disposizioni relative alla Camera disciplinare della Corte suprema. Il rispetto delle misure provvisorie prescritte il 14 luglio 2021 dalla Corte europea - si legge nell'ordinanza - *“è necessario al fine di evitare un pregiudizio grave e irrimediabile all'ordine giuridico dell'Unione europea nonché ai valori sui quali l'Unione è fondata, in particolare quello dello Stato di diritto”*.

38 Nell'ammettere l'applicabilità dell'art. 6 alla giurisdizione costituzionale, la Corte EDU conferma un suo risalente precedente: Ruiz-Mateos c. Spagna del 23 giugno 1993.

III. ANTICIPAZIONI

ANTICIPAZIONI

Prospettive di riforma del regime ostativo ai benefici penitenziari

Nel *Quaderno* n. 16 (2019)³⁹ erano stati dati ampi ragguagli sulla sentenza Viola *c.* Italia n. 2, con cui la Prima Sezione della Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, integrata dal regime carcerario del c.d. ergastolo ostativo⁴⁰.

39 V. pag. 28 ss. e 71 ss.

40 La pronuncia - divenuta definitiva il 7 ottobre 2019 a seguito della reiezione dell'istanza di remissione alla *Grande Chambre* della Rappresentanza italiana - ha riconosciuto la fondatezza delle censure mosse dal ricorrente, ritenendo che la disciplina di cui all'art 4-*bis* della legge 354 del 1975, nel precludere ai condannati per i delitti ivi previsti l'accesso ai benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia, "*restringa eccessivamente la prospettiva di rieducazione dell'interessato e la possibilità di riesame della sua pena*". In questa sede mette conto ripercorrere i principali snodi dell'*iter* argomentativo della Corte EDU che, muovendo dalla considerazione per cui la pena perpetua non può dirsi *ex se* confliggente con l'art. 3 della Convenzione, ha evidenziato che l'incompatibilità col parametro convenzionale discende piuttosto dall'insussistenza di una prospettiva di liberazione per i condannati all'ergastolo. In tal senso, la normativa interna, nell'elevare a criterio di rimodulazione della pena perpetua l'aver collaborato con la giustizia, comprime indebitamente la libertà di scelta del condannato, ponendolo dinanzi all'alternativa di collaborare con la giustizia ed esporre così a rischio la sua vita e quella dei suoi familiari, ovvero rimanere in carcere. Inoltre, secondo i giudici di Strasburgo, l'equivalenza tra mancata collaborazione e persistente pericolosità sociale cristallizza la valutazione della personalità del condannato al momento della commissione del reato, precludendo qualsiasi giudizio concernente la condotta serbata nella fase di esecuzione della pena e svuotando conseguentemente la funzione giurisdizionale del tribunale di sorveglianza. Per rilievi sulla sentenza v. ancora il *Quaderno* n. 16, pp. 30-33.

In particolare, si ricorda che la Corte aveva ascrivito natura strutturale alla violazione riscontrata, in quanto legata alla presunzione assoluta di pericolosità sociale posta dalla normativa nazionale a carico del condannato non collaborante. La relativa rimozione avrebbe conseguentemente richiesto un intervento di riforma da attuarsi “*preferibilmente su iniziativa legislativa*” (v. punto 143 della sentenza).

Invero, l’impulso a una progressiva - e non sempre lineare - erosione dell’istituto del c.d. ergastolo ostativo è promanato precipuamente dalla Corte costituzionale che, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell’art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, ha recepito in larga parte le indicazioni della ricordata pronuncia della Corte EDU.

Il riferimento è, in primo luogo, alla sentenza n. 253 del 2019⁴¹ che ha dichiarato l’illegittimità del citato art. 4-*bis* per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati “*possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell’art. 58-ter del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l’attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti*”.

In secondo luogo - e soprattutto - con l’ordinanza n. 97 del 2021 la Corte, investita della questione di legittimità degli artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* della citata legge n. 354 del 1975, e dell’art. 2 del decreto legge n. 152 del 1991, nella parte in cui escludono che il condannato all’ergastolo per delitti di mafia possa essere ammesso alla liberazione condizionale in assenza di collaborazione con la giustizia, ha prospettato la contrarietà di tale disciplina ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 27 e 117, primo comma, Cost⁴².

41 Su cui v. ancora il *Quaderno* n. 16 (2019), p. 34, nota 41. Se è vero che il caso affrontato dalla Corte costituzionale non aveva a oggetto il regime dell’ergastolo ostativo, bensì la condizione del detenuto non collaborante, preme evidenziare che dalle motivazioni della sentenza emerge nitidamente la sostanziale condivisione delle argomentazioni poste a fondamento della pronuncia Viola c. Italia 2 (v., in particolare, il punto n. 8 del *Considerato in diritto* sull’irragionevolezza della presunzione assoluta di pericolosità a carico del condannato per reati c.d. ostativi).

42 In particolare, il richiamo alla giurisprudenza di Strasburgo riveste rilievo centrale nello sviluppo delle argomentazioni a sostegno dell’illegittimità dell’assolutezza della presunzione di

Cionondimeno, essa ha escluso di poter ricorrere a un intervento meramente “demolitorio” delle disposizioni censurate⁴³, i cui esiti avrebbero compromesso le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che permeano la disciplina di contrasto alla criminalità mafiosa. Di qui la decisione di sospendere il giudizio sino al 10 maggio 2022 e rimettere al legislatore - nell’esercizio della discrezionalità che solo a questo appartiene - la riforma del regime ostativo dell’ergastolo⁴⁴.

Nel disporre il rinvio in ragione di tali esigenze di collaborazione istituzionale volta a preservare i risultati conseguiti dalla disposizione oggetto del giudizio di legittimità, la Corte costituzionale ha dato atto delle prospettive di riforma del sistema penitenziario maturate in Parlamento, menzionando la proposta di legge A.C. 1951 presentata nella XVIII legislatura, nonché la Relazione approvata il 20 maggio 2020 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali (anche straniere)⁴⁵.

permanenza del vincolo associativo in assenza di collaborazione (v. punto 6 del *Considerato in diritto*).

43 In senso critico sulle ragioni del mancato accoglimento v. M. PELISSERO, *Il percorso sospeso: la posta in gioco “radicale” dell’ergastolo ostativo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2021, 8, 1001, che esprime dubbi circa la sussistenza dei rischi di disequilibrio prospettati dalla Corte nell’ipotesi di accoglimento parziale della questione. Per considerazioni dissenzienti opposte v. L. RICCHIUTI, *Il Parlamento si svegli davanti a questa offensiva delle mafie*, nel *Fatto quotidiano*, 13 maggio 2021, pag. 11.

44 Come noto, tale meccanismo sospensivo era già stato sperimentato con le ordinanze n. 207 del 2018 e n. 132 del 2021, con cui la Corte costituzionale aveva disposto il rinvio della trattazione delle questioni di legittimità concernenti rispettivamente l’art. 580 c.p. e l’art. 13 della legge sulla stampa, sollecitando un intervento del legislatore sulla materia.

45 Le prospettive di riforma che emergono da tale Relazione (redatta dal sen. Pietro Grasso e dall’on. Stefania Ascari) possono essere compendiate come segue. Ribadite le peculiarità strutturali dei reati collegati all’appartenenza a un’associazione di tipo mafioso, si propone l’introduzione di un doppio binario che subordini a un regime probatorio fondato su rigorosi oneri di allegazione a carico dell’istante l’accesso ai benefici penitenziari per i condannati per reati di contesto mafioso non collaboranti. Per i condannati per gli altri reati contemplati al comma 1 dell’art. 4-*bis*, non venendo in rilievo la necessità di accertare la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, bensì quella di vagliare la pericolosità sociale del condannato, si prospetta un regime probatorio semplificato nelle sue scansioni procedurali. Per entrambe le categorie di reati, infine, si propone di subordinare l’accesso ai benefici all’adempimento delle obbligazioni risarcitorie e riparatorie rivenienti dal reato.

Ebbene, nel solco dei moniti provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, il 31 marzo 2022⁴⁶ la Camera dei deputati ha approvato, in prima lettura, il progetto di legge⁴⁷ in materia di revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia.

L'intervento normativo, frutto della ricerca di un punto di equilibrio tra visioni di politica giudiziaria e penale tra loro assai distanti, mira anzitutto a superare l'assolutezza della presunzione derivante dal combinato disposto degli artt. 4-*bis* e 58-*ter* della legge sull'ordinamento penitenziario. A tal fine, si introduce un onere di allegazione di elementi che consentano, anche in difetto di collaborazione con la giustizia, di escludere la permanenza - ovvero la possibilità di ripristino - di collegamenti con la criminalità organizzata e con il contesto nel quale il reato è stato commesso.

Nello specifico e in linea con quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 253 del 2019, si esclude che tali elementi possano esaurirsi nella regolare condotta carceraria, nella partecipazione del detenuto al percorso rieducativo o nella dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di appartenenza, dovendo il giudice formulare un giudizio individualizzante che tenga conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e della sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa⁴⁸.

46 In fondo a questo *Quaderno*, si riproduce il brano del resoconto della seduta dell'Assemblea dedicato alle dichiarazioni di voto finale.

47 Si tratta del testo unificato delle proposte di legge C. 1951, Bruno Bossio, C. 3106, Ferraresi, C. 3184, Delmastro Delle Vedove e C. 3315, Paolini, elaborato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati, ora divenuto l'a.S. 2574, pure riportato in fondo al *Quaderno*.

48 Tale regime probatorio si applica altresì ai casi in cui la collaborazione risulti impossibile o inesigibile, i quali non assumono autonomo rilievo nella proposta di legge all'esame del Parlamento e per cui, invece, l'art. 4-*bis* attualmente vigente richiede unicamente l'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari. Invero, la ragionevolezza della differenziazione degli oneri dimostrativi imposti ai collaboranti "impossibili" rispetto ai non collaboranti "per scelta" è stata di recente ribadita dalla Corte costituzionale, che nella sentenza n. 20 del 2022 ha osservato che "tra le due categorie di detenuti che le questioni sollevate dal rimettente impongono di confrontare emerge, infatti, una «differenza ontologica» che conduce a distinguere «la posizione di chi "oggettivamen-

La presunzione di pericolosità sociale permane, invece, a carico dei detenuti sottoposti al regime carcerario di cui all'art. 41-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, cui i benefici penitenziari e la liberazione condizionale possono essere concessi solo in caso di revoca dello speciale regime di detenzione.

Quanto alla soluzione normativa prospettata per ovviare alle censure di costituzionalità oggetto dell'ordinanza n. 97 del 2021, lo statuto dell'ergastolo ostativo viene rimodulato nell'ottica di fornire al detenuto quella "prospettiva di liberazione", invocata dalla Corte EDU quale condizione di compatibilità convenzionale della pena perpetua. In particolare, il bilanciamento tra esigenze di prevenzione generale e istanze di risocializzazione del condannato è operato mediante l'introduzione della possibilità di beneficiare della liberazione condizionale in caso di adempimento dei predetti oneri dimostrativi e dopo aver scontato 30 anni di pena.

Altri punti qualificanti della proposta approvata dalla Camera dei deputati sono:

1. sulla richiesta di benefici non si pronuncia più il magistrato di sorveglianza, bensì il tribunale nella sua collegialità;
2. prima di decidere sulla domanda di condannati per reati di mafia, l'organo giudicante deve acquisire elementi sulla situazione reddituale e patrimoniale dell'istante e dei suoi familiari, nonché i pareri del pubblico ministero distrettuale e del Procuratore nazionale antimafia.

te può, ma soggettivamente non vuole" (silente per sua scelta), da quella di chi "soggettivamente vuole, ma oggettivamente non può" (silente suo malgrado)".

IV. TABELLE DELLE SENTENZE

1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico

| Ricorso | Data | Sentenza |
|----------------------|----------|---|
| 21052/18 | 14/01/21 | Terna - in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare. Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle autorità nazionali che non si siano impegnate in maniera adeguata per mantenere il legame familiare tra la ricorrente e la nipote e per rispettarne il diritto di visita. |
| 4893/13 | 11/02/21 | Casarin in materia di protezione della proprietà. Viola l'art. 1 Prot. 1 la pronuncia definitiva dell'autorità giurisdizionale interna che condanna una dipendente a corrispondere - a titolo di ripetizione d'indebito - somme percepite come assegni integrativi <i>ad personam</i> , laddove sia maturato un legittimo affidamento sulla correttezza della sua corresponsione e non possa essere rimproverata alla dipendente alcuna colpa. |
| 24340/07 | 18/03/21 | Petrella - in materia di ragionevole durata del processo. Viola il diritto, di chi si proclama vittima di un reato, a un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata (<i>ex art. 6 CEDU</i>) l'andamento di un procedimento in cui la procura della Repubblica, per 6 anni, non abbia svolto alcuna attività investigativa, sebbene il caso non sia particolarmente complesso. |
| 15931/15 16459/15 | 25/03/21 | Di Martino e Molinari - in materia di diritto a un processo equo. Non integra la violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione la mancata audizione dei testimoni dell'accusa in appello, nell'ipotesi che sia riformata la sentenza assolutoria resa in primo grado in esito a un giudizio abbreviato. |

| | | |
|----------|----------|--|
| 70896/17 | 01/04/21 | <i>A.I.</i> - <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare.</i> Viola l'art. 8 CEDU la decisione di vietare alla ricorrente il diritto di visita delle figlie minori e di collocarle presso famiglie diverse, qualora il relativo procedimento non abbia offerto garanzie proporzionate alla gravità dell'ingerenza e al rilievo degli interessi in gioco. In particolare, la Corte ha ritenuto che le autorità nazionali, senza tener conto che la ricorrente era una vittima del reato di tratta delle persone e che ella aveva con le figlie un profondo legame - tale per cui l'interruzione definitiva dei contatti poteva causare danni molto significativi - non hanno fatto i necessari sforzi per preservare i rapporti tra le figlie e la madre. |
| 41382/19 | 22/04/21 | <i>R.B. e M.</i> - <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare.</i> Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle autorità nazionali che non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per rispettare il diritto di visita del padre al figlio. |
| 44166/15 | 11/05/21 | <i>Penati</i> - <i>in materia di diritto alla vita.</i> Non viola l'art. 2 della CEDU - sotto il profilo procedurale - la conclusione di un processo penale sulle responsabilità dei servizi sociali nella morte di un bambino ucciso dal padre durante un incontro in ambiente protetto, in quanto l'assoluzione dei tre imputati non consente, di per sé, di ritenere che il procedimento penale non soddisfacesse i requisiti di cui all'articolo 2 della Convenzione. |
| 5312/11 | 20/05/21 | <i>BEG spa-</i> <i>in materia di diritto a un processo equo.</i> In materia di arbitrato, viola il diritto del ricorrente a un giudice imparziale (art. 6 CEDU) la mancata dichiarazione di un conflitto di interesse di uno degli arbitri. Il diritto a un giudice imparziale è rinunciabile nel caso di clausola compromissoria, ma solo a condizione che tale rinuncia sia gratuita, lecita e inequivocabile. Il rispetto del requisito dell'imparzialità deve essere determinata secondo un criterio sia soggettivo sia oggettivo. |

| | | |
|----------|----------|--|
| 5671/16 | 27/05/21 | J.L. - <i>in materia di diritto al rispetto della alla vita privata e familiare.</i> Viola l'art. 8 CEDU - sotto il profilo della mancata adozione di misure positive di protezione - l'insieme dei contenuti dei provvedimenti nel processo penale per violenza sessuale di gruppo, in cui la vittima sia stata sottoposta a valutazioni sulla propria vita privata e sui momenti dell'episodio oggetto del processo. In particolare, la Corte EDU ravvisa la violazione del diritto alla vita privata nelle considerazioni irrispettose della dignità della vittima, presenti nelle motivazioni della sentenza d'appello che ha assolto gli imputati. |
| 54978/17 | 27/05/21 | Jessica Marchi - <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare.</i> Non viola l'art. 8 CEDU la decisione di revocare l'affidamento di un minore in quanto adottata nell'interesse superiore di quest'ultimo e nel rispetto di tutte le garanzie procedurali prescritte. |
| 55093/13 | 17/6/21 | Miniscalco - <i>in materia di diritto a libere elezioni.</i> Non integra la violazione dell'art. 3 Prot. n. 1 CEDU, relativo al diritto a libere elezioni, la previsione contenuta nell'art. 7 del decreto legislativo n. 235 del 2012 relativo ai casi di incandidabilità alle elezioni regionali, in quanto l'interdizione dalla candidatura non può essere considerata sproporzionata rispetto al fine legittimo di assicurare il buon funzionamento della pubblica amministrazione e la libertà decisionale degli organi elettivi. |
| 53729/15 | 17/6/21 | Di Febo – <i>in materia di diritto a un processo equo.</i> Il mancato rinnovo dell'esame dell'unica testimone a carico, che porta alla riforma della sentenza di assoluzione in primo grado, viola il principio del giusto processo, ai sensi dell'art. 6, comma 1, CEDU. |
| 67024/13 | 17/6/21 | Morzenti – <i>in materia di diritto a un processo equo.</i> Viola l'articolo 6 § 1 della Convenzione, la mancata audizione del testimone a carico prima di riformare il verdetto di assoluzione. |

| | | |
|--|---------|---|
| 14833/16 | 24/6/21 | D.S. - <i>in materia di diritto a un processo equo.</i> Integra la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, e dell'art. 1 Prot. n. 1, relativo al diritto al rispetto dei propri beni., il ritardo nell'esecuzione della decisione che aveva disposto a favore del ricorrente un indennizzo per i danni subiti a seguito di una trasfusione di sangue infetto. |
| 12205/16 | 24/6/21 | Mastroianni e Toscano- <i>in materia di diritto a un processo equo.</i> Integra la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, e dell'art. 1 Prot. n. 1, relativo al diritto al rispetto dei propri beni, la mancata esecuzione della decisione che aveva disposto a favore dei ricorrenti un indennizzo per i danni subiti a seguito di una trasfusione di sangue infetto. Viola l'art. 13 CEDU la mancanza di un ricorso effettivo per denunciare le violazioni alla Convenzione. |
| 40910/19 | 24/6/21 | A.T.- <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare.</i> Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle autorità nazionali che non si siano impegnate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto di visita del ricorrente al figlio minore. |
| 20903/15 20973/15 20980/15 24505/15 | 8.7.21 | Maestri e altri- <i>in materia di diritto a un processo equo.</i> Viola l'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo, la mancata audizione dei testimoni già sentiti in prima istanza, e degli imputati nell'ipotesi di riforma della sentenza assolutoria. |
| 8314/15 | 22/7/21 | C.A.- <i>in materia di diritto alla vita.</i> L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |

| | | |
|----------|---------|---|
| 49511/18 | 22/7/21 | G.T. - <i>in materia di diritto alla vita.</i> L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 39361/18 | 22/7/21 | F.M. - <i>in materia di diritto alla vita.</i> L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 3204/18 | 22/7/21 | Cirigliano - <i>in materia di diritto alla vita.</i> L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 43285/17 | 22/7/21 | A.D. - <i>in materia di diritto alla vita.</i> L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 62997/16 | 22/7/21 | G.D. - <i>in materia di diritto alla vita.</i> L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |

| | | |
|----------|---------|---|
| 56541/16 | 22/7/21 | G.V. e V.M. - <i>in materia di diritto alla vita</i> . L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 54645/15 | 22/7/21 | A.C. e altri - <i>in materia di diritto alla vita</i> . L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 40931/15 | 22/7/21 | C.A. e altri - <i>in materia di diritto alla vita</i> . L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 61639/16 | 22/7/21 | G.D. - <i>in materia di diritto alla vita</i> . L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 66984/14 | 31/8/21 | Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella - <i>in materia di libertà di espressione e diritto a un ricorso effettivo</i> . Viola l'art. 10 della CEDU l'esclusione di un soggetto politico dai principali programmi di informazione trasmessi dalle emittenti del servizio pubblico radiotelevisivo che, pur non essendo soggetti a rigidi criteri di ripartizione dei tempi tra le forze politiche, devono comunque garantire il rispetto della parità di trattamento e dell'imparzialità dell'informazione. |

| | | |
|----------|---------|---|
| 20002/13 | 31/8/21 | Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella - in materia di libertà di espressione e diritto a un ricorso effettivo. La soppressione della trasmissione delle «tribune politiche», diffusa dal servizio radiotelevisivo pubblico italiano, non viola l'art. 10 CEDU in quanto non costituisce un'ingerenza sproporzionata nel diritto alla libertà di espressione della ricorrente, che ha mantenuto la possibilità di diffondere le proprie opinioni. La mancata previsione di un ricorso per lamentare la dedotta violazione del diritto alla libertà di espressione dinanzi alle autorità nazionali, viola l'art. 13 CEDU, relativo al diritto a un ricorso effettivo. |
| 51623/19 | 16/9/21 | Ciaffardini - in materia di diritto alla vita. L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 42488/12 | 7/10/21 | A.C. - in materia di diritto alla vita. L'eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l'aspetto procedurale e dà luogo a un'equa soddisfazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU. |
| 29786/19 | 7/10/21 | T.M. - in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare. Costata la violazione dell'art. 8 CEDU, relativo al diritto alla vita privata e familiare, in quanto le autorità nazionali non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto di visita del ricorrente e hanno dunque violato il diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare. |

| | | |
|----------------------------------|----------|---|
| 21844/10 | 14/10/21 | Rossi - <i>in materia di diritto a un processo equo</i> . Viola l'art. 6 della CEDU la legge interpretativa retroattiva che chiarisca i criteri di calcolo della pensione, risolvendo a favore del datore di lavoro pubblico una controversia giudiziaria già in corso. |
| 55064/11 37781/13 26049/14 | 28/10/21 | Succi e altri - <i>in materia di diritto a un processo equo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale</i> . In riferimento alla declaratoria di inammissibilità di tre ricorsi promossi innanzi alla Corte di cassazione per violazione del principio di autosufficienza, la Corte ha dichiarato che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, sotto il profilo del diritto di accesso alla giustizia, limitatamente al ricorso n. 55064/11, in quanto l'Alta Corte ha mostrato un formalismo eccessivo che non può essere giustificato rispetto alla finalità propria al principio di autosufficienza del ricorso per cassazione. Non vi è stata invece violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per quanto riguarda i ricorsi nn. 37781/13 e 26049/14, in quanto la decisione di inammissibilità non può essere considerata quale interpretazione formalistica della legalità ordinaria che impedisca l'esame effettivo del merito del ricorso promosso dall'interessato. |
| 27801/12 | 18/11/21 | Marinoni - <i>in materia di diritto a un processo equo e libertà di espressione</i> . In caso di assoluzione per il reato di diffamazione, la condanna al risarcimento del danno a favore delle parti civili non viola il principio di presunzione di innocenza sancito dall'art. 6 § 2 della Convenzione, ove le autorità giurisdizionali si limitino a giudicare secondo le regole della responsabilità civile, senza rimettere in discussione la sentenza di proscioglimento. La condanna al risarcimento del danno non viola l'art. 10 CEDU in quanto, nel caso di specie, tenuto conto dell'importo comminato e della gravità delle affermazioni oggetto della querela per diffamazione, l'ingerenza nella libertà di espressione del ricorrente non è stata sproporzionata. |

| | | |
|---|----------|---|
| 77419/16 | 25/11/21 | Biancardi - <i>in materia di libertà di espressione</i> . La condanna al risarcimento dei danni per la mancata deindicizzazione di un articolo diffamatorio non viola l'art. 10 CEDU in quanto costituisce una restrizione giustificabile della libertà di espressione del ricorrente. |
| 70617/13 5077/14 5134/14 62020/15 62166/15 4777/16 | 16/12/21 | Ferrara e altri - <i>in materia di diritto a un processo equo, sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi</i> . Viola il principio dell'equo processo la condotta delle autorità nazionali che non dà concreta attuazione a pronunce giurisdizionali in favore dei ricorrenti. |
| 43887/04 | 16/12/21 | D'Addona - <i>in materia di diritto a un processo equo, sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi</i> Viola l'art. 6, comma 1, CEDU la mancata esecuzione di un provvedimento giurisdizionale definitivo, in quanto le autorità non hanno compiuto tutti gli sforzi necessari per far eseguire pienamente e a tempo debito la decisione resa a favore del ricorrente. |
| 17607/08 65438/09 25185/10 3331/11 81606/12 | 16/12/21 | Croce e altri - <i>in materia di diritto a un processo equo, sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi</i> . Viola il principio dell'equo processo la condotta delle autorità nazionali che non dà concreta attuazione a pronunce giurisdizionali in favore dei ricorrenti (nella specie: in materia d'indennizzo per illegittima occupazione "acquisitiva" di terreni). |

2. Ripartizione delle sentenze per articolo della Convenzione e dei suoi protocolli

| N. | ARTICOLO | CAUSA |
|----|----------------------------|---|
| 13 | Diritto alla vita | <i>Penati</i> <i>C.A.</i> <i>G.T.</i> <i>F.M.</i> <i>Cirigliano</i> <i>A.D.</i> <i>G.D.</i> <i>G.V. e V.M.</i> <i>A.C. e altri</i> <i>C.A. e altri</i> <i>G.D.</i> <i>Ciaffardini</i> <i>A.C.</i> |
| 6 | Diritto a un processo equo | <i>Di Martino e Molinari</i> <i>Beg spa</i> <i>Di Febo</i> <i>Morzenti</i> <i>Maestri e altri</i> <i>Rossi</i> |

| | | |
|---|--|---|
| 3 | Diritto a un processo equo sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale | <i>D.S.</i> <i>Mastroianni e Toscano</i> <i>Succi e altri</i> |
| 3 | Diritto a un processo equo sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi | <i>Ferrara e altri</i> <i>D'Addona e altri</i> <i>Croce e altri</i> |
| 1 | Diritto a un processo equo, sotto il profilo della ragionevole durata | <i>Petrella</i> |
| 7 | Diritto al rispetto della vita privata e familiare | <i>Terna</i> <i>A.I.</i> <i>R.B. e M.</i> <i>J.L.</i> <i>Jessica Marchi</i> <i>A.T.</i> <i>T.M.</i> |
| 3 | Libertà di espressione | <i>Ass. Lista Marco Pannella n.1</i> <i>Marinoni</i> <i>Biancardi</i> |
| 1 | Diritto a un ricorso effettivo | <i>Ass. Lista Marco Pannella n.2</i> |
| 1 | Protezione della proprietà | <i>Casarin</i> |
| 1 | Diritto a libere elezioni | <i>Miniscalco</i> |

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

1. ART. 2 – DIRITTO ALLA VITA

Causa Penati c. Italia - Prima Sezione - sentenza 11 maggio 2021 (ricorso n. 44166/15)

Diritto alla vita, sotto il profilo materiale – Accettazione di una somma a titolo di composizione amichevole del procedimento civile – Perdita della qualità di vittima in ordine al profilo materiale - Irricevibilità del ricorso.

Diritto alla vita, sotto il profilo procedurale – Conclusione del procedimento penale senza l'individuazione dei responsabili – Violazione dell'art. 2 CEDU – Non sussiste.

Non viola l'art. 2 CEDU, sotto il profilo procedurale, la conclusione di un procedimento penale senza l'individuazione dei soggetti responsabili del reato, laddove la durata del processo sia stata ragionevole e le indagini imparziali ed effettive.

Fatto. La causa prende le mosse dall'omicidio commesso ai danni di F., figlio della sig.ra Penati, da Y.B., padre della vittima, nel corso di un incontro in ambiente protetto organizzato dai servizi sociali nei locali dell'A.S.L. del comune di San Donato Milanese.

Il tragico evento era stato preceduto da una serie di iniziative giudiziarie avviate dalla ricorrente avverso l'ex-compagno, concernenti episodi di violenza - fisica e verbale - e minacce posti in essere da Y.B. nei suoi confronti. Successivamente, il Tribunale per i minorenni, sulla base delle relazioni trasmesse dai servizi sociali, disponeva l'affidamento di F. ai servizi di assistenza pubblica del Comune e incaricava la A.S.L. locale di organizzare incontri in ambiente protetto tra il padre e il bambino.

Nel corso dell'incontro tenutosi il 25 febbraio 2009, Y.B. faceva allontanare con un pretesto S.P., l'unico educatore presente sul luogo, esplodendo un colpo di pistola - non mortale - nei confronti di F.

Accorso sul luogo, S.P. non riusciva ad impedire che il padre ferisse a morte F. con un coltello, per poi suicidarsi.

Il 24 marzo 2009 la ricorrente presentava quindi denuncia per omicidio colposo nei confronti della psicologa e dell'assistente sociale incaricate dell'affidamento, nonché dell'educatore presente sul luogo, per non aver adottato tutte le misure volte a impedire l'infanticidio.

Seguiva una complessa vicenda giudiziaria, durata circa quattro anni per tre gradi di giudizio, che si concludeva con l'assoluzione dei tre imputati.

Nelle more della definizione del procedimento penale, la ricorrente e la madre avviavano un procedimento civile per il risarcimento dei danni derivanti dal reato avverso i tre soggetti imputati nel procedimento penale, la Cooperativa sociale per la quale lavorava l'educatore e il Comune.

Successivamente, la sig.ra Penati stipulava con la Cooperativa e il Comune una transazione in forza della quale rinunciava ad esercitare ogni azione nei confronti delle parti dell'accordo a fronte dell'accettazione della somma di 100.000 euro.

La ricorrente interponeva ricorso alla CEDU nel 2015, per violazione dell'art.2 della Convenzione, lamentando la violazione dei profili sia sostanziali sia procedurali in cui si articola la tutela della del diritto alla vita.

Diritto. In relazione al profilo materiale dell'art. 2 CEDU, la Corte EDU accoglie l'eccezione sollevata dal Governo relativa all'assenza di qualità di vittima in capo alla sig.ra Penati. Nell'ambito dei rimedi interni, la ricorrente ha infatti definito in via amichevole il procedimento civile avente ad oggetto la pretesa risarcitoria relativa ai fatti di causa, ricevendo una somma a titolo di equa compensazione. Dichiarò pertanto - all'unanimità - questa parte del ricorso irricevibile ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e CEDU.

Quanto al secondo profilo, la Corte ribadisce che la doglianza relativa alla violazione degli obblighi procedurali va analizzata distintamente da quella relativa agli obblighi sostanziali, in quanto fondata sulla dedotta ineffettività delle indagini. Osserva poi che i fatti di causa sono caratterizzati dalla circostanza che il figlio della ricorrente era affidato all'autorità statale al momento dell'infanticidio. Nel caso di specie possono quindi trovare applicazione i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte EDU in relazione a situazioni in cui la vittima è posta sotto il controllo esclusivo dello Stato, alla luce dei quali la portata degli obblighi procedurali derivanti dall'art. 2 CEDU impone in tali contesti di condurre un'indagine di natura penale ufficiale ed effettiva. Pertanto il ricorso è dichiarato - a maggioranza - ricevibile sotto questo profilo, atteso che la composizione amichevole del procedimento civile non ha inciso sull'obbligo di predisporre strumenti

giuridici che consentano l'accertamento dei fatti e delle correlative responsabilità.

Sul merito, la Corte osserva che le indagini condotte dalle autorità nazionali rispondono ai requisiti di adeguatezza, imparzialità e tempestività richiesti dall'art. 2 CEDU, considerata la completezza del quadro probatorio acquisito, l'accessibilità del procedimento da parte della ricorrente - attestata peraltro dalle dichiarazioni rese dalla sig.ra Penati in sede di indagini preliminari e dalla presentazione di un'integrazione della denuncia originaria - e la durata ragionevole della vicenda giudiziaria.

Rammenta che il fatto che il processo penale si sia concluso senza l'individuazione di un responsabile non può, per ciò solo, integrare la violazione degli obblighi procedurali gravanti sullo Stato. In definitiva, la Corte ritiene che il profilo procedurale dell'articolo 2 della Convenzione non è stato violato nel caso di specie.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 2 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Sinim c. Turchia, 6 giugno 2017

Molga c. Polonia, 17 gennaio 2017

Giuliani e Gaggio, c. Italia, 24 marzo 2011

Bailey c. Regno Unito, 19 gennaio 2010

Cause contro l'Italia della Prima Sezione

- 22 luglio 2021

C. A. (ricorso n. 8314/15)

C. A. e altri (ricorso n. 40931/15)

F.M. (ricorso 39361/18)
G.V. e V.M. (ricorso n. 56541/16)
Cirigliano (ricorso n. 3204/18)
A.D. (ricorso n. 43285/17)
G.D. (ricorso n. 62997/16)
G.D. (ricorso n. 61639/16)
A.C. e altri (Ricorso n. 54645/15)
G.D. (Ricorso n. 61639/16)
G.T. (Ricorso n. 49511/18)
- 16 settembre 2021
Ciaffardini (ricorso n. 1623/19)
- 7 ottobre 2021
A.C. (ricorso n: 42488/12)

Diritto alla vita – Patologie contratte in seguito a emotrasfusioni – Richiesta d’indennizzo al Ministero della Salute – Lunghezza eccessiva della procedura – Violazione dell’art. 2 CEDU sotto l’aspetto procedurale - Sussiste.

L’eccessiva durata delle procedure di corresponsione dell’indennizzo previsto dalla legislazione nazionale per i danni alla salute cagionati dalle emotrasfusioni si risolve nella violazione del diritto alla vita sotto l’aspetto procedurale e dà luogo a un’equa soddisfazione, ai sensi dell’art. 41 CEDU.

Fatto e diritto. Con la batteria di sentenze di accoglimento dei ricorsi trattati, la Prima sezione della Corte EDU, in composizione ristretta, tratta richieste analoghe, inerenti ai danni alla salute patiti da cittadini italiani che avevano subito terapie emotrasfusionali. In alcuni casi, i ricorrenti sono soggetti che hanno subito contratto malattie essi stessi; in altri casi si tratta di eredi di persone venute a morte, in ragione delle patologie trasmesse a causa del sangue infetto trasfuso.

Per i casi del genere, gli artt. 3 del decreto-legge n. 89 del 2003 e 2, comma 361, della legge finanziaria per il 2008 (n. 244 del 2007) avevano stanziato somme per la definizione in via transattiva degli eventuali contenziosi avviati.

Successivamente, l'art. 27-*bis* del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito nella legge n. 114 del 2014, aveva previsto che quanti avessero entro il "19 gennaio 2010 domanda di adesione alla procedura transattiva, nonché ai loro aventi causa nel caso in cui nelle more sia intervenuto il decesso" era "riconosciuta, a titolo di equa riparazione, una somma di denaro, in un'unica soluzione, determinata nella misura di euro 100.000 per i danneggiati da trasfusione con sangue infetto e da somministrazione di emoderivati infetti e nella misura di euro 20.000 per i danneggiati da vaccinazione obbligatoria". Il riconoscimento era subordinato alla verifica del possesso di taluni requisiti e la liquidazione degli importi era effettuata entro il 31 dicembre 2018, in base al criterio della gravità dell'infermità derivatane agli aventi diritto e, in caso di pari entità, secondo l'ordine del disagio economico. La corresponsione delle somme era subordinata alla formale rinuncia all'azione risarcitoria intrapresa, ivi comprese le procedure transattive, e a ogni ulteriore pretesa di carattere risarcitorio nei confronti dello Stato anche in sede sovranazionale. La corresponsione era effettuata al netto di quanto già percepito a titolo di risarcimento del danno a seguito di sentenza esecutiva.

Tuttavia, i ricorrenti lamentavano il ritardo con cui esso veniva versato, considerando l'*iter* giudiziario avviato. La Corte EDU ritiene applicabili i principi statuiti con due sentenze già emanate in confronto del nostro Paese, la *G.N.* del 2009⁴⁹ e la *D.A. e altri* del 2016⁵⁰, con cui era stata accertata la violazione dell'art. 2 CEDU sotto l'aspetto procedurale. A tali pronunce la Corte EDU ritiene di poter rinviare integralmente, così accertando la medesima violazione a carico dell'Italia in tutti i ricorsi. Essa assegna ai ricorrenti anche un'equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 CEDU.

49 V. al riguardo il *Quaderno* n. 6 (2009), pag. 83.

50 V. al riguardo il *Quaderno* n. 13 (2016), pag. 101.

Fanno eccezione alcune ipotesi del ricorso di *C.A. e altri*, nelle quali la Corte EDU ritiene congrua l'offerta transattiva dell'Italia, accettata dai ricorrenti, e cancella la causa dal ruolo (v. nn. da 7 a 23 della sentenza).

RIFERIMENTI NORMATIVI

Artt. 2 e 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

G.N. *c. Italia* del 1° dicembre 2009

D.A. e altri *c. Italia* del 14 gennaio 2016

2. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO

Causa BEG S.P.A. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 20 maggio 2021 (ricorso n.5312/11)

Diritto a un processo equo – Giudice imparziale – Violazione dell'art. 6 § 1 CEDU – Applicabilità alle decisioni di un collegio arbitrale.

Diritto a un giudice imparziale - conflitto di interessi degli arbitri designati– Violazione dell'art. 6 § 1 CEDU – Sussiste.

La mancata dichiarazione di un conflitto di interesse di uno degli arbitri viola il diritto del ricorrente a un giudice imparziale.

Il diritto a un giudice imparziale è rinunciabile nel caso di clausola compromissoria, a condizione che tale rinuncia sia gratuita, lecita e inequivocabile. L'esistenza dell'imparzialità deve essere determinata secondo un criterio soggettivo e un criterio oggettivo.

Fatto. Società operante nella costruzione e gestione di centrali idroelettriche e d'installazione di impianti di energia rinnovabile, la BEG, nel giugno

1996, riceveva una concessione dal Governo albanese, per la costruzione di una centrale idroelettrica, e firmava un accordo di cooperazione preliminare con l'ENEL.

Tra le clausole qualificanti di tale accordo era la rivendita all'ENEL dell'energia elettrica prodotta in Albania. Il 2 febbraio 2000, pertanto la BEG formalizzava il contenuto del contratto preliminare mediante un accordo di cooperazione con ENELPOWER, dapprima divisione interna e poi trasformata in S.p.a. interamente controllata dall'ENEL.

Nell'accordo di cooperazione, le parti inserivano una clausola compromissoria, consistente nella devoluzione delle eventuali future controversie alla camera arbitrale della Camera di Commercio di Roma (ACR).

Per addotti motivi di fattibilità del progetto, il 16 marzo 2000, ENELPOWER decideva di non eseguire gli obblighi contrattuali, sicché il 23 novembre 2000 la BEG presentava istanza presso l'ACR per l'avvio di un procedimento arbitrale contro ENELPOWER, chiedendo di accertare la violazione dell'accordo di cooperazione e la sua risoluzione, chiedendo un risarcimento del danno pari a circa 130.000.000 di euro in termini attuali.

Su invito dell'ACR, gli arbitri nominati (G. G. per il ricorrente e N. I. per ENELPOWER) rilasciavano dichiarazioni di accettazione della nomina che, tuttavia, non recavano riferimenti espressi all'insussistenza di conflitti d'interesse. N. I., al momento dei fatti, rappresentava – però – l'ENEL come suo avvocato in un parallelo contenzioso civile.

Il collegio arbitrale era poi completato con la nomina di A.V. come terzo arbitro e presidente. Veniva – poi – ad assumere importanza decisiva la data del 25 novembre 2002 (v. n. 19 della sentenza).

Secondo la BEG, l'arbitro G. G. non aveva mai inteso che in quella riunione (*id est*, la conferenza personale di cui all'art. 823 c.p.c.) sarebbe stato adottato il lodo (con successivo deposito del 6 dicembre) e non aveva mai espresso l'intenzione di non firmarlo, riservandosi anzi la possibilità di far risultare il suo dissenso altrimenti (vale a dire con una *dissenting opinion*).

Viceversa, la Rappresentanza italiana esponeva alla Corte EDU che, nella riunione del 25 novembre, la causa era stata decisa e il lodo firmato

a maggioranza degli arbitri, senza la firma di G. G. Il collegio arbitrale respingeva – dunque, secondo questa versione - le doglianze della BEG.

Basandosi però sulla propria versione, la BEG chiedeva la revoca dell'arbitro N. I. a motivo di aver appreso, solo il giorno prima, che egli era in conflitto d'interesse per essere stato membro del Consiglio di Amministrazione, Vice-Presidente e quindi legale rappresentante dell'ENEL - capogruppo di ENELPOWER - e che l'aveva rappresentato in giudizi.

L'ACR rigettava la domanda di revoca di N.I., per tardività.

La BEG depositava anche un'istanza di revoca di N.I. presso il tribunale di Roma, ai sensi degli artt. 815 e 51 c.p.c. ma il presidente del tribunale la rigettava, anche qui per tardività. Al lodo veniva, dunque, data efficacia esecutiva.

La BEG promuoveva azione risarcitoria contro l'ACR volta ad accertare la negligenza del collegio arbitrale per non aver richiesto e ottenuto l'esplicita comunicazione sull'eventuale esistenza di un conflitto di interesse degli arbitri. Essa impugnava anche il lodo arbitrale avanti alla corte d'appello di Roma chiedendo al giudice di accertarne la nullità in ragione dell'incompatibilità di N.I.

Il 7 aprile 2009, la corte d'appello di Roma respingeva il ricorso, argomentando che la questione dell'incompatibilità dell'arbitro N. I. non poteva inficiare la validità del lodo in sé, peraltro adottato in conferenza personale ai sensi dell'art. 823 c.p.c. e controfirmato dalla maggioranza degli arbitri. Da ultimo, la Corte di cassazione respingeva il ricorso avverso quest'ultima sentenza, ma con la motivazione tutt'affatto diversa che – sebbene i vizi di composizione del collegio arbitrale potessero essere fatti valere con l'impugnazione di nullità del lodo - la BEG non aveva però offerto la prova che il conflitto d'interesse di N. I. avesse un nesso causale con l'esito dell'arbitrato.

La BEG nel frattempo sporgeva anche una denuncia penale per diversi reati, tra cui l'abuso d'ufficio. Il GIP però proscioglieva N. I. in ragione – quanto all'abuso d'ufficio - della mancanza in capo agli arbitri della qualifica di pubblico ufficiale richiesta dall'art. 323 c.p.

Di qui – infine – il ricorso della BEG alla Corte EDU per la violazione del parametro di cui all'art. 6 della Convenzione.

Diritto. In via preliminare, la Corte respinge l'eccezione di tardività della Rappresentanza italiana, la quale aveva proposto una lettura separata di ciascuna delle iniziative giudiziarie assunte in sede nazionale dalla BEG, quasi tutte le quali dovevano pertanto ritenersi risalenti a più di sei mesi prima del deposito del ricorso a Strasburgo. La Corte – invece – fa decorrere il termine semestrale dall'esaurimento dell'ultima azione giudiziaria proposta (nn. 104-105).

La Corte EDU respinge anche l'impostazione difensiva della Rappresentanza italiana per cui la firma della clausola compromissoria e lo svolgimento dell'arbitrato costituirebbero di per sé una rinuncia alle garanzie della giurisdizione e, quindi, all'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU. Una simile rinuncia deve risultare in modo lecito, libero ed espresso e – nel caso di specie – una simile rinuncia non risulta.

Venendo quindi al profilo dell'imparzialità del giudice cui la causa era stata rimessa, la Corte ribadisce la propria giurisprudenza in base alla quale si possono individuare sia l'indipendenza oggettiva sia l'imparzialità soggettiva (nn. 128-134).

a) Secondo un criterio oggettivo, occorre verificare se esistano garanzie sufficienti a escludere legittimi dubbi sulla serenità di giudizio, tenendo conto, tra l'altro, delle modalità di nomina dei suoi membri e della loro durata in carica e dell'esistenza di garanzie contro pressioni esterne.

b) Secondo un criterio soggettivo, occorre poi verificare se le convinzioni personali e i comportamenti di un giudice in particolare possano aver offerto elementi di pregiudizio personale o parzialità nei confronti di una delle parti (questo profilo può essere identificato nell'imparzialità vera e propria).

Escluso che – sotto il profilo soggettivo – N. I. nutrisse pregiudizi personali verso la BEG, la Corte osserva, però, che il dato oggettivo delle cariche da lui rivestite nell'ambito del gruppo ENEL e dei connessi incarichi professionali avrebbe potuto far sorgere dubbi legittimi circa la sua imparzialità. Di conseguenza, la Corte constata la violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione (nn. 153-154).

Sul piano dell'equa riparazione ai sensi dell'art. 41 CEDU, accorda un danno morale alla ricorrente BEG di 15.000 euro. Il danno materiale viene considerato non risarcibile in ragione della mancanza di prova del loro nesso con i motivi della violazione. Per le spese, la BEG ottiene la rifusione di 35 mila euro.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Artt. 6 e 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 CEDU – relativamente alla giurisdizione *rationae personae* negli arbitrati: *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, nn. 40575/10 e 67474/10, § 67, 2 ottobre 2018.

Art. 6 CEDU – sotto il profilo dell'abuso del diritto al ricorso per l'uso di espressioni vessatorie: *Petrov e X c. Russia*, n. 23608/16, § 74, 23 ottobre 2018.

Art. 6 CEDU – sotto il profilo dell'abuso del diritto al ricorso per l'occultamento deliberato di fatti rilevanti *Kerechashvili c. Georgia* (dec.), n. 5667/02, 2 maggio 2006; *Mitrović c. Serbia*, n. 52142/12, § 33, 21 marzo 2017; *Komatinović c. Serbia* (dec.), no. 75381/10, 29 gennaio 2013.

Art. 6 CEDU – sotto il profilo della regola dei sei mesi: *Zubkov e altri c. Russia*, nn. 29431/05 e altri 2, § 101, 7 novembre 2017

Art. 6 CEDU – sotto il profilo del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne: *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, §§ 52-53, 15 dicembre 2016, e *NC c. Italia* [GC], no. 24952/94, § 44, CEDU 2002-X

Art. 6 CEDU – sulle garanzie minime che la rinuncia ai diritti della Convenzione deve contenere *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, nn. 40575/10 e 67474/10, § 96, 2 ottobre 2018

Art. 6 CEDU – sotto il profilo delle caratteristiche che devono essere possedute da un tribunale affinché sia considerato indipendente *Kleyn e altri c. Paesi Bassi* [GC], nn. 39343/98 e altri 3, § 190, CEDU 2003-VI

Art. 6 CEDU – circa la presunzione fino a prova contraria del criterio soggettivo dell'imparzialità personale del giudice: *Wettstein c. Svizzera*, n. 33958/96, § 43, CEDU 2000-XII. Sull'oggettiva giustificazione del timore di mancanza di imparzialità *Ilmseher c. Germania* [GC], nn. 10211/12 e 27505/14, § 287,4 dicembre 2018

Art. 6 CEDU – sulle garanzie necessarie per escludere legittimi dubbi sulla imparzialità dell’organo giudicante legata alla sua composizione : *Nicholas c. Cipro* , n. 63246/10, § 49, 9 gennaio 2018.

Art. 6 CEDU – sulla inequivocabilità della scelta di ricorrere all’arbitrato basata sulla conoscenza dei motivi per contestare l’indipendenza e l’imparzialità di un arbitro, e sulla mancata richiesta del suo ritiro : *causa Suovaniemi e a c. Finlandia* ((dec.), n. 31737/96, 23 febbraio 1999.

Art. 41 CEDU – circa l’impossibilità di determinare un risarcimento del danno sulla base dell’eventuale esito del giudizio domestico: *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, nn. 55391/13 e altri 2, § 104, 21 giugno 2016.

Causa Di Febo c. Italia – Prima Sezione – sentenza 17 giugno 2021 (ricorsi n. 53729/15)

Diritto a un processo equo – Condanna in appello successiva ad assoluzione in primo grado – Mancata rinnovazione dell’esame testimoniale – Violazione dell’art. 6 § 1 CEDU – Sussiste.

Il mancato rinnovo dell’esame dell’unica testimone a carico, che porta alla riforma della sentenza di assoluzione in primo grado, viola il principio del giusto processo, ai sensi dell’art. 6, comma 1, CEDU.

Fatto. Il ricorrente era un docente di scuola superiore, imputato di violenza sessuale in danno di un’alunna di 13 anni. Rinvitato a giudizio nel 2008, aveva assistito al dibattimento, nel corso del quale erano stati sentiti diversi testimoni, tra cui la medesima alunna, ritenuta vittima del fatto, quando costei aveva ormai 17 anni. La sua escussione ebbe luogo in modalità protetta.

Il 26 gennaio 2010, il tribunale di Pistoia assolse l’imputato.

Il tribunale – infatti – constatò che tra il docente e l’alunna vi era stata una relazione affettiva durata circa due anni. Tale elemento emergeva sia dalle deposizioni testimoniali sia dalle intercettazioni telefoniche. Tuttavia, gli episodi di violenza non erano provati. Secondo il tribunale, l’unico fattore probatorio in tal senso era la testimonianza della medesima vittima, la quale tuttavia non poteva essere ritenuta credibile: la sua versione dei fatti era connotata da incoerenze, attribuite dal tribunale al sentimento che lei

nutriva per il docente e alla volontà di non nuocergli; inoltre, ad avviso del tribunale la narrazione della vittima era smentita dalla testimonianza di due sue amiche, che avevano deposto sulle confidenze da lei ricevute (v. n. 6 della sentenza).

Su appello del pubblico ministero, la corte di Firenze rovesciò il verdetto e condannò il docente. Essa ravvisò evidenti contraddizioni nelle motivazioni del tribunale. Considerò che il tribunale aveva errato nell'attribuire alle indecisioni della vittima il risvolto di scarsa credibilità, senza aver tenuto conto della sua riservatezza e timidezza, dovuta alla natura dei fatti in contestazione, i quali viceversa dovevano ritenersi accertati anche sulla base del contenuto delle captazioni telefoniche.

Nel motivare la propria decisione, la corte d'appello fiorentina ebbe cura di precisare che il proprio giudizio non si basava su una differente valutazione della credibilità della teste, bensì su una diversa ponderazione degli elementi di fatto esistenti a fascicolo.

Il successivo ricorso per cassazione del docente fu respinto nel 2015.

Il ricorso alla Corte di Strasburgo fu motivato sull'art. 6, comma 1, della Convenzione, in materia di equità del processo, in ragione che la giurisprudenza della Corte è orientata per la necessità di ripetere l'atto di assunzione della prova dichiarativa, nel caso in cui in appello il giudice intenda rovesciare un verdetto di assoluzione in primo grado (v. per tutte *Dondarini c. San Marino* del 2004 e *Paixao Moreira c. Portogallo* del 2020).

Diritto. La Prima sezione – in composizione ristretta – accoglie il ricorso e considera la procedura iniqua.

Essa rinvia alla sua giurisprudenza secondo cui in via di principio, per assicurare il rispetto dell'art. 6, comma 1, CEDU, occorre che il giudice, il quale pervenga per la prima volta a condannare un imputato sulla base di prove dichiarative (esami testimoniali o degli imputati), deve assumerle direttamente e vagliarne l'attendibilità, non essendo sufficiente la lettura di verbali di momenti processuali svoltisi *aliunde*.

In questo caso, la corte d'appello di Firenze aveva riformato la pronuncia assolutoria, perché aveva dissentito dal giudice di prime cure in ordine al compendio probatorio raccolto.

Sebbene la corte d'appello abbia specificato di non aver rivisto il giudizio della credibilità della vittima, secondo la Corte EDU, la sua testimonianza era pur sempre l'aspetto saliente della vicenda processuale. Non aver ripetuto l'escussione si è risolto in una menomazione dei diritti della difesa (n. 18). In definitiva, la Corte EDU constata la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU e, ai sensi dell'art. 41, accorda al ricorrente l'equa soddisfazione di 6 mila e 500 euro a testa.

La sentenza è divenuta definitiva.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 603 c.p.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Dondarini c. San Marino, 6 luglio 2004

Lorefice c. Italia, 29 giugno 2017

Popa c. Romania, 18 febbraio 2020

Paixao Moreira c. Portogallo, 25 febbraio 2020

Tondo c. Italia, 22 ottobre 2020

Causa Di Martino e Molinari c. Italia – Prima Sezione – sentenza 25 marzo 2021 (ricorsi n. 15931/15 e n. 16459/15)

Diritto a un processo equo – Condanna in appello successiva ad assoluzione in primo grado, svoltosi con rito abbreviato – Mancata audizione in appello di un testimone a carico – Violazione dell'art. 6 § 1 CEDU – Non sussiste.

La mancata audizione di un testimone in sede di appello, il quale era stato escusso nel primo grado, celebrato con il rito abbreviato di cui agli artt. 438 ss. c.p.p., non determina di per sé la violazione del principio del giusto processo.

Fatto. I ricorrenti (marito e moglie) erano stati tratti a giudizio nell'ambito di un'inchiesta che aveva coinvolto 15 persone, per associazione di tipo mafioso, associazione finalizzata allo spaccio di stupefacenti e coltivazione di canapa indiana (la ricorrente, Anna Maria Molinari, in particolare, era accusata solo per quest'ultimo capo d'imputazione).

Essi chiesero la definizione del procedimento mediante il giudizio abbreviato, di cui agli artt. 432 e ss. c.p.p.

Verificata la sussistenza dei relativi presupposti, il GIP di Napoli accordò loro il giudizio abbreviato ma dispose – su richiesta del P.M. e ai sensi dell'art. 441, comma 5, c.p.p. – un'integrazione istruttoria, consistente nell'audizione di un collaboratore di giustizia (tale B. S.).

In esito al giudizio abbreviato, il GIP assolse la Molinari da ogni addebito e condannò il Di Martino solo per la coltivazione dello stupefacente, motivando la sentenza con la conclusione che nessuno degli elementi a fascicolo (non le intercettazioni ambientali, né l'informativa dei carabinieri né le deposizioni dei vari collaboratori di giustizia) – pur decisivi per la condanna dei coimputati per i reati associativi – potevano riferirsi ai ricorrenti (v. n. 9 della sentenza).

Senonchè il P.M. si appellò.

La corte d'appello di Napoli, con sentenza del 14 giugno 2013, riformò la sentenza di primo grado e condannò i ricorrenti per tutti i capi d'imputazione. Dagli elementi emergenti dal fascicolo – secondo il giudice dell'appello – poteva concludersi sia che la Molinari partecipasse attivamente all'attività del Di Martino, sia che questi fosse organicamente legato a un *clan* di

camorra. La corte d'appello, tuttavia, non ritenne di dover rinnovare l'escussione di B.S.

La Cassazione rigettò successivamente i ricorsi da loro proposti. Tra le motivazioni del rigetto, la Suprema Corte inserì anche che il GIP di Napoli aveva chiaramente travisato il contenuto della deposizione del B.S., il quale invece aveva menzionato più volte il ricorrente quale soggetto collegato con il predetto *clan* (v. n. 14).

Il ricorso alla Corte di Strasburgo è fondato sull'art. 6, comma 1, della Convenzione, in materia di equità del processo, in ragione che la giurisprudenza della Corte è orientata per la necessità di ripetere l'atto di assunzione della prova dichiarativa, nel caso in cui in appello il giudice intenda rovesciare un verdetto di assoluzione in primo grado (v. per tutte Dondarini *c.* Sa Marino del 2004 e Paixao Moreira *c.* Portogallo del 2020).

Diritto. La Prima sezione – in composizione plenaria – rigetta il ricorso e considera la procedura non iniqua.

Essa riepiloga che – sì – in via di principio, per assicurare il rispetto dell'art. 6, comma 1, CEDU, occorre che il giudice, il quale pervenga per la prima volta a condannare un imputato sulla base di prove testimoniali, deve assumerle direttamente e vagliarne l'attendibilità, non essendo sufficiente la lettura di verbali di momenti processuali svoltisi *aliunde*.

Nondimeno, questa regola soffre di diverse limitazioni, che consistono: *a)* nella sussistenza di un motivo serio che giustifichi la non comparizione del testimone a processo; *b)* nell'eventualità che la testimonianza non sia l'unico elemento probatorio su cui la condanna si basa; *c)* nel fatto che – comunque – durante il processo vi siano stati elementi compensatori della difficoltà a difendersi, dovuta alla mancata comparizione del testimone (v. n. 29).

Inoltre, la Corte rammenta che il principio dell'obbligo di rinnovare la prova dichiarativa in appello deve anche essere temperato con la natura della procedura seguita nel diritto interno del Paese convenuto (v. n. 30).

Sicché, applicando questi dettami al caso di specie, la Corte di Strasburgo non ravvisa violazioni.

Quanto alla mancata audizione in sede di gravame dei vari “pentiti” sentiti nelle indagini preliminari, essa considera che si tratta di atti la cui validità probatoria è stata già accettata dai ricorrenti allorquando essi stessi hanno chiesto il rito abbreviato.

Quanto invece alla deposizione di B.S., sentito solo nel giudizio di primo grado, la Corte ritiene che la portata delle sue dichiarazioni non è stata di per sé decisiva, ma si è atteggiata solo a rinforzo rispetto a un quadro istruttorio già delineato (v. nn. 43-45). Tanto più che la sua testimonianza – a ben vedere – era stata chiesta dal P.M. e disposta dal GIP di Napoli perché ritenuta determinante non in confronto del Di Martino ma di un altro coimputato.

In definitiva, la Corte EDU non ritiene che – nel complesso – il processo a carico dei ricorrenti abbia compresso le loro facoltà difensive e possa dirsi ingiusto ai sensi e per gli effetti dell’art. 6, comma 1, della Convenzione.

La sentenza è divenuta definitiva il 25 giugno 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Artt. 432 e ss. c.p.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Dondarini *c.* San Marino, 6 luglio 2004

Lorefice *c.* Italia, 29 giugno 2017

Popa *c.* Romania, 18 febbraio 2020

Paixao Moreira *c.* Portogallo, 25 febbraio 2020

Tondo *c.* Italia, 22 ottobre 2020

Causa Maestri e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 8 luglio 2021 (ricorsi n. 20903 e altri)

Diritto a un processo equo – Condanna in appello successiva ad assoluzione in primo grado – Mancato esame degli imputati in appello – Violazione dell’art. 6 § 1 CEDU – Sussiste.

Diritto a un processo equo – Condanna in appello successiva ad assoluzione in primo grado – Mancata rinnovazione dell’esame testimoniale e mancata audizione dell’imputata in appello – Violazione dell’art. 6 § 1 CEDU – Sussiste.

Il mancato esame degli imputati in sede di appello, in relazione a un capo d’imputazione per i quali essi erano stati assolti nel primo grado e poi condannati in appello, viola il principio del giusto processo, ai sensi dell’art. 6, comma 1, CEDU.

Il mancato esame, in sede di appello, dell’imputata e il mancato rinnovo dell’esame dei testimoni a carico, che porta alla riforma della sentenza di assoluzione in primo grado, viola il principio del giusto processo, ai sensi dell’art. 6, comma 1, CEDU.

Fatto. I ricorrenti (6 uomini e una donna) erano stati tratti a giudizio nell’ambito di un’inchiesta per truffa aggravata e associazione per delinquere, per avere costituito e gestito due cooperative agricole, le cui attività si erano risolte nella produzione di latte eccedente le quote comunitarie assegnate all’Italia e nell’eludere le relative obbligazioni fiscali compensative.

Durante, il dibattimento di primo grado, tutti gli imputati si erano difesi; ed erano stati sentiti numerosi testimoni. Il tribunale di Saluzzo, con sentenza del 15 luglio 2009, mentre aveva condannato i 6 imputati uomini per la truffa aggravata, li aveva assolti per l’associazione a delinquere; viceversa, aveva assolto la ricorrente, Cristina Maestri, per entrambi i capi d’imputazione.

La motivazione di questo verdetto era sostenuta, in ordine all’elemento soggettivo dei reati ascritti ai 6 imputati uomini, essenzialmente da due pilastri: quanto alla truffa, essi erano consapevoli degli artifici contabili volti a eludere le sanzioni per le eccedenze; viceversa, quanto al reato associativo, il tribunale aveva opinato che esso potesse configurarsi solo se l’associazione fosse tesa a commettere più figure di reato e non una sola; tanto più che – in sé – l’eccedenza produttiva non era reato.

Quanto alla ricorrente Maestri, la sua assoluzione per la truffa era dovuta alla circostanza che il suo ruolo nelle società era meramente esecutivo e

non le si poteva imputare – sul piano del dolo – una partecipazione alle operazioni truffaldine.

La corte d'appello di Torino aveva rovesciato questo esito, con sentenza del 30 giugno 2011. Tenuta ferma la condanna per la truffa aggravata, per un verso, essa aveva ritenuto errata l'interpretazione per cui l'associazione per delinquere possa configurarsi solo in presenza della volontà di commettere futuri delitti diversi, dovendosi invece ammettere tale figura delittuosa anche se il proposito degli associati è di commettere molti episodi qualificabili come medesimo reato; inoltre, secondo la corte d'appello, aveva errato il tribunale a indentificare lo scopo degli imputati nella sola costituzione delle cooperative e nella produzione eccedentaria: il loro proposito non si fermava lì, essendo tali condotte programmate alla truffa consistita nell'elusione degli obblighi conseguenti alla quantità effettivamente prodotta. Né la corte d'appello aveva ritenuto convincente che la ricorrente Maestri fosse estranea al disegno criminoso complessivo.

La corte d'appello, tuttavia, non aveva ritenuto di rinnovare le prove testimoniali e di ordinare l'esame degli imputati: tra questi, i 6 uomini non avevano partecipato affatto al giudizio di secondo grado, mentre la Maestri si era difesa ma non era stata sottoposta a esame.

La Cassazione aveva successivamente rigettato i ricorsi proposti.

Il ricorso alla Corte di Strasburgo è fondato sull'art. 6, comma 1, della Convenzione, in materia di equità del processo, in ragione che la giurisprudenza della Corte è orientata per la necessità di ripetere l'atto di assunzione della prova dichiarativa, nel caso in cui in appello il giudice intenda rovesciare un verdetto di assoluzione in primo grado (v. per tutte *Dondarini c. San Marino* del 2004 e *Paixao Moreira c. Portogallo* del 2020).

Diritto. La Prima sezione – in composizione plenaria – accoglie i ricorsi e considera la procedura iniqua.

Essa riepiloga che in via di principio, per assicurare il rispetto dell'art. 6, comma 1, CEDU, occorre che il giudice, il quale pervenga per la prima volta a condannare un imputato sulla base di prove dichiarative (esami testimoniali o degli imputati), deve assumerle direttamente e vagliarne l'attendibilità, non essendo sufficiente la lettura di verbali di momenti processuali svoltisi *aliunde*.

In questo caso, la corte d'appello di Torino aveva riformato la pronuncia assolutoria sul capo d'imputazione dell'associazione per delinquere, perché aveva dissentito dal giudice di prime cure in ordine al dolo, necessario alla perpetrazione del reato.

Secondo la Corte EDU, questo è un aspetto saliente della vicenda processuale che avrebbe certamente richiesto di ordinare, quanto meno, l'esame degli imputati (v. nn. 52-53 della sentenza). D'altronde – osserva la Corte EDU - la stessa Corte di cassazione italiana è generalmente orientata nel senso che – allorquando il giudice d'appello riapre l'istruttoria dibattimentale *ex art. 603* – deve ordinare l'esame dell'imputato (v. n. 60). Applicando questi dettami, la Corte di Strasburgo ravvisa la violazione nella circostanza che non si è svolto in secondo grado un segmento processuale in cui gli imputati potessero offrire il loro punto di visto sull'elemento psicologico del reato (v. n. 62).

Venendo poi alla specifica posizione della ricorrente Maestri, la Corte EDU constata che – essendo ella stata assolta in primo grado per tutti i capi d'imputazione – la riforma totale a suo svantaggio avrebbe richiesto sia la nuova escussione dei testimoni (dai cui verbali in primo grado la corte d'appello aveva, invece, tratto elementi significativi per condannarla) sia il suo esame diretto.

In definitiva, la Corte EDU constata la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU e, ai sensi dell'art. 41, accorda ai ricorrenti l'equa soddisfazione di 6 mila e 500 euro a testa.

La sentenza è divenuta definitiva l'8 ottobre 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 603 c.p.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Dondarini *c.* San Marino, 6 luglio 2004

Lorefice *c.* Italia, 29 giugno 2017

Popa c. Romania, 18 febbraio 2020

Paixao Moreira c. Portogallo, 25 febbraio 2020

Tondo c. Italia, 22 ottobre 2020

Causa Morzenti c. Italia – Prima Sezione – sentenza 17 giugno 2021 (ricorsi n. 67024)

Diritto a un processo equo – Condanna in appello successiva ad assoluzione in primo grado – Mancato rinnovo dell’esame di un testimone decisivo – Violazione dell’art. 6 § 1 CEDU – Sussiste.

In sede di appello, il mancato rinnovo dell’esame di un testimone a carico, che porta alla riforma della sentenza di assoluzione in primo grado, viola il principio del giusto processo, ai sensi dell’art. 6, comma 1, CEDU.

Fatto. Il ricorrente – Giovanni Morzenti (deceduto in epoca successiva alla presentazione del ricorso alla Corte EDU) - era stato tratto a giudizio per due episodi di concussione avvenuti nel 2006. Il tribunale di Cuneo lo aveva condannato per uno di essi (avvenuto nell’aprile di quell’anno), mentre lo aveva assolto per il secondo episodio (collocato a giugno).

La parziale assoluzione era dovuta alle contraddizioni e alle incongruenze della testimonianza di A., la parte che si pretendeva lesa, le quali ad avviso del tribunale l’avevano resa non attendibile.

Senonchè, la corte d’appello di Torino (con sentenza del 17 aprile 2012) aveva ribaltato tale verdetto, pervenendo alla condanna su entrambi gli episodi. Il giudice dell’appello non aveva rinnovato l’atto istruttorio con la parte lesa (A.) ma si era limitata – nella motivazione – a chiarire e spiegare i motivi plausibili delle contraddizioni in cui essa era incorsa, onde ricavarne un giudizio di credibilità (difforme da quello espresso dal tribunale).

La Cassazione aveva poi rigettato il ricorso del Morzenti.

Il ricorso alla Corte di Strasburgo è fondato sull’art. 6, comma 1, della Convenzione, in materia di equità del processo, in ragione che la giurisprudenza della Corte è orientata per la necessità di ripetere l’atto di assunzione della prova dichiarativa, nel caso in cui in appello il giudice

intenda rovesciare un verdetto di assoluzione in primo grado (v. per tutte Dondarini *c.* San Marino del 2004 e Paixao Moreira *c.* Portogallo del 2020).

Diritto. La Prima sezione – in composizione ristretta e con una motivazione sintetica – accoglie il ricorso e considera la procedura iniqua.

Essa riepiloga che in via di principio, per assicurare il rispetto dell'art. 6, comma 1, CEDU, occorre che il giudice, il quale pervenga per la prima volta a condannare un imputato sulla base di prove dichiarative (esami testimoniali o degli imputati), deve assumerle direttamente e vagliarne l'attendibilità, non essendo sufficiente la lettura di verbali di momenti processuali svoltisi *aliunde*.

In questo caso, la corte d'appello di Torino aveva riformato la pronuncia assolutoria sull'episodio del giugno 2006, perché aveva dissentito dal giudice di prime cure in ordine alla credibilità della parte lesa. Secondo la Corte EDU, questo è un aspetto saliente della vicenda processuale che avrebbe certamente richiesto di ordinare un suo nuovo esame (v. n. 19 della sentenza).

In definitiva, la Corte EDU constata la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU e, ai sensi dell'art. 41, accorda agli eredi del ricorrente l'equa soddisfazione di 6 mila e 500 in aggiunta a 3 mila e 500 euro per le spese. La sentenza è divenuta definitiva il 17 settembre 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 603 c.p.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Dondarini *c.* San Marino, 6 luglio 2004

Lorefice *c.* Italia, 29 giugno 2017

Popa *c.* Romania, 18 febbraio 2020

Paixao Moreira *c.* Portogallo, 25 febbraio 2020

Tondo *c.* Italia, 22 ottobre 2020

Causa Rossi c. Italia – Prima Sezione - sentenza 14 ottobre 2021 - (ricorso n. 21844/10)

Retribuzione - Legge d'interpretazione autentica entrata in vigore successivamente all'instaurazione di giudizi che chiarisce i criteri di calcolo della pensione - Rischio di condizionare la conclusione di un a controversia già pendente - Violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU – Sussiste.

Viola l'art. 6 della CEDU la legge interpretativa retroattiva che chiarisca i criteri di calcolo della pensione, risolvendo a favore del datore di lavoro pubblico una controversia giudiziaria già in corso.

Fatto. La ricorrente Albertina Rossi è una cittadina italiana, il cui defunto marito EGR, in data imprecisata, aveva trasferito in Italia i contributi pensionistici versati in Svizzera per l'attività lavorativa ivi svolta per diversi anni e aveva presentato domanda all'INPS per ottenere il ricalcolo della pensione, sulla base della Convenzione sulla sicurezza sociale italo-svizzera del 1962.

Come base per tale calcolo, l'INPS aveva utilizzato la “retribuzione teorica” in luogo di quella “effettiva”. Lamentando l'illegittimità di tale metodo di calcolo e la conseguente indebita riduzione della pensione, EGR aveva dapprima chiesto all'INPS di correggere la sua determinazione e poi adito, nel giugno 2006, il tribunale di Sondrio.

In pendenza del procedimento, veniva approvata la legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), entrata in vigore il 1° gennaio 2007.

In epoca peraltro successiva al decesso di EGR (avvenuto nel novembre 2008), il tribunale di Sondrio respingeva la domanda di EGR, proprio sulla base della legge n. 296 del 2006.

La ricorrente - erede di EGR – ha adito la Corte EDU, dolendosi della violazione dell'articolo 6 della Convenzione EDU.

Diritto. La Corte – in composizione ristretta - dopo aver rigettato l'eccezione proposta dal Governo italiano con riguardo alla legittimazione ad agire da parte della ricorrente, rileva che costei ha un “interesse pecuniario definito” nel procedimento in questione, poiché la presunta violazione dell'articolo 6 della Convenzione ha avuto un effetto diretto sui suoi diritti patrimoniali, in quanto erede del marito (vedi n. 17).

La Corte ritiene il ricorso ammissibile (vedi n. 21) e lo accoglie a motivo che la legge n. 296 del 2006 deve intendersi – in virtù della sua efficacia retroattiva – quale intervento legislativo “a partita iniziata” in favore di una delle parti e, dunque, in contrasto con il principio del giusto processo.

La Corte – infatti – ravvisa che le circostanze del caso siano pressoché identiche a quelle che hanno dato luogo alla violazione constatata nelle cause Maggio e altri c. Italia (n. 46286/09 e 4 altri, 31 maggio 2011) e Stefanetti e altri c. Italia (n. 21838/10 e 7 altri, 15 aprile 2014). Essa afferma che non vi è motivo di ritenere altrimenti nel caso in esame.

In conclusione, in esito all'accertamento svolto, la Corte accorda, conformemente all'articolo 41 della Convenzione, alla ricorrente un indennizzo pari a 9.721 euro a titolo di danno patrimoniale e pari a 5.000 euro per il danno morale, nonché 500 euro per le spese legali sopportate (vedi nn. 29, 31 e 33).

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU – Diritto a un equo processo

Art. 41 CEDU – Equa soddisfazione

Legge n. 296 del 2006 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2007

2.1. Sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale

Causa D.S. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 24 giugno 2021 (ricorso n. 14833/16)

Diritto a un giusto processo – Patologie contratte in seguito a emotrasfusioni – Risarcimento del danno riconosciuto dal giudice – Mancata ottemperanza da parte del Ministero della Salute – Violazione dell’art. 6 CEDU sotto l’aspetto del giusto processo - Sussiste.

Diritto di proprietà – Patologie contratte in seguito a emotrasfusioni – Risarcimento del danno riconosciuto dal giudice – Mancata ottemperanza da parte del Ministero della Salute – Violazione dell’art. 1 Prot. 1 - Sussiste.

La mancata esecuzione di una decisione interna definitiva, che riconosce al ricorrente il diritto al risarcimento per i danni subiti da trasfusione di sangue infetto viola sia l’art. 6, comma 1, CEDU, sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale; sia l’art. 1 Prot. n. 1, relativo al diritto al diritto di conseguire e conservare le poste patrimoniali.

Fatto. Il ricorrente si è rivolto alla Corte lamentando il ritardo nell’esecuzione della sentenza del giudice nazionale che aveva condannato il Ministero della Salute al pagamento di un indennizzo per i danni causati da una infezione post-trasfusionale risalente al 1980. Nel 1999 il ricorrente avviò un procedimento civile contro il Ministero della Salute per ottenere il risarcimento del danno. Nel 2001, il tribunale condannò il Ministero a risarcire il ricorrente, nella misura da quantificare nell’ambito di un procedimento separato. Tale sentenza è divenuta definitiva. Nello specifico, dopo il rinvio da parte delle Sezioni Unite, il 23 febbraio 2015, la nuova sezione della corte d’appello respinse il ricorso del Ministero, notificando la sentenza il giorno stesso.

Parallelamente al procedimento descritto, nel 2005 il ricorrente aveva promosso un altro giudizio per ottenere la quantificazione della somma alla quale aveva diritto. La relativa sentenza di primo grado riconobbe il diritto ad un indennizzo pari a 251.732,38 EUR nel 2011, fu confermata dalla corte d’appello nel 2017 ma vi fu data esecuzione solo nel 2019.

Diritto. Il ricorrente lamentava il protrarsi della mancata esecuzione della sentenza che gli aveva riconosciuto un diritto di essere risarcito per il danno che aveva subito a seguito di una infezione post-trasfusionale. Nello specifico, la sentenza che riconosceva il diritto all'indennizzo è stata eseguita soltanto nel 2019, ossia quasi nove anni dopo la sua adozione, dando luogo ad una possibile violazione del diritto di accesso al tribunale, sancito dall'articolo 6 della Convenzione, e del diritto di proprietà di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

La Prima sezione – in composizione plenaria – considera che la vicenda si è sviluppata su un arco di tempo tale che il ricorrente si è trovato, a tutti gli effetti pratici, nell'impossibilità di beneficiare dell'attuazione di una decisione emessa in suo favore, tra l'altro inerente a una materia delicata come quella della tutela della salute. In tal senso, vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione, sotto il profilo dell'accesso a un giudice. Inoltre, intendendo il ricorrente come titolare di un credito esigibile in virtù di una sentenza divenuta definitiva, la Corte ha individuato una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione nella condotta delle autorità nazionali che hanno impedito al ricorrente di percepire l'importo che gli era stato accordato per un così lungo periodo.

In ragione delle violazioni dedotte, la Corte ha accordato al ricorrente la somma di 10.000 EUR per danno morale e la somma di 12.060,24 EUR per le spese sostenute per i procedimenti dinanzi alle giurisdizioni interne, più l'importo eventualmente dovuto su tale somma a titolo di imposta.

La sentenza è divenuta definitiva il 24 settembre 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 1 Protocollo n. 1

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

A. e altri c. Italia 2016

Causa Mastroianni e Toscano c. Italia – Prima Sezione – sentenza 24 giugno 2021 (ricorso n. 12205/16)

Diritto a un giusto processo – Patologie contratte in seguito a emotrasfusioni – Risarcimento del danno riconosciuto dal giudice – Mancata ottemperanza da parte del Ministero della Salute – Violazione dell’art. 6 CEDU sotto l’aspetto del giusto processo - Sussiste.

Diritto di proprietà – Patologie contratte in seguito a emotrasfusioni – Risarcimento del danno riconosciuto dal giudice – Mancata ottemperanza da parte del Ministero della Salute – Violazione dell’art. 1 Prot. 1 - Sussiste.

Diritto a un ricorso effettivo – Patologie contratte in seguito a emotrasfusioni – Risarcimento del danno riconosciuto dal giudice – Mancata ottemperanza da parte del Ministero della Salute – Violazione dell’art. 13 CEDU sotto l’aspetto dell’effettività della tutela giurisdizionale prevista - Sussiste.

La mancata esecuzione di una decisione interna definitiva, che riconosce ai ricorrenti il diritto al risarcimento per i danni subiti da trasfusione di sangue infetto contratta dal primo ricorrente viola sia l’art. 6, comma 1, CEDU, sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale; l’art. 1 Prot. n. 1, relativo al diritto al diritto di conseguire e conservare le poste patrimoniali; e l’art. 13 CEDU, con riguardo alla mancanza di un ricorso effettivo.

Fatto. I ricorrenti Mario Mastroianni e Fernanda Damiana Toscano sono cittadini italiani coniugati tra loro e residenti in provincia di Caserta, i quali hanno avviato il 25 luglio 2008 un procedimento civile dinanzi al Tribunale di Napoli contro il Ministero della Salute per chiedere il risarcimento del danno che ritenevano subito a causa dell’infezione post-trasfusionale contratta dal Mastroianni nel 1986.

Con sentenza provvisoriamente esecutiva dell’11 marzo 2013, il tribunale aveva accolto la domanda giudiziale e condannato il Ministero della Salute al pagamento di 101.151,88 euro al primo ricorrente e 12.508,44 euro alla seconda. In data 10 ottobre 2013, la sentenza era diventata esecutiva e in data 18 novembre 2014 notificata al Ministero della Salute.

Il 16 maggio 2015, non essendo stata eseguita tale sentenza, i ricorrenti hanno notificato al Ministero della Salute un’ingiunzione al pagamento. Fallita anche tale procedura, costoro hanno proposto istanza di espropriazione dei beni, senza alcun esito.

La corte d'appello di Napoli, con sentenza del 20 novembre 2018, ha confermato la sentenza di primo grado.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU, dolendosi della violazione degli articoli 6 e 13 e del Protocollo n. 1 della Convenzione EDU.

Diritto. La Corte, nel ribadire i principi sviluppati nella sua sentenza D.A. e altri *c. Italia* (nn. 68060/12 e 18 altri, §§ 102-197, 14 gennaio 2016), rileva che il Tribunale di Napoli aveva accolto la domanda dei ricorrenti per il risarcimento dell'infezione contratta dal primo ricorrente a causa di una trasfusione, sentenza poi confermata in via definitiva dalla Corte d'Appello di Napoli. Alla luce della mancata esecuzione di tale sentenza, concernente per di più in una materia delicata qual è quella della salute, conclude che vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

La Corte ritiene altresì che la mancata esecuzione della sentenza definitiva che attribuisce diritti di credito direttamente esigibili dai ricorrenti abbia leso il diritto al pacifico godimento dei loro beni. Disconoscendo la decisione giudiziaria, le autorità nazionali hanno impedito ai ricorrenti di ricevere gli importi che potevano ragionevolmente aspettarsi di ottenere a seguito della sentenza di riconoscimento del diritto al risarcimento. Di conseguenza, c'è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Quanto alla lamentata violazione dell'articolo 13 della Convenzione (diritto a un ricorso effettivo), la Corte ritiene che ai ricorrenti non sia stato garantito il diritto a un ricorso effettivo, pertanto anche la disposizione dell'articolo 13 è stata violata.

La Corte respinge invece, in quanto inammissibili, le ulteriori doglianze dei ricorrenti.

In conclusione, in esito all'accertamento svolto, la Corte accorda, conformemente all'articolo 41 della Convenzione, rispettivamente al primo e al secondo ricorrente un indennizzo pari a 101.151,88 euro e pari a 12.508,44 euro a titolo di danno patrimoniale; ai due ricorrenti in solido un indennizzo pari a 10.000 euro per il danno morale; un importo pari a 13.635 euro per le spese legali sopportate (vedi nn. 29, 31 e 33). Respinge il resto della domanda per equa soddisfazione.

La sentenza è divenuta definitiva in data 24 settembre 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 1 Prot. n. 1

Art. 13 CEDU

Art. 41 CEDU

Causa Succi e altri c. Italia - Prima Sezione – sentenza 28 ottobre 2021 (ricorso n. 55064/11 e altri 2)

Diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale - Inammissibilità del ricorso per cassazione per violazione dei criteri formali di ammissibilità - Interpretazioni eccessivamente formalistiche del principio di autosufficienza - Violazione dell'art. 6, comma 1 - Sussiste.

Diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale - Inammissibilità del ricorso per cassazione per violazione dell'obbligo di specifica indicazione degli atti su cui il ricorso si fonda- Obbligo di riportare il contenuto degli atti e di produrli in giudizio - Violazione dell'art. 6§1 - Non sussiste.

Diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale - Inammissibilità del ricorso per cassazione per violazione dell'obbligo di esporre sommariamente i fatti di causa - Integrale trascrizione degli atti processuali nel ricorso - Violazione dell'art. 6, comma 1 - Non sussiste.

Violano l'art. 6, comma 1, della CEDU, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, interpretazioni eccessivamente formalistiche dei requisiti di ammissibilità prescritti per il ricorso per cassazione. Il principio di autosufficienza del ricorso non giustifica limitazioni non proporzionate e non sufficientemente prevedibili del diritto di accesso alle giurisdizioni superiori, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di integrale trascrizione dei documenti citati nel motivo di ricorso.

Fatto. La sentenza esamina congiuntamente tre distinti ricorsi.

Il primo ricorso (n. 55064/11) prende le mosse da una procedura di sfratto avente ad oggetto locali commerciali. Il ricorrente, gestore dell'impresa conduttrice, aveva impugnato la sentenza emessa dalla Corte d'appello di Catania presentando, in data 2 marzo 2010, ricorso per cassazione. Nel ricorso, articolato in cinque motivi - recanti il rinvio alle ipotesi dell'art.

360 c.p.c. ritenute pertinenti e, per i vizi di cui all'art. 360 nn. 3 e 4 c.p.c., l'indicazione delle disposizioni o dei principi di cui era dedotta la violazione - venivano parzialmente trascritti o riassunti gli atti processuali e i documenti posti a fondamento dello stesso, identificati attraverso il riferimento alla numerazione del fascicolo di primo grado. Il fascicolo allegato al ricorso per cassazione conteneva la sentenza della Corte d'appello ed il fascicolo d'appello.

La Corte di cassazione dichiarava il ricorso inammissibile ai sensi dell'art. 366, comma 1, n. 4 c.p.c., ritenendo che dalla rubrica dei motivi non emergessero i vizi lamentati.

Inoltre, secondo il giudice di legittimità, il ricorrente aveva ommesso di indicare in modo sufficientemente specifico gli atti posti a sostegno del ricorso, con conseguente violazione dell'art. 366, comma 1, n. 6 c.p.c., atteso che tale specifica indicazione postula non soltanto che sia indicata la fase processuale in cui l'atto è stato prodotto, ma altresì che lo stesso venga riprodotto in sede di legittimità.

Il secondo ricorso (n. 37781/13) trae origine dalla pretesa risarcitoria avanzata dal proprietario di un immobile nei confronti di un comune per i danni cagionati dai lavori realizzati dinanzi la sua abitazione. Il 16 dicembre 2006 il ricorrente proponeva ricorso per cassazione avverso la sentenza della corte d'appello di Napoli che aveva escluso la responsabilità dell'ente locale. Dei cinque motivi di ricorso, quattro denunciavano la violazione o falsa applicazione di alcune disposizioni del codice civile e terminavano, alla luce di quanto prescritto dall'allora vigente art. 366-*bis* c.p.c. - abrogato dalla l. 69/2009 - con la formulazione di un quesito di diritto. Il quinto motivo criticava l'omessa o insufficiente motivazione della sentenza di secondo grado.

Quanto all'indicazione degli atti processuali e dei documenti posti a fondamento del ricorso, questi venivano in parte riassunti nel ricorso, in parte richiamati attraverso il rinvio agli atti del giudizio di merito.

La Corte di cassazione dichiarava il ricorso inammissibile in quanto formulato in violazione dei requisiti di cui agli artt. 366-*bis* e 366, comma 1, n.6 c.p.c. In particolare, la Corte riscontrava la genericità e l'inconferenza rispetto al caso concreto dei quesiti di diritto formulati a conclusione dei primi quattro motivi, nonché l'insufficiente specificazione delle ragioni poste a fondamento

della censura relativa al vizio di motivazione. Quanto al mancato rispetto del requisito di cui all'art. 366, comma 1, n. 6 c.p.c., il richiamo operato nel ricorso agli atti del giudizio di merito risultava inidoneo ai fini dell'assolvimento del duplice onere di riproduzione del contenuto e di specifica indicazione dei riferimenti necessari all'individuazione degli atti stessi.

I ricorrenti del terzo ricorso oggetto di trattazione (n. 26049/14), a fronte della sentenza della corte d'appello dell'Aquila che disponeva la riduzione dell'importo loro dovuto a titolo di risarcimento dei danni derivanti da morte del congiunto a seguito di un incidente stradale, presentavano ricorso per cassazione in data 21 dicembre 2011. Il ricorso, nell'esposizione dei fatti di causa rilevanti, conteneva una trascrizione pressoché integrale degli atti del procedimento di merito citati. La Corte di cassazione, richiamando la propria giurisprudenza in punto di esposizione sintetica dei fatti di causa, dichiarava il ricorso inammissibile per violazione del parametro redazionale di cui all'art. 366, comma 1, n.3 c.p.c., in quanto la riproduzione integrale degli atti mediante la tecnica dell'"assemblaggio" non consentiva di selezionare i fatti di causa rilevanti e di comprendere i motivi di ricorso, rimanendo il relativo *thema decidendum* sostanzialmente indeterminato.

Diritto. Con la sentenza della Prima Sezione del 28 ottobre 2021, la Corte EDU, riuniti i tre ricorsi in ragione della comune denuncia di un'interpretazione eccessivamente formalistica dei criteri di ammissibilità del ricorso per cassazione, dichiara - all'unanimità - sussistente la violazione dell'art. 6§1 CEDU in relazione al ricorso n.55064/11, insussistente per quanto riguarda i ricorsi nn. 37781/12 e 26049/14.

La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale interno relativo al principio di autosufficienza - inizialmente enunciato in via pretoria e poi codificato dal d.lgs. 40/2006 - valuta anzitutto se il principio in questione possa considerarsi, sul piano generale, rispondente ad uno scopo legittimo e, in secondo luogo, se l'applicazione dello stesso possa comportare limitazioni non proporzionate del diritto di accesso ad un tribunale.

Sotto il primo profilo, la Corte di Strasburgo osserva che il principio di autosufficienza, laddove impone che il ricorso contenga tutti gli elementi necessari a porre la Corte di cassazione in grado di conoscere la controversia e il suo oggetto dalla mera lettura del ricorso, assicura che il giudice di

legittimità possa svolgere la propria funzione nomofilattica, garantendo al contempo la corretta amministrazione della giustizia e la certezza del diritto.

Quanto alla proporzionalità delle limitazioni imposte, il carico di lavoro della Corte di cassazione - come descritto nelle considerazioni del Governo - non può giustificare la compressione sostanziale del diritto di accesso alle giurisdizioni superiori. La Corte EDU rammenta quindi che l'applicazione dei requisiti di ammissibilità ha dato luogo ad interpretazioni giurisprudenziali non uniformi e che, almeno sino a due arresti giurisprudenziali del 2012⁵¹ i giudici di legittimità hanno talvolta interpretato tali requisiti in modo eccessivamente formalistico, richiedendo l'integrale trascrizione di tutti i documenti nel ricorso. Ne discende che la limitazione appare, in tali ipotesi, non proporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito e non sufficientemente prevedibile.

Passando alla valutazione dell'applicazione del principio di autosufficienza nel caso concreto, la Corte, con riferimento al ricorso n. 55064/11, osserva che la formulazione della rubrica dei motivi soddisfaceva il requisito previsto dall'art. 366, comma 1, n. 4 c.p.c.

Quanto all'indicazione degli atti citati, il relativo contenuto era stato parzialmente riportato nel ricorso, ivi inclusi i passaggi della sentenza d'appello censurata. Inoltre nel ricorso erano contenuti i riferimenti idonei a consentire l'individuazione degli atti tra i documenti depositati. Pertanto, la declaratoria di inammissibilità, *“anche a voler supporre che la sentenza della Corte di cassazione faccia correttamente riferimento al ricorso per cassazione del ricorrente”*, rivela un'interpretazione dei criteri di ammissibilità eccessivamente formalistica, tale da ledere la sostanza stessa del diritto di accesso ad un tribunale.

In relazione al ricorso n. 37781/13, la Corte EDU rileva che al momento della presentazione del ricorso per cassazione i parametri redazionali relativi alla formulazione dei quesiti di diritto potevano considerarsi già consolidati. Inoltre, fermo restando che il principio di autosufficienza non postula l'integrale trascrizione degli atti citati, il ricorrente aveva ommesso di riportare i passaggi della sentenza e degli altri atti oggetto di censura

51 Cfr. Cass., sez. un. civili, 22 maggio 2012, n. 8077 e Cass., sez. un. civili, 11 aprile 2012 n. 5698.

e di fornire i riferimenti necessari al reperimento degli atti. Pertanto, nel caso di specie la declaratoria di inammissibilità non si configura come una limitazione non proporzionata del diritto di cui all'art. 6§1 della CEDU.

Nella decisione del ricorso n. 26049/14, la Corte muove dalla *ratio* sottesa al requisito della sommaria esposizione dei fatti di causa - evidenziando come il principio di sintesi degli atti sia valorizzato altresì dal codice del processo amministrativo e dal Piano nazionale di ripresa e resilienza - per affermare che la riproduzione integrale degli atti processuali contrasta con un parametro redazionale - quello previsto dall'art. 366, comma 1, n. 3 c.p.c. - chiaro, prevedibile e compatibile con il principio di autosufficienza. Di conseguenza, la pronuncia d'inammissibilità del ricorso non ha pregiudicato il diritto dei ricorrenti ad un tribunale.

Sul piano dell'equa riparazione ai sensi dell'art. 41 CEDU, la Corte accorda al ricorrente del ricorso n. 55064/11 un danno morale di 9.600 euro. Esclude la risarcibilità del danno materiale in ragione della mancanza della prova del nesso causale tra violazione accertata e danno dedotto.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 366 c.p.c.

Art. 366-*bis* c.p.c.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

In materia di accesso alle giurisdizioni superiori:

Zubac *c.* Croazia, 5 aprile 2018

Kemp e altri *c.* Lussemburgo, 24 aprile 2008

Levages Prestations Services *c.* Francia, 23 ottobre 1996

Sulla formulazione dei quesiti di diritto: Trevisanato *c.* Italia, 15 settembre 2016

2.2. Sotto il profilo della ragionevole durata

Petrella c. Italia – Prima sezione – 18 marzo 2021 (ricorso n. 24340 del 2007)

Querela per diffamazione a mezzo stampa – Indagini preliminari – Richiesta di archiviazione dopo 5 anni – Procedimento archiviato - Ragionevole durata – Violazione dell’art. 6 CEDU - Sussiste.

Querela per diffamazione a mezzo stampa – Indagini preliminari – Richiesta di archiviazione dopo 5 anni – Procedimento archiviato per prescrizione – Diritto di accesso al giudice – Violazione dell’art. 6 CEDU - Sussiste.

Querela per diffamazione a mezzo stampa – Indagini preliminari – Richiesta di archiviazione dopo 5 anni – Procedimento archiviato per prescrizione – Mancata costituzione dell’offeso quale parte civile – Impossibilità di ottenere l’indennizzo ai sensi della legge n. 89 del 2001 - Violazione dell’art. 13 CEDU - Sussiste.

Viola il principio della ragionevole durata la conduzione di un procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa, nel quale le indagini preliminari siano durate 5 anni e al termine delle quali il pubblico ministero abbia chiesto (e ottenuto) l’archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione del reato.

Viola il diritto di accesso al giudice la conduzione di un procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa, nel quale le indagini preliminari siano durate 5 anni e al termine delle quali il pubblico ministero abbia chiesto (e ottenuto) l’archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione del reato, non consentendo così al querelante di costituirsi parte civile.

Viola il diritto a un ricorso effettivo la conduzione di un procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa, nel quale le indagini preliminari siano durate 5 anni e al termine delle quali il pubblico ministero abbia chiesto (e ottenuto) l’archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione del reato, non consentendo così al querelante di costituirsi parte civile e di acquisire in tal modo il requisito per domandare l’indennizzo ex lege Pinto.

Fatto. Vincenzo Petrella aveva ravvisato nel contenuto di un servizio giornalistico apparso sul *Corriere di Caserta* del 22 luglio 2001 elementi diffamatori nei suoi riguardi. Aveva pertanto sporto querela nei confronti del cronista e del direttore della testata innanzi alla procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere (precisando che avrebbe inteso costituirsi parte civile nel successivo processo).

Il procedimento fu trasferito a Salerno per competenza territoriale e le indagini preliminari si prolungarono per circa 5 anni. Senonchè, in data 2 dicembre 2006, il pubblico ministero chiese l'archiviazione per intervenuta prescrizione del reato (secondo le regole anteriori alla legge n. 251 del 2005 - che ha novellato l'art. 157 c.p. – ritenute più favorevoli al reo). In data 17 gennaio 2007, il GIP di Salerno dispose l'archiviazione.

Sicché il Petrella adì la Corte EDU per violazione dell'art. 6, in ragione sia della ritenuta eccessiva durata del procedimento, sia del mancato accesso a un giudice, giacchè sulla richiesta di archiviazione egli affermava di non aver potuto interloquire. Egli lamentò anche la violazione dell'art. 13 CEDU (diritto un ricorso effettivo) poiché la legge italiana non riconosce l'indennizzo *ex lege* Pinto per le parti offese non costituite parti civili.

Diritto. Con la sentenza della Prima sezione del 18 marzo 2021, la Corte di Strasburgo dichiara – all'unanimità – sussistenti la prima e la terza violazione invocata; mentre sulla seconda la doglianza viene dichiarata fondata con la maggioranza di 5 a 2.

La Rappresentanza italiana aveva avanzato diverse eccezioni, tra cui quella del mancato esperimento di tutte le vie interne. In particolare, il ricorrente non avrebbe tentato di sollecitare l'avocazione delle indagini da parte del procuratore generale presso la corte d'appello, onde superare l'inerzia del sostituto titolare dell'indagine. Inoltre, ad avviso della difesa italiana, il Petrella non aveva intentato la causa civile, che pure avrebbe potuto iniziare, dal momento che non si erano date le condizioni per la costituzione di parte civile nel processo penale.

La Corte EDU non è persuasa di queste motivazioni. Ribadisce che i ricorsi gerarchici (come essa intende la richiesta della parte privata di avocazione delle indagini ai sensi dell'art. 413 c.p.p.) non sono rimedi del processo; e osserva che l'eccezione relativa al mancato esperimento delle vie civili è tardiva, per un verso, e infondata, per l'altro.

Quanto al merito, la Corte EDU ravvisa tutte e tre le violazioni.

Senza spendere troppi argomenti, constata – anzitutto – che 5 anni per le indagini preliminari su un fatto di diffamazione sono troppi e quindi accerta la violazione del parametro sulla durata del processo (v. n. 43 della sentenza); ma accerta altresì la violazione del diritto al giudice,

perché l'udienza innanzi al GIP, che ha deciso l'archiviazione, non è stata idonea a garantire quell'esame della situazione controversa che invece la Convenzione richiede. Da questo punto di vista, la reiterata difesa italiana, inerente alla circostanza che il Petrella non si era peritato di ricorrere al giudice civile viene ritenuta priva di pregio a motivo che l'ordinamento interno di un Paese sottoscrittore – se prevede un certo rimedio e quello si rivela in concreto (per motivi attribuibili alle autorità) infruttuoso, non si può ascrivere al cittadino ricorrente la colpa di non aver tentato un'altra e diversa via giudiziale, la quale peraltro si sarebbe potuta rivelare più gravosa (v. nn. 51-54).

Su questo punto dissentono i giudici italiano Sabato e polacco Wojczek.

Da ultimo, poiché la legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto) – all'art. 2, comma 2-*bis* - non consente alla parte lesa da un reato, che non si sia costituita parte civile, di ottenere l'indennizzo per l'eccessiva durata del procedimento – la Corte EDU ne trae che al ricorrente non sono state offerte strade efficaci per far valere la sua pretesa e viene ravvisata all'unanimità la violazione dell'art. 13 CEDU⁵² (v. n. 62).

Al ricorrente vengono accordati 5 mila e 220 euro per danni morali e 2 mila euro per le spese. La sentenza è divenuta definitiva il 6 settembre 2021, dopo che il ricorso alla *Grande Chambre* della Rappresentanza italiana è stato dichiarato inammissibile.

52 Tale conclusione appare in antitesi con l'orientamento della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge Pinto proprio per le parti offese non costituitesi parte civile (v. sentenza n. 249 del 2020).

2.3. Sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali

Causa Croce e altri c. Italia - Prima Sezione - sentenza 16 dicembre 2021 (ricorso n. 17607/08 e altri)

Equo processo – Mancata esecuzione di pronunce giurisdizionali interne - Art. 6 CEDU – Violazione – Sussiste.

Viola il principio dell'equo processo la condotta delle autorità nazionali che non dà concreta attuazione a pronunce giurisdizionali in favore dei ricorrenti (nella specie: in materia d'indennizzo per illegittima occupazione "acquisitiva" di terreni).

Fatto e diritto. La Corte europea (Prima sezione, in composizione ristretta) riunisce e decide congiuntamente i ricorsi presentati da un insieme di cittadini italiani, i quali lamentavano di non aver concretamente ottenuto quanto loro riconosciuto in sede giurisdizionale interna.

Costoro, infatti, avevano subito procedure di "occupazione acquisitiva" (o espropriazione indiretta) e avevano ottenuto sentenze favorevoli che assegnavano loro indennizzi. Le relative somme – tuttavia – non erano mai state loro versate.

Di qui i ricorsi alla Corte di Strasburgo, in punto di art. 6 CEDU, che la Corte accoglie senza una motivazione particolarmente estesa.

Da un lato, respinge le eccezioni della Rappresentanza italiana in ordine al mancato esaurimento delle vie interne (l'Italia aveva infatti obiettato che il vero rimedio per i casi in questione doveva essere la domanda interna *ex lege* Pinto per irragionevole durata del processo); d'altro lato, si appoggia al proprio consolidato orientamento per cui la mancata attuazione delle sentenze costituisce di per sé violazione del principio del giusto processo *ex art. 6 CEDU*.

Le somme riconosciute a ciascuno dei ricorrenti quale ristoro e a titolo di spese sono esposte nella tabella allegata alla sentenza.

Causa Ferrara e altri c. Italia - Prima Sezione - sentenza 16 dicembre 2021 (ricorso n. 70617/13 e altri)

Equo processo – Mancata esecuzione di pronunce giurisdizionali interne - Art. 6 CEDU – Violazione – Sussiste.

Viola il principio dell'equo processo la condotta delle autorità nazionali che non dà concreta attuazione a pronunce giurisdizionali in favore dei ricorrenti.

Fatto e diritto. La Corte europea (Prima sezione, in composizione ristretta) riunisce e decide congiuntamente i ricorsi presentati da un insieme di cittadini italiani, i quali lamentavano di non aver concretamente ottenuto quanto loro riconosciuto in sede giurisdizionale interna.

Dalla pronuncia non emergono elementi per conoscere l'oggetto delle sentenze italiane favorevoli: è solo affermato che le somme riconosciute ai ricorrenti non erano mai state loro versate.

Di qui i ricorsi alla Corte di Strasburgo, in punto di art. 6 CEDU e 1 Protocollo addizionale n. 1.

La Corte accoglie senza una motivazione particolarmente estesa la doglianza sull'art. 6.

Da un lato, respinge le eccezioni della Rappresentanza italiana in ordine al mancato esaurimento delle vie interne (l'Italia aveva infatti obiettato che i ricorrenti non avevano esperito l'esecuzione forzata); d'altro lato, si appoggia al proprio consolidato orientamento per cui la mancata attuazione delle sentenze costituisce di per sé violazione del principio del giusto processo *ex art. 6 CEDU*.

La Corte invece ritiene assorbita la questione sull'art. 1 Prot. 1.

Le somme riconosciute a ciascuno dei ricorrenti quale ristoro e a titolo di spese sono espone nella tabella allegata alla sentenza.

***Causa D'Addona c. Italia - Prima Sezione - sentenza 16 dicembre 2021
(ricorso n. 43887/04)***

Equo processo – Mancata esecuzione di pronunce giurisdizionali interne - Art. 6 CEDU – Violazione – Sussiste.

Viola il principio dell'equo processo la condotta delle autorità nazionali che non dà concreta attuazione a pronunce giurisdizionali in favore dei ricorrenti (nella specie: in materia d'indennizzo per illegittima occupazione "acquisitiva" di terreni).

Fatto e diritto. La Corte europea (Prima sezione, in composizione ristretta) decide il ricorso presentato da un cittadino italiano, il quale lamenta di non aver concretamente ottenuto quanto gli era stato riconosciuto in sede giurisdizionale interna.

La Corte EDU, da un lato, respinge le eccezioni della Rappresentanza italiana in ordine alla mancanza di qualità di vittima del ricorrente (a motivo che – sì – era stata conclusa una transazione in suo favore ma poi le autorità italiane non vi avevano dato seguito, omettendo di pagare il pattuito); e al mancato esaurimento delle vie interne (l'Italia aveva infatti obiettato che il creditore avrebbe potuto esperire azioni esecutive per l'attuazione della sentenza a lui favorevole). La Corte EDU si appoggia al proprio consolidato orientamento per cui la mancata attuazione delle sentenze costituisce di per sé violazione del principio del giusto processo *ex art. 6 CEDU*.

La somma riconosciuta al ricorrente quale ristoro e a titolo di spese sono esposte nella tabella allegata alla sentenza.

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

A.I. c. Italia - Prima sezione - sentenza 1° aprile 2021 (ricorso 70896/17)

Adozione – Dichiarazione dello stato di adottabilità e divieto della madre naturale di vedere le figlie - Procedimento giudiziario caratterizzato da contraddizioni istruttorie - Violazione dell’art. 8 della Convenzione – Sussiste.

Viola l’art. 8 della CEDU il provvedimento del tribunale dei minori – confermato in appello – con cui si dispone lo stato di adottabilità di due bambine, figlie di madre nigeriana vittima di tratta di persone e con cui si stabilisce il divieto di contatti tra la madre e le minori. (Dagli atti di causa emergeva che la perizia disposta dalla corte d’appello deponeva in senso contrario alla soluzione adottata; e che la stessa Corte di cassazione annullava con rinvio la decisione d’appello, onde sollecitare la ricerca di una soluzione diversa dall’adozione ordinaria).

Fatto. Il ricorso trae origine da una complessa e dolorosa vicenda inerente a una donna nigeriana, giunta in Italia a seguito di tratta di persone. Nel 2012, ella aveva dato alla luce una figlia (J.), con la quale dall’aprile 2014 era stata ospitata in una struttura d’accoglienza; di lì a qualche mese avrebbe partorito un’altra bambina (M.). A quest’ultima – nel giugno 2014 – era stata diagnosticata sia la varicella sia la sieropositività all’immunodeficienza acquisita.

La donna si era opposta al percorso terapeutico consigliato dai medici per la neonata. Sicché il tribunale dei minori di Roma aveva sospeso la potestà di genitore e nominato il sindaco di Roma quale tutore della bambina. Il tribunale aveva altresì ordinato di verificare se la figlia maggiore J. fosse in pericolo (v. n. 8 della sentenza).

Il 27 novembre 2014, preso atto che A. I. si rifiutava di consentire allo svolgimento di analisi cliniche sulla figlia maggiore, il tribunale dei minori aveva sospeso la potestà genitoriale anche in relazione a quest’ultima e nominato – anche qui - il sindaco di Roma tutore di J., in questo caso ordinando che ella fosse accolta in un’apposita e diversa struttura assieme alla madre (nn. 12-13).

Durante il periodo di permanenza nel centro di accoglienza, i servizi sociali avevano verificato che la madre non si prendeva cura della figlia e che questa nei primi mesi del 2015 era stata anche ricoverata in ospedale. Tuttavia, a partire dalla primavera del 2015, i responsabili della struttura di accoglienza avevano notato un miglioramento delle capacità relazionali della madre e una certa continuità nella cura della bambina, tanto che il tribunale dei minori aveva ordinato – l'11 giugno 2015 – di collocare la bambina più piccola (M.) insieme alla madre e alla sorella. Sicché, tramite un avvocato, A. I. aveva chiesto di accedere agli strumenti amministrativi di sostegno alle persone fragili (il c.d. percorso di autonomia) e la revoca della sospensione della potestà di genitore.

Però il tribunale dei minori aveva respinto le domande e chiesto ai responsabili delle strutture interessate di redigere un rapporto e questi avevano riferito come la situazione era peggiorata e che la madre si mostrava incapace di provvedere alle figlie e riottosa alla relazione con i servizi sociali. Dopo ulteriori passaggi, da ultimo, il 9 gennaio 2017, il tribunale dei minori aveva dichiarato J. e M. in stato di abbandono e adottabili (v. n. 29). Nel provvedimento, il tribunale dei minori aveva inserito anche il divieto della madre di vedere le bambine. Contro tale decisione, la donna aveva interposto appello, munendolo di una richiesta cautelare di rimozione del divieto di visita alle figlie.

La corte d'appello di Roma aveva rigettato la domanda cautelare e ordinato un'ulteriore perizia sulle capacità psicofisiche di A. I., al bisogno anche attraverso un interprete e un mediatore culturale. Nel frattempo però aveva affidato le bambine a due famiglie distinte.

La nuova perizia aveva ritenuto che le deficienze attitudinali della madre nella cura delle bambine erano molto probabilmente dovute alla sua condizione di vittima di un reato gravissimo e degradante della personalità, quale la tratta (v. n. 34). La perizia aveva altresì osservato che gli operatori sociali, che sino a quel momento avevano avuto rapporti con A. I., erano stati forse influenzati dallo stereotipo della donna nigeriana sessualmente sfruttata. Viceversa, una più accorta valutazione del caso avrebbe portato a comprendere come nella cultura dell'Africa subsahariana il rapporto madre-figli è improntato più ai contatti fisici che non agli scambi verbali e come – in definitiva – le carenze riscontrate dai servizi sociali non erano da imputarsi a vere e proprie problematiche psichiatriche ma a un senso

di isolamento culturale, superabile con adeguato sostegno psicologico e mediatorio. La perizia aveva concluso nel senso di raccomandare la ripresa dei contatti tra la madre e le figlie. Nondimeno, la corte d'appello aveva confermato la decisione del tribunale.

A.I. aveva - dunque - fatto ricorso per cassazione. E la Suprema Corte aveva in effetti (sentenza del 13 febbraio 2020) cassato con rinvio la pronuncia della corte d'appello, giacchè questa non aveva sufficientemente motivato la determinazione di contraddire l'esito della perizia (che pure aveva essa stessa ordinato) e di escludere che, in luogo dell'adozione ordinaria (la quale comporta il venir meno dei contatti tra genitori naturali e adottati), si potesse dar luogo all'adozione in casi particolari di cui all'art. 44, comma 1, lett. d) della legge n. 184 del 1983, che possono consentire di mantenere quei contatti.

Il giudizio di rinvio – al momento della sentenza – risultava ancora in corso. Nel frattempo, già nel 2017 – a motivo della invocata lesione dell'art. 8 CEDU – A. I. aveva fatto ricorso a Strasburgo. Secondo la ricorrente, la procedura, per le modalità e i tempi in cui essa si era svolta, avrebbe violato il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Diritto. La Rappresentanza italiana – poiché il giudizio di rinvio è ancora in corso – ha eccepito il mancato esaurimento delle vie domestiche, ma la Corte EDU ha respinto l'eccezione, giacchè sul punto preciso dei contatti con le minori, né la corte d'appello né la Cassazione le hanno dato soddisfazione e l'oggetto devoluto al giudizio di rinvio non concerne la doglianza prospettata in sede di Corte EDU (v. nn. 63-67).

Nel merito, la Corte EDU ricorda che, nella sua giurisprudenza, il rapporto tra genitori e figli è uno dei pilastri del diritto sancito dall'art. 8 della Convenzione e che quest'ultimo non si limita a vietare allo Stato di ingerirsi arbitrariamente nella sfera privata e familiare dell'individuo; a tale impegno negativo si aggiungono, infatti, obblighi positivi dei pubblici poteri volti a garantire, mediante l'adozione di misure *ad hoc*, l'effettivo rispetto della vita privata e familiare del cittadino. Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di conservare un legame tra genitore e figlio, anche in situazioni in cui i rispettivi interessi confliggano. A tal riguardo, la Corte EDU riconosce che, generalmente, anche sul piano applicativo agli Stati

sottoscrittori è riconosciuto un margine di apprezzamento discrezionale (v. nn. 86-88).

Nel caso di specie, le autorità italiane nel loro complesso non hanno trovato il giusto equilibrio degli interessi in gioco. Già dal 2017, alla ricorrente è stato vietato di vedere le figlie, entro uno sviluppo procedurale contraddittorio per cui la corte d'appello non ha tenuto in debito conto gli esiti della perizia che essa stessa aveva ordinato (v. nn. 96 e 100) e la Cassazione ha riconosciuto che poteva essere trovata una soluzione diversa dall'adozione ordinaria, preceduta dalla dichiarazione di adottabilità, la cui conseguenza è stata l'interruzione dei rapporti tra madre e figlie (v. n. 97). Di qui la constatazione unanime della violazione dell'art. 8 CEDU (v. n. 105).

La Corte EDU accorda alla ricorrente 15 mila euro per danno morale ma nulla per le spese, poiché prive di giustificativo. La sentenza è divenuta definitiva il 1° luglio 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 330 c.c.

Art. 333 c.c.

Art. 44, comma 1, della legge n. 184 del 1983

Art. 8 CEDU.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Piazzini *c.* Italia del 2 novembre 2010

Improta *c.* Italia, del 4 maggio 2017

D'Acunto e Pignataro *c.* Italia del 12 luglio 2018

Luzi *c.* Italia del 5 dicembre 2019

A.V. *c.* Italia del 10 dicembre 2020

Causa A.T. c. Italia – Prima sezione – sentenza 24 giugno 2021 (ricorso n. 40910/19)

Vita familiare - Diritto di visita del padre - Assenza di sforzi sufficienti e tempestivi da parte delle autorità nazionali per far rispettare il diritto di visita del genitore - Violazione dell'art. 8 CEDU - Sussiste.

Viola l'art. 8 della Convenzione la mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure (giurisdizionali e amministrative) tempestive ed efficaci, volte a tutelare il principio di bigenitorialità, anche a fronte delle condotte ostruzionistiche poste in essere da un genitore al fine di ostacolare il diritto di visita dell'altro.

Fatto. Il ricorrente (A.T.) aveva avuto un bambino dalla relazione con L. R. nel 2014.

Costei, tuttavia, due mesi dopo la nascita del bambino si allontanò dalla comune residenza dei genitori. A.T. allora sporse denuncia per sottrazione di minore. Indi chiese e ottenne dal tribunale dei minori di Treviso che fosse stabilito il suo diritto di visita. Nel 2015 sporse una nuova denuncia perché la madre del minore impediva l'esercizio del suo diritto di visita.

Nel marzo 2016, presso il tribunale dei minori di Treviso fu depositata una perizia nella quale era stabilito che il minore soffriva per la mancanza della figura paterna; e nel luglio dello stesso anno il medesimo tribunale dei minori decise l'affidamento del bambino ai servizi sociali, con residenza principale presso l'abitazione della madre ma ribadendo il diritto di visita del padre.

Senonché la madre L. R. impugnò la sentenza del tribunale dei minori e si trasferì col bambino a Roma, di fatto impedendo al padre di godere del diritto di visita. Solo nel 2017, la corte d'appello di Venezia rigettò il gravame di A.T. e i servizi sociali ingiunsero a L.R. di conformarsi alla sentenza.

Ella però si rifiutò di conformarsi all'ordine giudiziale. Sicché il ricorrente la denunciò per il reato di cui all'art. 388 c.p.

Sull'arco dei successivi due anni si susseguirono episodi di chiaro ostruzionismo della madre rispetto al diritto di visita del ricorrente e pronunce giurisdizionali favorevoli a quest'ultimo. In particolare, con decreto del tribunale dei minori di Venezia del 25 febbraio 2019, la potestà

genitoriale di L.R. fu limitata e fu ribadito il diritto di visita del padre, pur restando la residenza principale del minore intestata alla madre. Tuttavia, nel complesso i servizi sociali a Roma non fecero in modo che il diritto di visita del padre potesse essere in concreto esercitato se non in un'unica occasione.

Di qui il ricorso alla Corte EDU per la violazione degli artt. 6 e 8 della Convenzione.

Diritto. La Prima sezione ha esaminato il ricorso soltanto sotto l'aspetto dell'art. 8 della Convenzione. La Corte rileva come l'articolo 8, se per un verso (e principalmente) tutela l'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, per altro verso impone agli Stati anche obblighi positivi inerenti a un effettivo rispetto della vita privata o familiare. Questi obblighi possono implicare l'adozione di misure che mirano al rispetto della vita familiare finanche nelle relazioni tra gli individui, tra cui la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie ovvero di misure specifiche appropriate.

In questa prospettiva, la Corte riconosce che l'ordinamento italiano, per come configurato, prevede strumenti idonei ad assicurare in astratto gli obblighi positivi in parola, imposti allo Stato dall'articolo 8 (*cf.* soprattutto gli artt. 337-*bis* e 337-*ter* c.c., 614-*bis* e 709-*ter* c.p.c.). Tuttavia, nella vicenda oggetto del giudizio, le diverse istituzioni intervenute (specie il tribunale per i minori e i servizi sociali) non hanno adottato rapidamente tutte le misure necessarie che si potevano ragionevolmente esigere per far rispettare il diritto dell'interessato di avere dei contatti e stabilire una relazione con suo figlio. Le numerose pronunce favorevoli ottenute dal ricorrente anche in sede penale, peraltro in termini non sufficientemente tempestivi, sono rimaste ineffettive e nessuna iniziativa è stata assunta nei confronti della madre per garantirne l'osservanza.

Gli stessi servizi sociali si sono dimostrati inerti e inadeguati nello svolgimento dei compiti loro affidati, dapprima omettendo di organizzare gli incontri in ragione della riferita carenza di personale disponibile e successivamente obliterando le richieste di informazioni del ricorrente relative alla situazione del figlio.

La posta in gioco per il ricorrente esigeva – invece – che la causa e i suoi successivi sviluppi fossero trattati con urgenza, in quanto il passare del tempo poteva avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il figlio e suo padre, che non viveva con lui. La Corte rammenta infatti che l'interruzione del contatto con un figlio molto giovane può comportare un peggioramento della sua relazione con il genitore, oltre a riflettersi negativamente sullo sviluppo del figlio stesso. La Corte, peraltro, rammenta come già nella sentenza *Terna c. Italia*, n. 21052/18, avesse rilevato, con riguardo specifico all'Italia, l'esistenza di un problema sistemico relativo ai ritardi nell'attuazione del diritto di visita pronunciato per via giudiziaria.

Conclusivamente, la Corte accerta la violazione del diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare e condanna altresì lo Stato al risarcimento del danno morale quantificato in euro 13.000, più le spese legali.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Lombardo *c.* Italia del 2013

Niccolò Santilli *c.* Italia del 2013

Strumia *c.* Italia del 2016

V. e altri *c.* Italia del 2019

Terna *c.* Italia del 2021

Causa Jessica Marchi c. Italia - Prima Sezione - sentenza 22 aprile 2021 (Ricorso n. 54978/17)

Diritto di famiglia - Vita familiare - Art. 8 CEDU - Procedimento di adottabilità – Violazione – Non sussiste.

La revoca dell'affidamento di un minore non costituisce una violazione della vita privata e familiare, se adottata nell'interesse preminente di quest'ultimo e rispettando tutte le garanzie procedurali prescritte.

Fatto. Nel 2016 il tribunale per i minorenni di Milano aveva dichiarato il minore L. in stato di abbandono e di adottabilità.

Il minore era stato affidato in qualità di soggetto «a rischio giuridico» alla ricorrente e a suo marito. Senonché, successivamente, quest'ultimo era stato arrestato e trattenuto in detenzione domiciliare, con l'accusa di pedopornografia e abusi sessuali su minori (nel 2018 interverrà una condanna a due anni con la sospensione condizionale, a seguito di giudizio abbreviato).

La ricorrente aveva informato quindi i servizi sociali della sopravvenuta situazione della famiglia e dichiarato la sua intenzione di separarsi dal marito e continuare a occuparsi del bambino. Tuttavia, il tribunale di Milano aveva ordinato la ricerca di una nuova famiglia affidataria. Sicché la Marchi aveva presentato ricorso per continuare a mantenere il minore.

Parallelamente all'*iter* di integrazione del minore in una nuova famiglia, la ricorrente aveva presentato una richiesta di separazione dal coniuge e una domanda di adozione del minore.

A fronte di tali richieste, il tribunale di Milano aveva però respinto la domanda di adozione e ordinato al tutore e ai servizi sociali di collocare il minore in un centro per l'infanzia, prima di essere collocato presso una nuova famiglia. La ricorrente aveva impugnato il provvedimento di revoca dell'affidamento del minore, chiedendone quindi l'affidamento preadottivo.

A questo procedimento si era aggiunto quello presso altro tribunale - il tribunale di Trento - dinanzi al quale la ricorrente presentava la domanda di adozione semplice ai sensi dell'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, a seguito del quale quest'ultimo tribunale aveva disposto la sospensione del procedimento di adottabilità.

Nel 2018, la corte d'appello di Milano ritenne che la decisione di affidare il minore alla ricorrente e a suo marito non potesse qualificarsi come un affidamento preadottivo, in quanto nessuna decisione di adottabilità definitiva era stata emessa nel luglio 2016. Di conseguenza, la corte concluse che la ricorrente non poteva chiedere l'adozione del minore ai sensi della legge n. 184 del 1983 e che il potere di impugnare la decisione di revoca dell'affidamento preadottivo spettava al procuratore e al tutore, perché mirava esclusivamente alla protezione dell'interesse del minore. La ricorrente chiese pertanto l'accesso agli atti dei due procedimenti dinanzi al tribunale. Con decisione del 1° agosto 2018, il presidente del tribunale di Milano negò l'accesso agli atti in questione in quanto quest'ultima non era parte nel procedimento. Infine, la ricorrente presentò domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per presunta violazione delle norme di accesso al procedimento di adozione da parte della ricorrente, ma la corte d'appello sottolineò che la ricorrente non aveva interesse al procedimento e che gli atti del fascicolo procedurale erano stati inseriti nel fascicolo del procedimento d'appello, e che comunque la ricorrente li aveva consultati tutti. La corte d'appello aggiunse quindi che la ricorrente era venuta a conoscenza dei dati personali che la riguardavano e dei documenti riguardanti la situazione del minore nonché dei documenti relativi alla sua integrazione nella nuova famiglia.

Di qui il ricorso alla Corte di Strasburgo.

Diritto. La Prima sezione affronta il caso in composizione plenaria.

La ricorrente lamentava l'allontanamento del minore che aveva provvisoriamente accolto per un anno nel contesto di un affidamento a rischio giuridico di adozione. La ricorrente sosteneva di non aver potuto avere accesso agli atti del fascicolo riguardante il minore né agli atti relativi ai dati personali che la riguardavano. Per questi motivi, la ricorrente lamenta una violazione degli articoli 6 e 8 della Convenzione.

La Corte esamina il ricorso soltanto dal punto di vista dell'articolo 8. Sulla decisione di revocare l'affidamento del minore e sulla partecipazione al procedimento, sebbene l'articolo 8 non contenga alcuna condizione procedurale esplicita, essa afferma che il processo decisionale deve essere equo e idoneo a rispettare adeguatamente gli interessi protetti da tale disposizione. I giudici nazionali devono procedere ad un esame approfondito

dell'intera situazione familiare e di tutta una serie di elementi, per una valutazione equilibrata e ragionevole degli interessi coinvolti, cercando di determinare quale sia la migliore soluzione per il minore, considerazione che assume un'importanza fondamentale in tutte le cause.

La Corte osserva che la ricorrente aveva accolto il minore L. a titolo provvisorio e che era stata colpita dalla decisione giudiziaria di revoca dell'affidamento del minore presso di lei. La Corte ritiene, pertanto, che le misure adottate nei confronti del minore – allontanamento e affidamento preadottivo a un'altra famiglia – costituiscano un'ingerenza nella vita privata della ricorrente, ma tale ingerenza non costituisce violazione dell'articolo 8 in quanto giustificata dal comma 2 (v. nn. 92-98 della sentenza), ossia se «prevista dalla legge», per perseguire uno o più degli scopi legittimi. La Corte osserva che la misura di revoca dell'affidamento era prevista dalla legge e perseguiva lo scopo della tutela dell'interesse superiore del minore L., dato il bisogno particolare di sicurezza all'interno della famiglia affidataria. La Corte rammenta che la ricorrente ha potuto prendere parte al procedimento, non essendo stata privata di una partecipazione adeguata al processo decisionale conformemente alle necessità di protezione dei suoi interessi. Di conseguenza, la Corte conclude – all'unanimità - che l'ingerenza nella vita privata della ricorrente era conforme alle esigenze dell'articolo 8 della Convenzione, e, pertanto, non vi è stata violazione (v. ancora n. 98).

La sentenza è diventata definitiva il 27 agosto 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Legge n. 184 del 1983

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Moretti e Benedetti *c.* Italia 2010

Zhou *c.* Italia 2014

Paradiso e Campanelli *c.* Italia 2017

J. L. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 27 maggio 2021 (ricorso n. 5671/16)

Procedura e processo penale in materia di violenza sessuale – Violenza sessuale di gruppo – Assoluzione degli imputati – Motivazioni della sentenza che rechino valutazioni irrispettose nei confronti della vittima - Violazione dell’art. 8 CEDU – Sussiste.

Viola l’art. 8 della Convenzione EDU – sotto il profilo della mancata prestazione di misure positive e adeguate a proteggere la vittima – l’insieme dei contenuti dei provvedimenti adottati nel corso di un processo penale per violenza sessuale di gruppo, in cui la vittima sia stata sottoposta a valutazioni sulla propria vita privata e sui momenti dell’episodio oggetto del processo. In particolare, la Corte EDU ravvisa la violazione del diritto alla vita privata nelle considerazioni irrispettose della dignità della vittima, presenti nelle motivazioni della sentenza d’appello che ha assolto gli imputati.

Fatto. J. L. era una studentessa di materie umanistiche a Firenze. Nel luglio 2008 (a 22 anni), aveva accettato un invito alla Fortezza da Basso di Firenze da parte di un amico, che – unitamente ad altri uomini – le aveva offerto numerose consumazioni alcoliche. All’uscita del locale e a tarda sera, era stata vista dalle addette alla sicurezza in stato di ebbrezza e accompagnata a braccio da diversi soggetti.

Il giorno dopo, ella aveva denunciato al centro antiviolenza di Careggi di essere stata violentata da 7 persone in un’automobile, non lontano dalla Fortezza. Era quindi stata sentita dalla polizia giudiziaria sia il 30 luglio 2008, sia il 31 luglio e poi ancora il 16 settembre. Il rinvio a giudizio dei sospettati della violenza era giunto l’11 maggio 2010 e il processo di primo grado si era dipanato per 18 udienze, tra il 17 settembre 2010 e il 14 gennaio 2013.

Il tribunale di Firenze aveva condannato 6 imputati su 7 per l’ipotesi di violenza sessuale di gruppo mediante l’abuso di condizioni d’inferiorità della vittima (artt. 609-*bis*, cpv., n. 1) e 609-*octies* c.p.). Il tribunale aveva invece escluso l’ipotesi del primo comma dell’art. 609-*bis*, vale a dire la costrizione all’atto sessuale con violenza.

Viceversa, la corte d’appello di Firenze – con la sentenza del 4 marzo 2015 – aveva assolto gli imputati perché il fatto non sussiste, a motivo che il

mancato consenso della vittima agli atti sessuali non poteva dirsi provato. La corte d'appello – infatti – aveva constatato il passaggio in giudicato del capo della sentenza di primo grado relativo alla mancanza di violenza. E poi aveva ritenuto che, se l'episodio degli atti sessuali nella macchina potevano dirsi pacifici, invece le contraddizioni nella versione della donna sullo svolgimento dei fatti e sulla sua adesione ai rapporti avuti con gli imputati non potevano costituire prova sufficiente a fondare la loro responsabilità penale.

Il procuratore generale presso la corte d'appello di Firenze non aveva presentato ricorso per cassazione. Di qui il ricorso della giovane donna alla Corte EDU per violazione dell'art. 8.

Diritto. La Prima sezione della Corte di Strasburgo verifica che – in punto di doglianza – J. L. annette la violazione del parametro sia alla lunghezza del procedimento (7 anni tra il fatto e la sentenza di appello) sia alle modalità del suo sviluppo e ai contenuti dei provvedimenti (v. nn. 92-101 della sentenza).

La Corte EDU, tuttavia, non condivide il ricorso sotto il primo profilo (n. 124). Il periodo, in cui le indagini e i due gradi di giudizio si sono dispiegati, non può ritenersi sintomo di inerzia o di negligenza, tenuto conto degli elementi concreti del caso e della necessità di acquisire elementi sicuri in ordine all'identificazione degli imputati.

Sotto il secondo aspetto, la Corte EDU premette che le autorità nazionali – nell'amministrazione di un procedimento penale, in cui i fatti sono controversi e in cui la vittima è il testimone principale – devono bilanciare due interessi: quello della vittima a non vedersi trascinata in momenti processuali che mettano a repentaglio la sua integrità e dignità personale; e quello degli imputati a un processo equo, entro cui poter esercitare il diritto alla difesa e, con esso, la facoltà di controinterrogare i testimoni a carico (n. 128).

In questo contesto, la Corte di Strasburgo distingue due momenti: da un lato, le indagini preliminari e gli atti istruttori a dibattimento; dall'altro, il testo delle motivazioni in appello.

Quanto al primo momento temporale, la Corte non è persuasa dei motivi della ricorrente.

È ben vero - concede la Corte - che il pubblico ministero avrebbe potuto meglio tutelare la ricorrente, quale vittima vulnerabile, mediante la richiesta di incidente probatorio; e che, a dibattimento, la ricorrente si sia trovata ad affrontare il controesame di ben otto avvocati difensori. Nondimeno, la Corte considera che, per un verso, la ricorrente non era minorenni e la sua difesa non aveva chiesto le porte chiuse; e, per l'altro, durante il dibattimento sia il presidente del tribunale sia il pubblico ministero avevano rintuzzato le domande insidiose della difesa degli imputati, laddove questa era apparsa andare in contrasto con l'art. 472, comma 3-*bis*, c.p.p.

Diversamente, volgendosi al tema del contenuto della sentenza d'appello, la Corte EDU ritiene ingiustificati i riferimenti alla biancheria intima della ricorrente, alla sua pretesa bisessualità e ai rapporti sessuali occasionali da lei intrattenuti in tempi precedenti ai fatti.

La Corte di Strasburgo stigmatizza altresì i commenti contenuti nelle motivazioni dell'appello, in ordine alla vita presuntamente non lineare della ricorrente, la quale avrebbe sporto denuncia solo per respingere da sé stessa un momento di propria fragilità e debolezza. Tali frasi sono, secondo la Corte, scritte a sproposito e senza un nesso di necessità con l'esigenza probatoria di vagliare la credibilità della vittima quale testimone (n. 136-137).

Per tali motivi, la Corte constata – con la maggioranza di 6 a 1 - la violazione dell'art. 8 CEDU e assegna alla ricorrente 12 mila euro per danni morali, oltre che il rimborso delle spese per 1600 euro.

Redige una opinione dissenziente il giudice polacco Wojtyczek. A suo avviso, individuare nelle frasi della motivazione d'appello una violazione degli obblighi di protezione del diritto alla vita privata significa collocare la giurisdizione penale nel contesto di una lotta culturale contro la discriminazione e la violenza di genere. Viceversa, lo strumento penale dovrebbe esserne lasciato ai margini, tanto più che l'unico dovere del giudice è quello di accertare i fatti e di trarne le conclusioni. Da questo punto di vista, il contesto era importante e, secondo il giudice Wojtyczek, le considerazioni della corte d'appello non possono dirsi arbitrarie.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Codice penale: artt. 609-*bis* e 609-*octies*

Codice di procedura penale artt. 472, comma 3-*bis*

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

M.C. *c.* Bulgaria del 2003

OPINIONE DISSENZIENTE

Giudice Wojtyczek

Causa R.B. e M. c. Italia - Prima Sezione - sentenza 22 aprile 2021 (ricorso n. 41382/19)

Diritto di visita – Situazione di fatto che lede il diritto il diritto di visita del padre, nonostante provvedimenti giudiziari a lui favorevoli - Violazione dell’art. 8 CEDU – Sussiste.

Viola l’art. 8 della CEDU il complessivo comportamento delle autorità italiane che – nonostante provvedimenti giudiziari favorevoli al padre di un minore – finiscano per renderli inefficaci in via di fatto, impedendo il concreto esercizio del diritto di visita.

Fatto. Il caso giudiziario ha a che fare con una vicenda assai tortuosa e complessa, come la stessa sentenza riconosce (v. n. 77).

Il ricorrente e la moglie C.C. si separarono consensualmente nel mese di febbraio 2013. L’accordo di separazione - omologato dal tribunale di Casale Monferrato - stabiliva quale residenza principale del loro bambino M. quello della madre. Al contempo, si prevedeva il diritto di visita e di soggiorno del bambino anche con il padre.

Dopo pochi mesi dalla separazione, la madre C.C. segnalava a un centro specializzato la circostanza che il bambino aveva pronunciato frasi inquietanti sul conto del padre. Ne seguiva l’incarico da parte del procuratore presso

il tribunale per i minorenni di Torino al medesimo centro specializzato di visitare il minore e di produrre una perizia.

Il perito psicologo rassegnava le sue conclusioni il 28 luglio 2013: preso atto che il bambino aveva un rifiuto per la figura paterna, raccomandava che i servizi sociali prendessero in carico sia il minore sia i genitori e consentissero la ripresa di rapporti tra il padre e il bambino.

Tuttavia, tali rapporti non riprendevano affatto a motivo che il padre veniva sottoposto a procedimento penale per abusi proprio in danno del bambino. Peraltro, il procedimento penale veniva archiviato nel gennaio 2014.

Nel contempo, il tribunale dei minori di Genova – adito dalla C.C. per ottenere la rimodulazione del diritto di visita in capo al padre (qui ricorrente) – in realtà non accoglieva tale domanda, limitandosi a ribadire la residenza presso la madre, ad assegnare l'affido al comune di A. e a nominare ancora una volta un perito, affinché questi redigesse una nuova perizia psicologica.

L'esito di tale perizia era che il minore aveva subito la pressione esercitata dalla famiglia materna, affinché la figura paterna fosse esclusa dalla sua vita, mentre la madre aveva svolto con continuità un'azione di convincimento sul minore, circa gli abusi che avrebbe subito da parte del padre.

Sicché il tribunale di Genova, il 13 ottobre 2014, confermava l'affidamento del minore all'ente locale e ne ordinava l'inserimento (unitamente ai genitori) in un percorso di psicoterapia, volto a ripristinare sane relazioni familiari.

Appellata da C.C., questa decisione era confermata dalla corte d'appello di Genova. Nondimeno – con relazione del 22 aprile 2015 – i servizi sociali riferivano al giudice che il percorso d'integrazione ordinato in primo grado non era proseguito a motivo di una serie di ricorsi e atti ostativi da parte della madre, la quale ne aveva reso impossibile il compimento. Di qui la richiesta dei servizi sociali di un intervento urgente. Tale richiesta non riceveva alcun riscontro.

Nel novembre 2015, i servizi sociali riferivano al giudice che la dirigenza scolastica aveva segnalato comportamenti anomali del M. (sintomi di autismo e reazioni violente). Ascoltato dal giudice nell'aprile 2016, il minore riferiva di essere stato maltrattato dal padre, che tuttavia non aveva visto per 3 anni (!).

Sicché – nel mese di giugno 2016 e per tentare di superare le condotte ostruzionistiche della madre – i servizi sociali proponevano al tribunale dei minori di collocare il minore e la madre in una struttura terapeutica. Il tribunale – ancora una volta (nel dicembre di quell’anno) – ordinava una perizia (v. n. 24).

Quest’ennesima perizia (data luglio 2017) rivelava che la madre si era sempre opposta a ogni normalizzazione dei rapporti tra padre e figlio e che quest’ultimo aveva sostanzialmente rimosso la figura paterna (ciò emergeva anche dai disegni del bambino). Il perito raccomandava allora il collocamento della madre in una struttura psicoterapeutica e – per il caso che i colloqui con il padre non fossero ripresi – il collocamento del bambino presso una famiglia affidataria.

Sulla base di tale perizia, il tribunale prendeva atto del rifiuto della madre di ricoverarsi presso la struttura psicoterapeutica e ordinava lo svolgimento di contatti tra padre e figlio in ambiente neutrale senza la presenza di C.C. (v. n. 26).

Peraltro, l’esito di questi incontri non era proficuo, tanto che era il padre a prendere l’iniziativa giudiziale, domandando le misure idonee a proteggere il minore dall’influenza della madre.

Pertanto, ancora una volta, il tribunale dei minori tornava ad accertare che il rapporto simbiotico tra madre e figlio non poteva dirsi sano e a ordinare il collocamento di entrambi presso una struttura dedicata; per il caso dell’inottemperanza, il tribunale ordinava il collocamento nella struttura psicoterapeutica del solo minore con diritto di visita per il padre.

La madre chiese la sospensione della decisione ma la corte d’appello di Genova rigettò l’istanza. Entrambi i genitori proposero gravame sul merito. E la corte d’appello – nell’aprile 2019 – riformò la pronuncia di primo grado in senso favorevole alla madre. Ristabilì la residenza del minore presso di lei e assegnò al padre un diritto di visita, a patto che il bambino acconsentisse agli incontri. La corte d’appello, inoltre, ordinava la prosecuzione del percorso di recupero psicologico del minore e disponeva che i servizi sociali aiutassero i nonni materni a tenere un atteggiamento neutrale, privo di inclinature sfavorevoli nei confronti del padre.

Una richiesta di revoca e di modifica di tale provvedimento, avanzata dal ricorrente, non ebbe successo.

Di qui il ricorso alla Corte EDU per violazione degli articoli 6 e 8 della Convenzione.

Diritto. Tenuto conto dei motivi allegati dai ricorrenti, la Prima sezione – in composizione plenaria - ha esaminato il ricorso soltanto ai sensi dell'articolo 8 della CEDU, rammentando che esiste attualmente un ampio consenso - anche nel diritto internazionale - intorno all'idea che in tutte le decisioni che riguardano i minori il loro interesse superiore debba prevalere (v. n. 67).

La Corte ha constatato che la sentenza del tribunale dei minori del 2017 non era mai stata eseguita. Essa ha poi accertato che le autorità italiane non hanno adottato le misure necessarie per salvaguardare la relazione tra il primo ricorrente e suo figlio, violando gli obblighi positivi di protezione del diritto alla vita familiare, omettendo di adottare provvedimenti efficaci finalizzati al riavvicinamento del bambino con il padre.

In particolare, la Corte ha evidenziato come tale violazioni siano derivate dalla assenza di tempestività delle misure per ripristinare il fisiologico vivere familiare, ponendo in rilievo l'importanza del fattore tempo per evitare il verificarsi di potenziali conseguenze irrimediabili per la relazione tra il genitore ed il figlio. In particolare, ad avviso della Corte, tempo assai prezioso si è perso tra il 2015 e il 2016, allorquando le relazioni dei servizi sociali descrivevano già una situazione allarmante (v. n. 81).

Di conseguenza – secondo la Corte (che si è appoggiata a numerosi precedenti, tra cui *Piazzi c. Italia* del 2010 e *Santilli c. Italia* del 2013) - sono stati violati sia il diritto di visita del primo ricorrente sia il diritto al rispetto della vita familiare.

Infine, data l'impossibilità per il primo ricorrente di mantenere dei contatti significativi con il figlio, la Corte ha accordato la somma di 10.000 EUR al primo ricorrente e la somma di 10.000 EUR al secondo ricorrente.

La sentenza è divenuta definitiva il 22 luglio 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Neulinger e Shuruk *c.* Svizzera del 2010

Piazzi *c.* Italia del 2010

Santilli *c.* Italia del 2013

Luzi *c.* Italia del 2019

Causa Terna c. Italia - Prima Sezione - sentenza 14 gennaio 2021 (ricorso n. 21052/18)

Diritto di famiglia - Vita familiare - Art. 8 CEDU – Diritto di visita – Violazione – Sussiste.

Diritto di famiglia e principio di non discriminazione - Art. 14 CEDU (in combinato con l'art. 8 CEDU) – Diritto di visita – Appartenenza dei familiari della ricorrente alla comunità *rom* - Violazione – Non sussiste.

Viola il diritto alla vita familiare dell'ascendente “acquisita” la complessiva condotta delle autorità nazionali che non consentono – mediante sforzi adeguati – la concreta attuazione del diritto di visita della nonna “acquisita” con la nipote minore, pur nel contesto di un contesto familiare degradato.

Non viola il principio di non discriminazione (in combinato con il diritto alla vita familiare) dell'ascendente “acquisita” la complessiva condotta delle autorità nazionali che – pur avendo manifestato in talune occasioni un pregiudizio verso la comunità *rom* – abbiano interferito con il diritto di visita della nonna “acquisita” con la nipote minore mediante provvedimenti già sanzionati con la constatazione della violazione dell'art. 8 CEDU.

Fatto. Il caso giudiziario ha a che fare con una vicenda assai tortuosa e complessa (come la Corte stessa riconosce: v. n. 72 della sentenza).

La ricorrente è una cittadina italiana che, a un dato momento, contrasse matrimonio con S.T., di etnia *rom*.

I coniugi – tra il 2010 e il 2014 – subirono plurime condanne penali per traffico di stupefacenti e traffico di persone. S. T. aveva, a sua volta, proprie figlie, una delle quali – proprio nel 2010 – partorì una bambina. Tuttavia, non potendosi occupare, ella la affidò al padre e alla di lei moglie (la signora Terna), i quali la presero in carico fino al 2014.

In quell'anno, la ricorrente si rivolse ai servizi sociali di Milano per consentirne l'iscrizione a scuola.

I servizi sociali redassero una relazione dalla quale emergeva che la minore era proficuamente inserita nel contesto familiare dei nonni; senonché nel medesimo anno 2014, la Terna fu tratta in arresto e la bambina fu data alla di lei sorella.

Il tribunale per i minorenni di Milano – conseguentemente (il 10 luglio 2014) – stabilì che l'affidamento doveva passare al comune di Milano, ferma restando la residenza della bambina presso la “nonna acquisita”.

Circa un anno dopo, la relazione dei servizi sociali attestò che la minore frequentava l'asilo e che la valutazione degli aspetti psicosociali era in corso. Non v'erano pertanto motivi per revocare la residenza presso la signora Terna. Due successive perizie psichiatriche (nel 2015 e nel 2016) confermarono il legame forte tra la ricorrente e la bambina e la piena capacità di quest'ultima di far fronte alle esigenze morali e materiali della minore. Sicché il tribunale dei minori di Milano, con decreto del 4 marzo 2016, confermò le precedenti statuizioni (affidamento all'ente locale e residenza presso la Terna), ma dichiarò i genitori naturali decaduti dalla relativa potestà (v. n. 18 della sentenza).

La vicenda assunse una diversa torsione nell'aprile 2016. Il giudice tutelare nominò una tutrice e ordinò una nuova perizia.

Quest'ultima si soffermò sull'ambiente degradato della famiglia, connotato dai precedenti penali dei nonni e dalla mancanza di risorse economiche, che avevano determinato anche un ritardo nell'apprendimento della bambina. Il perito concluse per il collocamento della bambina in una comunità, fermo restando il diritto di visita per la “nonna”, il legame con la quale non doveva essere del tutto reciso.

La minore fu pertanto collocata in comunità nel novembre 2016. Tuttavia – solo 6 giorni dopo tale collocamento – la tutrice raccomandò al giudice di tutelare di sospendere immediatamente le visite della ricorrente con la bambina, a motivo che sospettava l'intenzione della prima di sottrarre la seconda e di portarla con sé. Il giudice tutelare accolse la richiesta della tutrice.

Viceversa, il tribunale dei minori – sulla base di una nuova perizia e con un decreto del 6 dicembre 2016 – confermò il collocamento in comunità e il diritto di visita, con la cautela di non rivelare alla Terna il luogo di effettiva custodia della bambina.

Seguirono alterne vicende: le visite non ripresero mai e, mentre il perito del giudice tutelare opinò (nel giugno 2017) che la Terna era priva di capacità genitoriali, la psicologa del comune di Milano invece stese una relazione nella quale attestava il malessere della minore in ragione dei mancati rapporti con la “nonna” (v. n. 33).

Nell'aprile 2018, il tribunale dei minori pervenne a dichiarare lo stato di adottabilità della bambina. I motivi del tribunale erano i seguenti:

i genitori erano decaduti dalla relativa potestà;

il nonno era detenuto per scontare una pena;

la “nonna acquisita” era stata a sua volta condannata e visitava regolarmente il marito in carcere, senza prendere le distanze dalle sue azioni. Ella aveva altresì nascosto l'esistenza della bambina alle autorità per diversi anni (2010-2014);

la medesima signora Terna mostrava evidenti carenze cognitive e l'incapacità di anteporre i bisogni della bambina ai propri.

La Terna si appellò e la corte d'appello di Milano dispose una nuova perizia. Quest'ultima – datata 16 luglio 2019 - sottolineò ancora una volta il legame affettivo tra la ricorrente e la bambina ed escluse elementi concreti di pericolo di sottrazione. Nondimeno la causa non si risolse e – al momento della decisione della Corte EDU – risultava ancora in corso.

Di qui il ricorso alla Corte di Strasburgo, sia per l'art. 8 sia per l'art. 14, poiché la ricorrente ha ravvisato nel comportamento della tutrice una

venatura razzista nei confronti dell'ambiente *rom*. (Al riguardo, nel processo è intervenuto *ad adiuvandum* il Centro europeo per i diritti dei *Rom*).

Diritto. La Prima sezione affronta il caso in composizione plenaria.

La Corte constata che la ricorrente non è più riuscita a vedere la nipote dall'8 novembre 2016, nemmeno dopo che – il 6 dicembre successivo – il tribunale dei minori aveva ordinato la ripresa degli incontri.

Essa accerta che le autorità italiane non hanno dimostrato la diligenza necessaria e che siano rimaste al di sotto di quanto ci si poteva ragionevolmente attendere da esse. La Corte ritiene, in particolare, che i servizi sociali non si siano adoperati per creare le condizioni necessarie alla piena realizzazione del diritto di visita della ricorrente e che tale condotta lascia ancor più sorpresi alla luce del fatto che diverse relazioni peritali avevano evidenziato il malessere della bambina per l'interruzione dei contatti con la “nonna”; e che il tribunale dei minori ha tollerato che le sue decisioni di far riprendere gli incontri non avessero seguito. Le autorità non hanno quindi adottato le misure necessarie e tempestive per salvaguardare la relazione tra la signora Terna e la minore.

Di conseguenza – secondo la Corte (che si è appoggiata a numerosi precedenti, tra cui *Piazzi c. Italia* del 2010 e *Santilli c. Italia* del 2013) – è stato violato il diritto di visita della ricorrente (nn. 73-77).

Quanto invece alla violazione del principio di non discriminazione (art. 14 CEDU), la Corte dà atto che l'atteggiamento della tutrice rivelasse pregiudizi nei confronti dei *Rom* (n. 99), tuttavia la violazione del diritto della ricorrente è da imputare agli atti dell'autorità giurisdizionale e ai suoi ausiliari ed è quindi già stata sanzionata con l'accertamento della violazione dell'art. 8. Tanto più che gli esiti della condotta della tutrice, sebbene accolti dal giudice tutelare, erano stati poi ribaltati dal tribunale dei minori. Di qui la pronuncia di non violazione.

In conclusione, la Corte accorda alla ricorrente la somma di 4.000 euro per danno morale e 10.000 euro per le spese.

La sentenza è divenuta definitiva il 14 aprile 2021.

RIFERIMENTI NORMATIVI

legge n. 184 del 1983

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Piazzini *c.* Italia del 2010

Santilli *c.* Italia del 2013

Strumia *c.* Italia 2016

Causa T.M. c. Italia - Prima Sezione - sentenza 7 ottobre 2021 (ricorso n. 29786/19)

Diritto di famiglia - Vita familiare - Art. 8 CEDU – Diritto di visita – Violazione – Sussiste.

Viola il diritto alla vita familiare del padre la complessiva condotta delle autorità nazionali che non consentono – mediante sforzi adeguati – la concreta attuazione del suo diritto di visita con il figlio.

Fatto. Il caso giudiziario ha a che fare con una vicenda assai tortuosa e complessa (come la Corte stessa riconosce: v. n. 73 della sentenza).

In estrema sintesi, il ricorrente è un residente di Messina che aveva avuto una figlia da A.L.R., dalla quale tuttavia era separato nel 2007. Per poco più di un anno – fino all'8 settembre 2008 – aveva esercitato il suo diritto di visita. Viceversa – dopo tale data – si erano sviluppate vicende intricate che avevano portato all'interruzione dei rapporti con la figlia.

E' qui sufficiente riportare che, a fronte dei comportamenti ostruzionistici della madre (consistiti anche nella presentazione di una querela per minaccia e violenza privata nei confronti del ricorrente, peraltro poi ritirata), egli aveva chiesto e ottenuto dal tribunale dei minori di Messina l'affido

condiviso della bambina. Senonché – nel settembre 2009 – la madre si era trasferita improvvisamente con la minore a Milano.

Il ricorrente aveva pertanto chiesto al tribunale dei minori di Messina un provvedimento urgente. Il tribunale aveva confermato la propria statuizione sull'affido condiviso e ordinato ai servizi sociali di Messina e Milano di operare congiuntamente affinché il diritto di visita fosse rispettato.

Peraltro, erano seguiti solo due incontri tra padre e figlia (il 31 dicembre 2009 e il 1° gennaio 2010), occasione in seguito alla quale peraltro la bambina aveva espresso la volontà di non rivedere più il genitore (v. nn. 19-20).

Successivamente, il confronto giudiziale tra i genitori si era spostato innanzi al tribunale dei minori di Milano, il quale tuttavia – in data 4 maggio 2015 – dopo aver disposto l'audizione della minore (ormai dodicenne) aveva assegnato l'affido esclusivo alla madre e disposto l'interruzione delle visite col padre.

Questi si era appellato, ma la corte d'appello di Milano aveva sostanzialmente confermato la pronuncia del tribunale, aggiungendovi dapprima (nel 2016) la prescrizione di un percorso di mediazione familiare, e poi, fallito questo, l'invito ai genitori (nel gennaio 2017) di riflettere seriamente sul loro comportamento (v. nn. 39-41).

Il ricorso per cassazione del padre era stato respinto. Di qui il ricorso alla Corte di Strasburgo, per violazione dell'art. 8 CEDU.

Diritto. La Prima sezione affronta il caso in composizione ristretta e – conformemente a diverse pronunce rese anche nel 2021 (v. le sentenze Terna c. Italia del 14 gennaio e R.B. e M. c. Italia del 22 aprile) - constata che il ricorrente non è più riuscito vedere la figlia dall'8 settembre 2008 (eccezione fatta per due occasioni), nemmeno dopo che il tribunale dei minori di Messina aveva ordinato la ripresa degli incontri.

Essa accerta che le autorità italiane non hanno dimostrato la diligenza necessaria e che siano rimaste al di sotto di quanto ci si poteva ragionevolmente attendere da loro (v. n. 74). La Corte ritiene, in particolare, che i servizi sociali di Milano non si siano adoperati per creare le condizioni necessarie alla piena realizzazione del diritto di visita del ricorrente (v. n. 68); e accerta che il tribunale non ha ritenuto di disporre una perizia prima di stabilire (peraltro solo nel 2014) l'affido esclusivo alla madre; e che sull'appello

(interposto nel 2015) la corte territoriale abbia iniziato le udienze solo nel 2016. Le autorità non hanno quindi adottato le misure tempestive per salvaguardare la relazione tra il ricorrente e il minore, proprio in un ambito in cui la rapidità delle decisioni sarebbe stata necessaria, per evitare di porre il ricorrente dinnanzi al fatto compiuto (v. n. 76-78). Di conseguenza – secondo la Corte (che si è appoggiata a numerosi precedenti, tra cui *Piazzi c. Italia* del 2010 e *Santilli c. Italia* del 2013) – è stato violato il diritto di visita del ricorrente e con esso la sua vita familiare (nn. 80-81).

In conclusione, la Corte all'unanimità accorda al ricorrente la somma di 15.000 euro per danno morale ma nulla per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Piazzi c. Italia del 2010

Santilli c. Italia del 2013

Strumia c. Italia 2016

4. ART. 10 - LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Causa Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella c. Italia - Prima Sezione - sentenza 31 agosto 2021 (Ricorso n. 66984/14)

Libertà di espressione - Garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione - Esclusione di un soggetto politico dalla partecipazione alle trasmissioni di informazione delle reti del servizio pubblico radiotelevisivo - Violazione dell'art. 10 CEDU - Sussiste.

Viola l'art. 10 della CEDU l'esclusione di un soggetto politico dai principali programmi di informazione trasmessi dalle emittenti del servizio pubblico radiotelevisivo che, pur non essendo soggetti a rigidi criteri di ripartizione dei tempi tra le forze politiche, devono comunque garantire il rispetto della parità di trattamento e dell'imparzialità dell'informazione.

Fatto. La sentenza prende le mosse dall'esposto presentato il 4 giugno 2010 dall'Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella all'AGCOM avverso i tre canali generalisti della RAI. Nello specifico, l'associazione ricorrente denunciava che tra il 1° aprile e il 3 giugno 2010 vi era stata una sotto-rappresentazione dei suoi esponenti politici nei telegiornali e nei tre *talk show* più popolari trasmessi dai citati canali, con conseguente violazione dei principi del pluralismo, dell'imparzialità e della parità di trattamento.

L'8 luglio 2010 l'AGCOM disponeva l'archiviazione degli atti relativi all'esposto, ritenendo che, alla luce di una valutazione complessiva della presenza dell'associazione in tutti i programmi di informazione trasmessi da ciascun canale, nonché del tempo dedicato a forze politiche che - al pari della ricorrente - non avevano eletto rappresentanti con proprio simbolo al Parlamento nazionale o a quello europeo, questa avesse beneficiato di tempi di antenna congrui nel periodo considerato.

Successivamente il TAR Lazio, pronunciandosi sull'impugnazione proposta dalla ricorrente, annullava la delibera dell'AGCOM⁵³, censurando in particolare l'affermazione relativa all'impossibilità di qualificare l'associazione come "soggetto politico", posto che in forza di un accordo politico pubblico la Lista Marco Pannella risultava rappresentata da nove parlamentari che avevano costituito una delegazione autonoma all'interno del Gruppo parlamentare del Partito Democratico.

Il giudice osservava che, peraltro, anche forze politiche non rappresentate in Parlamento erano state invitate, a differenza della ricorrente, a partecipare ai programmi in questione.

Inoltre, l'Autorità aveva ommesso di motivare sulle ragioni che l'avevano indotta ad operare una valutazione complessiva dei tempi di antenna per ciascun canale, discostandosi così dai suoi precedenti indirizzi, alla luce dei quali sarebbe risultato necessario un computo basato sui tempi dedicati alle forze politiche nei singoli programmi di informazione.

All'esito del riesame conseguente alla sentenza di annullamento del TAR Lazio, l'AGCOM adottava una nuova delibera con cui confermava l'archiviazione della denuncia dell'associazione ricorrente, ribadendo la legittimità delle motivazioni poste a fondamento della prima decisione. A fronte della sostanziale reiterazione della delibera, l'associazione ricorrente promuoveva giudizio di ottemperanza, che si concludeva con l'ordine rivolto all'AGCOM di dare esecuzione alla sentenza del TAR Lazio del 2011.

L'Autorità disponeva quindi che la RAI prevedesse la partecipazione della ricorrente a due dei tre *talk show* da cui lamentava l'esclusione, in quanto uno dei programmi era stato - nel frattempo - soppresso.

In seguito, esponenti dell'associazione venivano invitati a partecipare a una sola delle trasmissioni in questione, mentre nell'altra interveniva la Segretaria dell'associazione Radicali Italiani.

53 V. TAR Lazio, sent. 9 giugno 2011, n. 8064.

La ricorrente interponeva quindi ricorso alla Corte EDU per violazione dell'art. 10 della Convenzione, sotto il profilo del diritto di comunicare idee e opinioni di natura politica.

Diritto. La Prima Sezione ricorda preliminarmente che il pluralismo informativo e la libertà del dibattito politico assurgono a principi fondativi della nozione di società democratica su cui la Convenzione si basa. Osserva poi che la normativa interna opera una distinzione tra programmi di comunicazione politica e programmi di informazione⁵⁴ e che per questi ultimi, pur non sussistendo l'obbligo di ripartire il tempo di parola tra le diverse forze politiche secondo criteri rigidi, si impone, comunque, il rispetto del principio della parità di trattamento. Quanto alle prassi interpretative dell'AGCOM, la Corte EDU evidenzia che per le trasmissioni di informazione politica aventi i caratteri della serialità e della chiara riconoscibilità, l'Autorità ha sempre verificato il rispetto delle norme in materia di pluralismo facendo applicazione del principio di autonoma considerazione.

Di contro, la Corte rileva che nel caso di specie l'AGCOM ha proceduto a una valutazione complessiva del tempo di antenna assegnato alla ricorrente senza tenere in debito conto elementi quali la popolarità o le fasce orarie di trasmissione dei programmi ed omettendo di motivare adeguatamente sul punto. Censura inoltre l'interpretazione eccessivamente formalista adottata dall'Autorità nella definizione di "soggetto politico", nella misura in cui non ha tenuto conto dell'accordo politico intercorso tra l'associazione ed il gruppo parlamentare, nè delle statuizioni contenute in merito nella pronuncia del TAR Lazio.

Quanto all'esecuzione delle pronunce dei giudici interni, osserva che la soppressione di una delle trasmissioni di maggiore importanza avrebbe richiesto l'assegnazione di una partecipazione compensativa in un altro programma.

54 Si v. la legge n. 28 del 2000, la quale all'art. 11-ter definisce "programma di comunicazione politica" ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni e "programma di informazione" il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca.

Allo stesso modo, anche la decisione dell'AGCOM ha ricevuto solo parzialmente attuazione da parte della RAI. In tal senso, la Corte rileva che l'intervento della Segretaria dell'associazione Radicali Italiani in uno dei *talk show* non può ritenersi espressivo della partecipazione dell'associazione ricorrente, data la non assimilabilità delle due forze politiche che poteva agevolmente essere identificata dalla RAI.

In conclusione, la Corte EDU ritiene che le misure adottate dalle autorità interne per riparare il pregiudizio subito dall'associazione ricorrente non siano state idonee ad assicurare alla stessa l'effettiva partecipazione al dibattito politico attraverso le reti televisive del servizio pubblico.

Dichiara pertanto che vi è stata violazione dell'art. 10 della Convenzione e accorda alla ricorrente un danno morale di 12.000 euro ai sensi dell'art. 41 CEDU.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 10 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Centro Europa 7 *c.* Italia, 7 giugno 2012

Manole e altri *c.* Moldavia, 17 settembre 2009

Causa Associazione politica nazionale lista Marco Pannella e Radicali italiani c. Italia - Prima Sezione - sentenza del 30 agosto 2021 - (ricorso n. 20002/13)

Libertà di espressione – Diritto di comunicare idee e opinioni di natura politica – Soppressione di trasmissioni di comunicazione politica dal servizio pubblico radiotelevisivo – Violazione dell'art. 10 CEDU – Non sussiste.

Diritto a un ricorso effettivo – Soppressione di trasmissioni di comunicazione politica dal servizio pubblico radiotelevisivo – Scelta politica del Parlamento non giustiziabile – Violazione dell'art. 13 CEDU – Sussiste.

Non costituisce violazione dell'art. 10 CEDU la soppressione di trasmissioni di comunicazione politica dal servizio pubblico radiotelevisivo posto che, anche in ragione dell'evoluzione dell'offerta mediatica, essa non ha privato i soggetti politici della possibilità di veicolare opinioni ed idee attraverso le reti pubbliche.

Viola l'art. 13 CEDU la mancanza di rimedi interni all'ordinamento italiano contro la soppressione di trasmissioni di comunicazione politica dal servizio pubblico radiotelevisivo da parte della competente Commissione parlamentare.

Fatto. La causa trae origine dalla soppressione, a partire dal 2008, della trasmissione delle “tribune politiche” dal servizio pubblico radiotelevisivo. L'omessa riprogrammazione di tali trasmissioni di comunicazione politica era ascrivibile al mancato esercizio del potere di regolamentazione spettante alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Nello specifico, data l'attribuzione alla Commissione di vigilanza del potere di disciplinare direttamente le “tribune” trasmesse dalla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo in periodo non elettorale⁵⁵, la mancanza di un atto di impulso dell'organo parlamentare aveva determinato l'impossibilità per la RAI di organizzare autonomamente un nuovo ciclo di trasmissioni di comunicazione politica. Senonchè, a fronte dell'inerzia della Commissione di vigilanza, il rappresentante dall'Associazione politica nazionale lista Marco Pannella (di seguito: prima ricorrente) aveva presentato diverse interrogazioni parlamentari sulla questione. Al contempo, il segretario dei Radicali italiani (di seguito: seconda ricorrente) aveva inviato una lettera al Presidente della Commissione di vigilanza per denunciare l'interruzione delle “tribune” e l'asserita menomazione del pluralismo informativo ad essa conseguente.

In tale contesto, le associazioni presentavano ricorso alla CEDU deducendo la violazione dell'art. 10 della Convenzione, sotto il profilo del diritto di comunicare idee e opinioni di natura politica. Le ricorrenti invocavano inoltre l'art. 13 CEDU, per non aver avuto accesso a ricorsi interni effettivi avverso la violazione dedotta.

Diritto. La Prima Sezione si pronuncia preliminarmente sull'eccezione formulata dal Governo circa l'assenza della qualità di vittima in capo alla

55 V. l'art. 4 della legge n. 103 del 1975.

seconda ricorrente. Sul punto, nel richiamare il diritto interno pertinente, la Corte osserva che la definizione di “soggetto politico” legittimato a prendere parte ai cicli di “tribune” è contenuta all’art. 2 della delibera della Commissione di vigilanza del 18 dicembre 2002, ai sensi del quale l’accesso alle trasmissioni di comunicazione politica diffuse dalla RAI in periodo non interessato da campagne elettorali è garantito:

alle forze politiche che costituiscono un gruppo almeno in un ramo del Parlamento o che abbiano eletto rappresentanti al Parlamento europeo; alle componenti politiche del Gruppo Misto;

ai comitati promotori di *referendum* limitatamente ai quesiti dei quali l’Ufficio centrale per il *referendum* abbia accertato la legittimità.

La Corte evidenzia che la disposizione in questione, laddove si riferisce ai comitati promotori, ricollega lo *status* di soggetto politico alla titolarità di un interesse attuale a far conoscere al pubblico il contenuto e lo scopo della proposta referendaria. Pertanto, avendo la seconda ricorrente promosso una campagna referendaria conclusasi nel 2005 e non disponendo di rappresentanti eletti in Parlamento, questa non può più considerarsi “soggetto politico” ai fini dell’accesso alle trasmissioni di comunicazione politica. Rilevata dunque l’assenza della qualità di vittima, dichiara in questa parte il ricorso irricevibile *ratione personae*.

Quanto alla violazione dell’art. 10 CEDU dedotta dalla prima ricorrente, la Corte EDU evidenzia che, anche a voler ritenere che l’interruzione delle “tribune politiche” abbia integrato una limitazione dell’art. 10 CEDU, essa deve considerarsi senz’altro prevista dalla legge, in quanto il diritto nazionale rimette a un organo politico - la Commissione di vigilanza - la valutazione relativa alla necessità di programmare tali trasmissioni. Inoltre, l’attribuzione del potere regolamentare in questione all’organo parlamentare appare funzionale a garantire l’imparzialità e il pluralismo dell’informazione, sicchè tale previsione risulta altresì rispondente allo scopo legittimo della tutela dei diritti altrui di cui all’art. 10, comma 2, CEDU.

Nel valutare dunque se la limitazione sia proporzionata, la Corte ricorda che, secondo la tesi dell’associazione, l’inerzia della Commissione sarebbe imputabile alla volontà di favorire la diffusione dei programmi di

informazione⁵⁶ - in particolare nella forma di *talk show* - che, diversamente dai programmi di comunicazione politica, non sono soggetti a criteri rigidi di ripartizione del tempo di parola tra le varie forze politiche. In particolare, la prima ricorrente lamenta che la maggiore libertà editoriale di cui gode l'emittente pubblica nell'organizzare tali trasmissioni e la contestuale soppressione delle tribune politiche hanno comportato una sovra-rappresentazione delle forze politiche più popolari, con conseguente lesione del diritto di accesso a una pluralità di opinioni politiche.

Nel merito la Corte, ribadita la centralità del pluralismo nei dibattiti politici anche al di fuori del periodo elettorale, osserva che le "tribune", concepite negli anni '70, costituivano allora uno strumento privilegiato per veicolare contenuti politici al grande pubblico. Tuttavia, alla luce del mutato contesto sociale ed in particolare dell'evoluzione dell'offerta mediatica, nonché del disinteresse del pubblico per le trasmissioni di comunicazione politica, deve ritenersi che l'attuale sistema radiotelevisivo pubblico offre concrete possibilità di diffondere idee e opinioni attraverso modalità alternative alle "tribune politiche". Rileva inoltre che la soppressione di tali programmi non ha colpito in modo differenziato l'associazione ricorrente, ma ha coinvolto tutte le forze politiche. Ne discende che non può ravvisarsi una lesione specifica del diritto di manifestare il proprio pensiero in capo alla ricorrente. Dichiarò pertanto - all'unanimità - che non vi è stata violazione dell'art. 10 CEDU.

In merito alla violazione dell'art. 13 CEDU, la prima ricorrente lamenta di non aver avuto alcun rimedio effettivo avverso l'interruzione delle "tribune politiche". Sul punto la Corte EDU rammenta che, per costante giurisprudenza nazionale⁵⁷, gli atti emanati dalla Commissione di vigilanza non hanno natura amministrativa ma politica, in quanto provenienti da un organo che esprime la volontà del Parlamento nel settore del servizio pubblico radiotelevisivo.

56 Per la distinzione tra le due tipologie di programmi, v. la legge n. 28 del 2000, art. 11-ter, che definisce "programma di comunicazione politica" ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni e "programma di informazione" il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca.

57 V. Cass. Civ., SS.UU., 25 novembre 1983, n. 7072; Cons. Stato Sez. VI, 1° luglio 2003, n. 3950.

Pertanto, alla luce dell'esclusione della giustiziabilità dell'inerzia della Commissione di vigilanza e dell'impossibilità di agire avverso la RAI - in quanto priva del potere di organizzare autonomamente il ciclo di trasmissioni - dichiara che la ricorrente non ha disposto di un ricorso interno effettivo. Riconosce quindi che vi è stata violazione dell'art. 13 CEDU.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 10 CEDU

Art. 13 CEDU

L. 103/1975

L. 28/2000

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano *c.* Italia, 7 giugno 2012

Manole e altri *c.* Moldavia, 17 settembre 2009

Causa Biancardi c. Italia - Prima Sezione - sentenza 25 novembre 2021 (ricorso n. 77419/16)

Libertà di espressione - Condanna al risarcimento dei danni derivanti dalla mancata deindicizzazione di un articolo concernente fatti penalmente rilevanti commessi da un privato - Violazione dell'art. 10 CEDU - Non sussiste.

Non viola l'art. 10 della CEDU la condanna inflitta al direttore di un giornale *online* al risarcimento dei danni derivanti dalla mancata deindicizzazione di un articolo, contenente dati sensibili riferiti ad un soggetto privato, rimasto accessibile sul *web* per otto mesi dopo l'invio di una formale diffida volta ad ottenerne la rimozione.

Fatto. Il ricorrente, direttore *pro tempore* di un giornale *online*, il 29 marzo 2008 pubblicava un articolo concernente una rissa, seguita da un accoltellamento, che aveva avuto luogo in un ristorante. Nello specifico, nel

titolo venivano riportati i nomi dei ristoranti che erano stati chiusi a seguito dell'episodio, nel sottotitolo si dava conto dell'appartenenza degli stessi ad alcuni dei soggetti - tra cui V.X. - coinvolti nella rissa, mentre nel corpo dell'articolo delle misure personali da cui questi erano stati raggiunti, oltre che dei possibili moventi del reato.

Dopo aver inutilmente inviato una diffida stragiudiziale al ricorrente al fine di ottenere la rimozione dell'articolo in data 6 settembre 2010, V.X. e il ristorante W agivano in giudizio nei confronti del ricorrente e di Google Italy S.r.l. (successivamente estromessa dalla controversia).

Il tribunale di Chieti, rilevato che il 23 maggio 2011 il ricorrente aveva dichiarato di aver provveduto alla deindicizzazione dell'articolo, ravvisava la violazione degli artt. 7, 11, 15 e 25 del decreto legislativo n. 196 del 2003 e la conseguente lesione del diritto alla riservatezza e alla reputazione degli attori, integrata dalla persistente e capillare divulgazione di dati particolarmente sensibili. Condannava pertanto Biancardi al risarcimento dei danni non patrimoniali, liquidato in 5.000 euro per ciascun danneggiato. A seguito del ricorso proposto dal ricorrente, la Corte di cassazione confermava la sentenza di primo grado, osservando che il mantenimento del diretto ed agevole accesso alla notizia sul *web* era da configurarsi, quantomeno a far data dalla diffida stragiudiziale, come trattamento illecito di dati personali.

Il ricorrente adiva dunque la Corte EDU deducendo la violazione dell'art. 10 della Convenzione, sotto il profilo del diritto ad informare il pubblico.

Diritto. La Prima Sezione, premesso che la peculiarità del caso di specie va individuata non già nel contenuto diffamatorio dell'articolo o nelle sue modalità di pubblicazione e diffusione, quanto piuttosto nel lasso temporale per cui lo stesso è risultato agevolmente accessibile, rileva che l'obbligo di deindicizzazione grava non soltanto sui gestori dei motori di ricerca, ma anche sugli amministratori di giornali *online*.

Richiamando anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, precisa che l'obbligo in questione postula non già la rimozione di contenuti dal *web*, quanto piuttosto l'eliminazione dai risultati visualizzati a seguito di una ricerca, effettuata inserendo il nominativo di un soggetto, dei *link* a pagine *Internet* contenenti dati riguardanti tale soggetto.

Nel merito, la Corte procede dunque a verificare se la limitazione della libertà di espressione del ricorrente sia da considerarsi necessaria e proporzionata ai sensi dell'art. 10§2 della CEDU. A tal fine, richiama preliminarmente i criteri che regolano il bilanciamento tra libertà di espressione e diritto alla reputazione, da identificarsi: (i) nella rispondenza della notizia a una finalità di interesse generale (ii) nella notorietà del soggetto rappresentato (iii) nel comportamento tenuto da questo nei confronti dei media (iv) nelle modalità impiegate per ottenere e nel dare l'informazione e nella sua veridicità (v) nel contenuto, nella forma e nelle conseguenze della pubblicazione (vi) nella severità della sanzione applicata al ricorrente.

Facendo applicazione di tali criteri nel caso di specie, evidenzia che l'articolo del ricorrente è rimasto accessibile per un periodo di tempo significativo, alla luce del quale il diritto del soggetto rappresentato al rispetto della sua reputazione è divenuto prevalente rispetto alla finalità informativa per cui i dati erano stati originariamente trattati.

Osserva inoltre che le informazioni riportate erano particolarmente sensibili in quanto concernenti un procedimento penale e che peraltro le stesse - riferite ad una persona che agiva in qualità di soggetto privato - non erano state aggiornate a seguito dell'evoluzione della vicenda giudiziaria, risultando pertanto obsolete.

Quanto alla severità della sanzione, rileva che la condanna al risarcimento dei danni è stata disposta nell'ambito di un procedimento civile - non già penale - e che il relativo importo non può considerarsi eccessivo. Ritiene pertanto che la limitazione del diritto di cui all'art. 10 CEDU sia stata disposta dai giudici nazionali all'esito di un corretto bilanciamento tra libertà di espressione e tutela della reputazione altrui.

Dichiara quindi - all'unanimità - che non vi è stata violazione dell'art. 10 della Convenzione.

Causa Marinoni c. Italia - Prima Sezione - sentenza 18 novembre 2021 (ricorso n. 27801/12)

Libertà di espressione - Diritto di cronaca e critica storica - Divulgazione di fatti offensivi dell'altrui reputazione - Condanna al risarcimento dei danni - Violazione dell'art. 10 CEDU - Non sussiste.

Presunzione di innocenza - Impugnazione della sentenza di proscioglimento ai soli effetti della responsabilità civile - Irricevibilità del ricorso per inapplicabilità dell'art. 6, comma 2, CEDU nel giudizio sulla responsabilità civile da reato - Non sussiste.

Non viola l'art. 10 CEDU la condanna al risarcimento dei danni derivanti da diffamazione commessa attraverso la pubblicazione di un libro sui fatti occorsi a Rovetta nell'aprile del 1945, contenente espressioni lesive dell'altrui reputazione non giustificate da un interesse generale alla ricostruzione degli accadimenti storici.

Fatto. Il ricorrente è l'autore del libro “*La terrazza sul cortile. I fatti di Rovetta del 28 aprile 1945 nei ricordi di un bambino*”. Nel ricostruire gli eventi che portarono alla fucilazione di quarantatré militari della Repubblica sociale italiana, l'autore, in qualità di testimone diretto del periodo storico in questione, aveva riportato numerosi episodi concernenti la sua vita familiare. Tra questi, vi erano alcuni passaggi sui rapporti intercorrenti tra la famiglia del ricorrente, antifascista, e S.M. e sua moglie G.G., entrambi sostenitori del regime fascista.

In seguito alla pubblicazione del libro, gli eredi di S.M. e G.G. presentavano querela per il reato di diffamazione, per aver Marinoni addebitato a G.G. - all'epoca capo dell'ufficio comunale per le informazioni militari - la decisione di inserire il nome del nonno del ricorrente nella lista di soggetti da fucilare in caso di rappresaglie contro le forze tedesche ed aver definito S.M. come “marito fantoccio”.

Il GUP di Bergamo, all'esito del giudizio abbreviato, pronunciava sentenza di assoluzione nei confronti del ricorrente, ritenendo il fatto scriminato dall'esercizio del diritto di cronaca e critica storica ai sensi dell'art. 51 c.p.

La Corte d'appello di Brescia, investita dell'impugnazione proposta ai sensi dell'art. 576 c.p.p. ai soli fini della responsabilità civile, condannava il ricorrente al risarcimento dei danni in favore delle parti civili, per una somma complessiva pari a 16.000 euro. Nello specifico, il giudice di secondo grado escludeva la ricorrenza della scriminante di cui all'art. 51 c.p. sulla base dell'inconsistenza degli elementi forniti per comprovare l'affermazione relativa alla responsabilità di G.G. in ordine alla redazione della lista di ostaggi, tale

per cui il fatto non poteva ritenersi veritiero. Rilevava inoltre l'insussistenza di un interesse storico sotteso all'opinione diffamatoria resa su S.M.

La Corte di cassazione, nel giudizio sul ricorso presentato dal ricorrente, confermava la sentenza di secondo grado, ritenendo i passaggi della sentenza censurati dal ricorrente non affetti da contraddittorietà.

Di qui il ricorso alla Corte EDU, fondato sia sulla violazione dell'art. 6§2, sia dell'art. 10 della Convenzione.

Diritto. In relazione alla violazione dell'art. 6, comma 2, la Prima Sezione osserva preliminarmente che la tesi del Governo, per cui la presunzione di innocenza non può trovare applicazione nel giudizio sulla responsabilità civile del ricorrente, non tiene conto del rapporto di stretta consequenzialità logica e giuridica esistente tra il primo grado di giudizio ed il giudizio d'appello promosso ai sensi dell'art. 576 c.p.p.

In particolare, essa rammenta che la portata dell'art. 6, comma 2, CEDU, laddove impedisce che gli individui che abbiano beneficiato di un'assoluzione o di un'archiviazione dell'azione penale siano trattati dalle autorità pubbliche come se fossero di fatto colpevoli del reato che era stato loro ascritto, non è limitata al solo procedimento penale ma si estende ai procedimenti paralleli e successivi che postulino la valutazione dei medesimi fatti posti a fondamento dell'addebito penale.

Pertanto, nel caso di specie va affermata l'applicabilità della garanzia procedurale prevista dall'art. 6, comma 2, posto che l'affermazione della responsabilità civile del ricorrente è seguita a un accertamento - sia pure incidentale - sulla sussistenza dell'illecito penale causativo del danno.

Nel merito la Corte, valutate le specificità del giudizio instauratosi a seguito dell'impugnazione della sentenza di proscioglimento ai soli effetti civili, ritiene che le dichiarazioni contenute nelle decisioni dell'autorità giudiziaria non abbiano violato la presunzione di innocenza. Osserva in tal senso che i giudici interni hanno condannato il ricorrente al risarcimento dei danni conformemente agli *standard* probatori imposti per l'accertamento della responsabilità civile e che la nuova valutazione dei fatti costitutivi dell'illecito penale non si è tradotta in dichiarazioni atte a mettere in dubbio l'esito assolutorio del giudizio sull'imputazione penale. Pertanto non vi è stata violazione dell'art. 6, comma 2.

Quanto alla violazione dell'art. 10 CEDU, la Corte EDU sottolinea che il libro del ricorrente si iscrive nel filone di ricerca storiografica noto come "microstoria" e risulta caratterizzato dal costante intreccio tra piani narrativi afferenti rispettivamente ad accadimenti storici ed a ricordi di infanzia.

La natura "ibrida" del testo impone quindi di distinguere gli elementi riconducibili all'analisi storica, la cui divulgazione soddisfa una finalità di interesse generale che riceve una tutela rafforzata ai sensi dell'art. 10 CEDU, dalle opinioni espresse nei riguardi di individui che agivano unicamente nel contesto della vita familiare del ricorrente. Sotto questo profilo, rileva che il riferimento a S.M. come "marito fantoccio" concerne unicamente la sfera privata del soggetto, la cui lesione non appare giustificata da un interesse pubblico. Similmente, il fatto attribuito a G.G., oltre a non essere supportato da elementi che consentano di vagliarne la veridicità, non fornisce alcun apporto alla ricostruzione storica dei fatti di Rovetta.

Inoltre l'importo dovuto a titolo di risarcimento dei danni non appare sproporzionato alla luce delle circostanze del caso concreto.

In definitiva, la Corte ritiene che l'ingerenza nell'esercizio della libertà di espressione del ricorrente non è stata sproporzionata e che la condanna al risarcimento dei danni derivanti dalla lesione dell'altrui reputazione non integra violazione dell'art. 10 CEDU.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 10 CEDU

Art. 6, comma 2, CEDU

Art. 576 c.p.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Sull'applicabilità dell'art. 6§2 CEDU in procedimenti successivi al proscioglimento:

Pasquini *c.* San Marino, 20 ottobre 2020

Allen *c.* Regno Unito, 12 luglio 2013

5. ART. 1 PROT. N. 1 – PROTEZIONE DELLA PROPRIETÀ

Casarin c. Italia – Prima Sezione – sentenza 11 febbraio 2021 (ricorso n. 4893/13)

Retribuzione – Assegno integrativo *ad personam* – Nuova valutazione dei presupposti di corresponsione dell’assegno – Ripetizione d’indebitito – Contrasto con il legittimo affidamento - Violazione dell’art. 1, Prot. 1 – Sussiste.

Viola l’art. 1 Prot. 1 la pronuncia definitiva dell’autorità giurisdizionale interna che condanna una dipendente a corrispondere – a titolo di ripetizione d’indebitito – somme percepite come assegni integrativi *ad personam*, laddove sia maturato un legittimo affidamento sulla correttezza della sua corresponsione e non possa essere rimproverata alla dipendente alcuna colpa.

Fatto. La signora Casarin, dopo aver prestato servizio alle dipendenze del Ministero dell’istruzione per 25 anni (dal 1973 al 1998), aveva aderito alle procedure di mobilità previste dalla legislazione nel frattempo intervenuta. Era stata dunque assunta dall’INPS e – conformemente al testo unico degli impiegati civili dello stato del 1957 – le era stato corrisposto un assegno integrativo *ad personam*, poiché il nuovo inquadramento prevedeva una retribuzione inferiore a quella goduta nel precedente impiego.

Senonchè, nel 2004, alla Casarin era stata diagnosticata una patologia del tutto invalidante, tale per cui ella era stata collocata in quiescenza anticipata, a far data dal 30 dicembre 2005. Una volta destinataria della pensione d’invalidità, le era stato revocato l’assegno *ad personam*.

Contro tale revoca, ella aveva fatto ricorso al tribunale di Pinerolo, risultandone però soccombente. Non aveva ulteriormente coltivato la lite.

Però, nel 2008, l’INPS – ritenendo che l’assegno *ad personam* non fosse dovuto, poiché le disposizioni del contratto collettivo nazionale avevano modificato il quadro giuridico di riferimento – le aveva chiesto indietro anche l’importo degli assegni *ad personam* percepiti dal 1998 al 2004 (circa 14 mila euro), a titolo di ripetizione d’indebitito.

L’azione di ripetizione faceva leva anche sulla giurisprudenza civile nel frattempo consolidatasi in ordine alla buona fede dell’*accipiens*.

Contro tale pretesa, la Casarin era insorta, adendo ancora una volta il tribunale di Pinerolo, il quale, in data 27 aprile 2009, le aveva dato ragione, affermando che la ricorrente aveva percepito le somme corrispondenti all'assegno *ad personam* in buona fede e che il suo legittimo affidamento non poteva essere intaccato dalla giurisprudenza della Cassazione maturata successivamente.

Viceversa, la corte d'appello di Torino (nel 2010) e poi la Corte di cassazione (nel 2012) si erano pronunciate per la fondatezza della ripetizione dell'indebito e avevano condannato la ricorrente alla restituzione delle somme.

Di qui il ricorso alla Corte EDU.

Diritto. La Prima sezione accoglie il ricorso, poiché considera che vi è stata certamente un'ingerenza nel diritto di proprietà (*melius*: all'integrità delle poste patrimoniali) della Casarin, prevista – sì – dalla legge ma sproporzionata.

Alla ricorrente, infatti, non poteva certamente essere rimproverata alcuna colpa nell'aver percepito l'assegno *ad personam*. Ad averglielo riconosciuto era stato proprio l'ente italiano preposto a questo tipo di calcoli, a fini assistenziali e previdenziali, ciò che aveva indotto in lei un affidamento più che legittimo sulla correttezza giuridica delle somme che le venivano corrisposte (v. n. 61). Tanto più che la Corte giudica censurabile la condotta dell'INPS che si era accorta solo dopo 6 anni che l'assegno *ad personam* non era dovuto (v. n. 69). Di qui in definitiva, l'accertamento del contrasto con l'art. 1 Prot. 1, per violazione del principio del legittimo affidamento, e la condanna dello Stato italiano a restituire alla ricorrente esattamente la somma che le autorità interne l'avevano condannata a versare all'INPS. Le viene anche riconosciuta una somma di 8 mila euro per il danno morale e 2 mila e 500 euro per le spese.

6. ART. 3, PROT. N. 1 – DIRITTO A LIBERE ELEZIONI

Miniscalco c. Italia – Prima sezione – 17 giugno 2021 (ricorso n. 55093 del 2013)

Incandidabilità ai sensi del decreto legislativo n. 235 del 2012 – Sentenza di condanna intervenuta prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo – *Nullum crimen sine lege* (art. 7 CEDU) – Ricorso per violazione – Inammissibilità.

Incandidabilità ai sensi del decreto legislativo n. 235 del 2012 – Sentenza di condanna intervenuta prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo – Violazione dell’elettorato passivo (art. 3, Prot. 1) – Non sussiste.

È inammissibile il ricorso per violazione dell’art. 7 CEDU contro la decisione delle autorità nazionali di dichiarare l’incandidabilità di un soggetto condannato in via definitiva per abuso d’ufficio, in epoca anteriore all’entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012.

Non viola il diritto di elettorato passivo, di cui all’art. 3 Prot. 1, la decisione delle autorità nazionali di dichiarare l’incandidabilità di un soggetto condannato in via definitiva per abuso d’ufficio in epoca anteriore all’entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012.

Fatto. Marcello Miniscalco intendeva candidarsi a consigliere regionale del Molise, nelle elezioni del 2013. Ai fini del decreto legislativo n. 235 del 2012 (c.d. legge Severino) aveva attestato – onde dimostrare la mancanza di cause d’incandidabilità – di non aver riportato condanne per i reati ivi indicati.

La sua attestazione risultò falsa, avendone invece egli riportate tre, due a seguito di patteggiamento e una a seguito di rito ordinario, in un periodo antecedente all’entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012. Dato che – però – l’art. 16 del citato decreto legislativo inserisce le sentenze di patteggiamento come cause ostative alla candidatura solo se successive alla sua entrata in vigore, il motivo per cui Miniscalco fu dichiarato incandidabile dall’ufficio centrale regionale per il Molise riposava solo sulla condanna per abuso d’ufficio riportata in via ordinaria. Egli fece ricorso al TAR e poi al Consiglio di Stato, uscendone soccombente in entrambi i casi.

Sicché il Miniscalco adì la Corte EDU per violazione dell'art. 7, in ragione della pretesa violazione del principio dell'irretroattività, e dell'art. 3 del Protocollo 1, in materia di diritto all'elettorato passivo.

Diritto. Con la sentenza della Prima sezione del 17 giugno 2021, la Corte di Strasburgo dichiara – all'unanimità - inammissibile la prima doglianza e infondata la seconda.

Ripercorrendo le tappe della giurisprudenza costituzionale italiana in ordine alle misure legislative interne inerenti agli impedimenti all'elettorato passivo, la Corte EDU prende atto che l'incandidabilità non può essere assimilata a una pena e neanche a una misura *lato sensu* sanzionatoria o, comunque, connotata da elementi afflittivi.

Sotto questo aspetto, la Corte EDU esclude che possano essere applicabili al caso presente i dettami della sentenza *Rio Prada* del 2013 (n. 50 della sentenza)⁵⁸; la pronuncia d'incandidabilità è viceversa soltanto la risultante della verifica dei requisiti negativi per la candidatura. In questo senso, i giudici di Strasburgo valorizzano (nn. 67 e ss.) le sentenze della Corte costituzionale sia precedenti alla legge Severino (e dunque riferite a cause analoghe d'incandidabilità) sia concernenti proprio la legge Severino, richiamate anche dal Consiglio di Stato, nella pronuncia resa su ricorso del Miniscalco⁵⁹.

In particolare, la Corte di Strasburgo indica nella sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2015, la quale aveva infatti affermato: “Questa Corte ha chiarito che tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento: «nelle ipotesi legislative di decadenza e anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva previste dalle norme denunciate non si tratta affatto di “irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo” (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei “requisiti” di eleggibilità, che

58 Al proposito, v. i ragguagli contenuti nel *Quaderno* 16 (2019), pag. 40, nota 49.

59 Consiglio di Stato (sez. V), 6 febbraio 2013, n. 695.

l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva” (v. punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

Con particolare riferimento al profilo della presunta violazione dell'elettorato passivo, la Corte EDU riconosce che la disciplina sull'incandidabilità costituisce un'interferenza sul pieno dispiegamento di tale diritto ma non è persuasa che si tratti di una misura priva di scopo legittimo e di proporzione (v. nn. 94 e ss.).

La finalità di contrastare la corruzione e di garantire l'integrità del procedimento elettorale, assicurandosi anche che ai *munera publica* accedano persone libere da condizionamenti viene ritenuta del tutto sufficiente (e anzi lodevole, se è vero come è vero che il GRECO – nel suo *addendum* sulla conformità della legislazione italiana - aveva preso atto con soddisfazione dell'adozione dei provvedimenti legislativi noti come legge Severino, v. n. 66 della sentenza).

La misura dell'incandidabilità è – per tali motivi – anche proporzionata, considerate altresì le garanzie procedurali che assistono la persona che ne è attinta, come peraltro il contenzioso amministrativo svoltosi attesta nel caso in questione (v. n. 71)⁶⁰.

La sentenza è divenuta definitiva il 17 settembre 2021.

60 In data 18 maggio 2021, la medesima Prima sezione della Corte aveva reso una decisione d'irricevibilità sul ricorso n. 63772 del 2016 – avanzato per motivi analoghi – inerente alla decadenza dichiarata dalla Camera dei deputati il 27 aprile 2016 di Giancarlo Galan, per incandidabilità sopravvenuta.

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, è entrato in vigore il 1° agosto 2021. 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, è entrato in vigore il 1° agosto 2018. 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. (Su questo aspetto, tuttavia, v. *supra*, in ordine alla modifica del Protocollo 15).

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 prevenirla 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;
- legge n. 11 del 2021 per il Protocollo n. 15.
- L'Italia non ha ratificato i Protocolli n. 12 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 2021 registrano un incremento quanto al numero dei ricorsi pendenti, i quali ammontano a circa 70mila, con un aumento del 13 per cento rispetto al dato del 2020.

Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2020-2021, si può notare che nel corso del 2020 la Corte ha reso 1.901 sentenze, di cui 17 relative all'Italia, mentre nel 2021 sono state emanate 3131 sentenze, di cui relative 39 all'Italia. Considerato il numero complessivo delle pronunce emanate dalla Corte nel corso del 2021, si riscontra una diminuzione pari all'8 per cento rispetto al dato del 2020 (il numero delle cause concluse è stato, nel 2020, pari a 39.190, mentre nel 2021 sono state concluse 36.092 cause).

*Ricorsi presentati alla Corte europea
dei Diritti dell’Uomo dal 2003 al 2021*

| <i>Anno di presentazione</i> | <i>Numero dei ricorsi</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>2008⁶¹</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> |
| <i>2019</i> | <i>44.500</i> |
| <i>2020</i> | <i>41.700</i> |
| <i>2021</i> | <i>44.250</i> |

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

*Sentenze emanate dalla Corte europea
dei diritti dell'uomo dal 2003 al 2021
riguardanti tutti gli Stati membri*

| <i>Anno di emanazione</i> | <i>Sentenze emanate</i> |
|---------------------------|-------------------------|
| 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 | 2739 |
| 2019 | 2187 |
| 2020 | 1901 |
| 2021 | 3131 |

***Sentenze emanate dalla Corte europea
dei Diritti dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2021***

| | |
|---|-----------|
| <i>Sentenze che accertano almeno una violazione delle norme CEDU o dei Protocolli</i> | 33 |
| <i>Sentenze che non accertano violazioni</i> | 6 |
| TOTALE | 39 |

Violazioni accertate nei confronti dell'Italia nel 2021

| | |
|--|-----------|
| <i>Diritto alla vita (art. 2 CEDU)</i> | 12 |
| <i>Diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU)</i> | 7 |
| <i>Diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata (art. 6 CEDU)</i> | 1 |
| <i>Diritto ad un equo processo sotto il profilo della mancata esecuzione di un provvedimento giurisdizionale (art. 6 CEDU)</i> | 5 |
| <i>Diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)</i> | 6 |
| <i>Libertà di espressione (art. 10 CEDU)</i> | 1 |
| <i>Diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU)</i> | 3 |
| <i>Protezione della proprietà (art. 1 Prot. n. 1 CEDU)</i> | 5 |

***Sentenze emanate dalla Corte europea
dei Diritti dell'Uomo nel 2021
nei confronti degli Stati parti della Convenzione⁶²***

| | |
|---------------------------------|-----------|
| <i>Albania</i> | 3 |
| <i>Andorra</i> | - |
| <i>Armenia</i> | 16 |
| <i>Austria</i> | 7 |
| <i>Azerbaijan</i> | 36 |
| <i>Belgio</i> | 16 |
| <i>Bosnia Erzegovina</i> | 14 |
| <i>Bulgaria</i> | 37 |
| <i>Cipro</i> | 3 |
| <i>Croazia</i> | 37 |
| <i>Danimarca</i> | 7 |
| <i>Estonia</i> | 2 |
| <i>Finlandia</i> | 1 |
| <i>Francia</i> | 14 |
| <i>Georgia</i> | 13 |
| <i>Germania</i> | 3 |
| <i>Grecia</i> | 13 |
| <i>Irlanda</i> | 1 |
| <i>Islanda</i> | 2 |
| <i>Italia</i> | 39 |
| <i>Lettonia</i> | 3 |
| <i>Liechtenstein</i> | 1 |
| <i>Lituania</i> | 10 |
| <i>Lussemburgo</i> | 5 |
| <i>Macedonia</i> | 6 |

62 14 sentenze sono state emesse nei confronti di più Stati membri: Moldavia e Russia (13 sentenze).
Moldavia, Russia e Ucraina (1 sentenza).

| | |
|----------------------------|-------------|
| <i>Malta</i> | 14 |
| <i>Moldavia</i> | 68 |
| <i>Monaco</i> | - |
| <i>Montenegro</i> | 5 |
| <i>Norvegia</i> | 10 |
| <i>Paesi Bassi</i> | 7 |
| <i>Polonia</i> | 23 |
| <i>Portogallo</i> | 5 |
| <i>Repubblica Ceca</i> | 1 |
| <i>Romania</i> | 95 |
| <i>Regno Unito</i> | 7 |
| <i>Russia</i> | 232 |
| <i>San Marino</i> | - |
| <i>Serbia</i> | 11 |
| <i>Repubblica Slovacca</i> | 23 |
| <i>Slovenia</i> | 2 |
| <i>Spagna</i> | 12 |
| <i>Svezia</i> | 1 |
| <i>Svizzera</i> | 7 |
| <i>Turchia</i> | 78 |
| <i>Ucraina</i> | 197 |
| <i>Ungheria</i> | 33 |
| TOTALE | 1105 |

3. Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15

RATIFICATO IL PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 15

Nel 2020, è proseguito l'*iter* legislativo di ratifica degli accordi internazionali relativi all'adozione dei Protocolli addizionali alla Convenzione EDU nn. 15 e 16.

L'esame del disegno di legge C. 1124 e abbinato aveva – infatti – preso avvio presso le Commissioni Giustizia (II) ed Esteri (III) il 23 gennaio 2019 (relatrici l'on. Iolanda Di Stasio per la II; e Yana Chiara Ehm per la III). Le sedute del 2019 erano state dedicate, oltre che alle relazioni introduttive, ad audizioni informali (tra gli altri, in particolare, nella seduta del 19 novembre 2019 erano stati ascoltati sia Raffaele Sabato, giudice italiano in carica della Corte EDU, sia Vladimiro Zagrebelsky, giudice italiano cessato).

Nel 2020, sono riprese le audizioni informali. In particolare, tra il 9 gennaio e l'11 febbraio sono stati – tra gli altri - ascoltati i vertici delle giurisdizioni italiane (il cons. Giovanni Mammone, primo presidente della Corte di cassazione; il cons. Angelo Buscema, presidente della Corte dei conti e il cons. Filippo Patroni Griffi, presidente del Consiglio di Stato).

Adottato un testo base nella seduta del 4 marzo 2020, nella successiva seduta del 29 luglio è stato approvato un emendamento delle relatrici con cui è stato soppresso il riferimento al Protocollo n. 16, rendendo così il disegno di legge volto alla ratifica del solo Protocollo n. 15.

Acquisiti i pareri della Commissioni Affari costituzionali (I), Bilancio (V) e Politiche dell'UE (XIV), nella seduta del 23 settembre 2020, le Commissioni riunite hanno concluso l'esame del testo e dato mandato

alle deputate Carla Giuliano (per la II) e Yana Chiara Ehm (per la III) di riferire favorevolmente in Assemblea.

In Assemblea, la discussione generale si è svolta nella seduta del 28 settembre 2020, mentre l'esame degli articoli e la votazione finale si è avuta il 30 settembre.

Trasmesso al Senato (a. S. 1958), il provvedimento è stato assegnato alla Commissione Esteri (3°), con relatore il sen. Alessandro Alfieri. L'esame è iniziato nella seduta del 20 ottobre 2020.

La Commissione in sede referente non ha svolto ulteriore attività conoscitiva. Ha concluso l'esame nella seduta del 3 novembre 2020 – dopo aver acquisito i pareri delle Commissioni Affari costituzionali (1°), Giustizia (2°), Bilancio (5°) e Politiche dell'UE (14°) e senza modifiche al testo – con il conferimento del mandato a riferire all'Assemblea.

L'Assemblea del Senato ha approvato definitivamente la legge nella seduta del 12 gennaio 2021. Promulgata il 15 gennaio 2020, con il n. 11, essa è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 10 febbraio 2021.

Il Protocollo n. 15 è entrato in vigore il 1° agosto 2021, dopo l'ultima ratifica da parte dell'Italia.

4. Testi normativi

***5.1. 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

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.

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>.

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'estradizione.

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 giustificano.

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 fonda 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.

5.2. 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.

5.3. 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,

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Divieto di imprigionamento per debiti

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

Articolo 2 - Libertà di circolazione

1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.

2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio.

3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

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

Articolo 3 - Divieto di espulsione dei cittadini

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

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

Articolo 4 - Divieto di espulsioni collettive di stranieri

Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Articolo 5 - Applicazione territoriale

1. Ogni Alta Parte Contraente, al momento della firma o della ratifica del presente Protocollo o in ogni altro momento successivo, può presentare al Segretario Generale del Consiglio

d'Europa una dichiarazione che indichi i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo sui territori di cui cura le relazioni internazionali, designati nella medesima dichiarazione.

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

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

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

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

dall'articolo 34 della Convenzione, a norma degli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo o di alcuni di essi.

Articolo 6 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 7 - Firma e ratifica

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

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

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

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

5.4. Protocollo addizionale n. 7

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

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

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

Hanno convenuto quanto segue:

**Articolo 1 - Garanzie procedurali in
caso di espulsioni di stranieri**

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

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

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

sia motivata da ragioni di sicurezza nazionale.

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

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

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

**Articolo 3 - Diritto di risarcimento in
caso di errore giudiziario**

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

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

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

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

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

Articolo 5 - Uguaglianza degli sposi

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

Articolo 6 - Applicazione territoriale

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

ad applicare le disposizioni del presente Protocollo in tale territorio o territori.

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

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

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

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

6. Ogni Stato che ha reso una dichiarazione in conformità con il paragrafo 1 o 2 del presente articolo può in qualsiasi momento successivo, dichiarare relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale dichiarazione, che accetta la competenza della Corte a giudicare i ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come lo prevede l'articolo 34 della Convenzione, secondo gli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo.

Articolo 7 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 8 - Firma e ratifica

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

Articolo 9 - Entrata in vigore

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi

dalla data in cui sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo conformemente alle disposizioni dell'articolo 8.

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

Articolo 10 - Funzioni del depositario

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

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

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

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

5.5. Protocollo addizionale n. 13

**PROTOCOLLO N. 13 ALLA
CONVENZIONE PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTA
FONDAMENTALI, RELATIVO
ALL'ABOLIZIONE DELLA
PENA DI MORTE IN QUALSIASI
CIRCOSTANZA¹**

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

Convinti che il diritto di qualsiasi persona alla vita è un valore fondamentale in una società democratica, e che l'abolizione della pena di morte è essenziale per la protezione di questo diritto ed il pieno riconoscimento della dignità inerente a tutti gli esseri umani;

Desiderosi di rafforzare la protezione del diritto alla vita garantito dalla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito denominata «la Convenzione»);

Rilevando che il Protocollo n° 6 alla Convenzione concernente l'abolizione della pena di morte, firmato a Strasburgo il 28 aprile 1983, non esclude la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra;

Determinati a compiere il passo definitivo al fine di abolire la pena di morte in qualsiasi circostanza,

hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 – Abolizione della pena di morte

La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena né giustiziato.

Articolo 2 – Divieto di deroghe

Nessuna deroga è autorizzata alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

Articolo 3 – Divieto di riserve

Nessuna riserva è ammessa alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

Articolo 4 – Applicazione territoriale

1. Ogni Stato può, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare il territorio o i territori ai quali il presente Protocollo si applicherà.

2. Ogni Stato può, in qualsiasi successivo momento, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio designato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore nei confronti di questo territorio il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

1 Traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera.

3. Ogni dichiarazione fatta in forza dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata, per quanto riguarda ogni territorio specificato in tale dichiarazione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avranno effetto il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 5 – Relazioni con la Convenzione

Gli Stati Parti considerano gli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo quali articoli addizionali alla Convenzione, e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Articolo 6 – Firma e ratifica

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

Articolo 7 – Entrata in vigore

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi

dopo la data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal presente Protocollo in conformità alle disposizioni del suo articolo 6.

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

Articolo 8 – Funzioni del depositario

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

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

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

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

5.6. Protocollo addizionale n. 15

PROTOCOLLO N. 15 ALLA
CONVENZIONE RECANTE
EMENDAMENTO ALLA
CONVENZIONE PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ
FONDAMENTALI

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e le altre Alte Parti contraenti 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»), firmatari del presente Protocollo,

Vista la Dichiarazione adottata in occasione della Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, tenutasi a Brighton il 19 e il 20 aprile 2012, nonché le Dichiarazioni adottate durante le Conferenze tenutesi a Interlaken il 18 e il 19 febbraio 2010 e a İzmır il 26 e il 27 aprile 2011;

Visto il Parere n. 283 (2013) adottato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 aprile 2013;

Considerato che è necessario fare in modo che la Corte europea dei Diritti dell'Uomo (qui di seguito denominata «la Corte») continui a svolgere il suo ruolo preminente nella tutela dei diritti dell'uomo in Europa,

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Alla fine del preambolo della Convenzione è aggiunto un nuovo considerando così redatto:

«Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione,»

Articolo 2

1 All'articolo 21 della Convenzione è inserito un nuovo paragrafo 2 così redatto:

«I candidati devono avere meno di 65 anni di età alla data in cui la lista di tre candidati deve pervenire all'Assemblea parlamentare in virtù dell'articolo 22.»

2 I paragrafi 2 e 3 dell'articolo 21 della Convenzione diventano rispettivamente i paragrafi 3 e 4 dell'articolo 21.

3 Il paragrafo 2 dell'articolo 23 della Convenzione è soppresso. I paragrafi 3 e 4 dell'articolo 23 diventano rispettivamente i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 23.

Articolo 3

All'articolo 30 della Convenzione, le parole «a meno che una delle parti non vi si opponga» sono soppresse.

Articolo 4

All'articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione, le parole «entro un periodo di sei mesi» sono sostituite dalle parole «entro un periodo di quattro mesi».

Articolo 5

All'articolo 35, paragrafo 3, comma b, della Convenzione, le parole «e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno» sono soppresse.

Disposizioni finali e transitorie

Articolo 6

1 Il presente Protocollo è aperto alla firma delle Alte Parti contraenti della Convenzione, le quali possono esprimere il loro consenso ad essere vincolate da:

- a. la firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione; o
- b. la firma con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.

2 Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 7

Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla

scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui tutte le Alte Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo, conformemente alle disposizioni dell'articolo 6.

Articolo 8

1 Gli emendamenti introdotti dall'articolo 2 del presente Protocollo si applicano unicamente ai candidati presenti nelle liste sottoposte all'Assemblea parlamentare dalle Alte Parti contraenti, in virtù dell'articolo 22 della Convenzione, dopo l'entrata in vigore del presente Protocollo.

2 L'emendamento introdotto dall'articolo 3 del presente Protocollo non si applica alle cause pendenti in cui una delle parti si sia opposta, prima dell'entrata in vigore del presente Protocollo, alla proposta di una camera della Corte di dichiararsi incompetente a favore della Grande Camera.

3 L'articolo 4 del presente Protocollo entrerà in vigore alla scadenza di un periodo di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Protocollo. L'articolo 4 del presente Protocollo non si applica ai ricorsi in merito ai quali la decisione definitiva ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione sia stata presa prima della data di entrata in vigore dell'articolo 4 del presente Protocollo.

4 Tutte le altre disposizioni del presente Protocollo si applicano alla data della sua entrata in vigore, conformemente alle disposizioni dell'articolo 7.

Articolo 9

ad'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c. la data di entrata in vigore del presente Protocollo, conformemente all'articolo 7; e
- d. ogni atto, notifica o comunicazione riguardante il presente Protocollo.

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

Fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013, in francese e in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà una copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione.

5.7. Legge 24 marzo 2001, n. 89

“Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile”

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2001

CAPO I DEFINIZIONE IMMEDIATA DEL PROCESSO CIVILE

ARTICOLO 1

(Pronuncia in camera di consiglio)

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

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

- 1) dichiarare l’inammissibilità del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto;
- 2) ordinare l’integrazione del contraddittorio o disporre che sia eseguita la notificazione dell’impugnazione a norma dell’articolo 332;
- 3) dichiarare l’estinzione del processo per avvenuta rinuncia a norma dell’articolo 90;

4) pronunciare in ordine all’estinzione del processo in ogni altro caso;

5) pronunciare sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione.

La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia sentenza in camera di consiglio quando il ricorso principale e quello incidentale eventualmente proposto sono manifestamente fondati e vanno, pertanto, accolti entrambi, o quando riconosce di dover pronunciare il rigetto di entrambi per mancanza dei motivi previsti nell’articolo 360 o per manifesta infondatezza degli stessi, nonché quando un ricorso va accolto per essere manifestamente fondato e l’altro va rigettato per mancanza dei motivi previsti nell’articolo 360 o per manifesta infondatezza degli stessi.

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

CAPO II EQUA RIPARAZIONE

ARTICOLO 1 *bis*

(Rimedi all'irragionevole
durata del processo)¹

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

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

ARTICOLO 1 *ter*

(Rimedi preventivi)²

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,

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

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

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.

ARTICOLO 2

(Diritto all'equa riparazione)

1. E' inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter³.

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 definizione⁴.

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

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

4 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.

conoscenza della chiusura delle indagini preliminari ^{5 6}.

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 ⁷.

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 ⁸.

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 ⁹.

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

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 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.

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.

8 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.

9 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.

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 ¹⁰.

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 ¹¹.

[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.] ¹²

ARTICOLO 2 bis (Misura dell'indennizzo) ¹³.

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

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

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

12 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.

13 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.

40 per cento per gli anni successivi al settimo ¹⁴.

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 ¹⁵.

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 ¹⁶.

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 ¹⁷.

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.

ARTICOLO 3 (Procedimento) ¹⁸

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 ¹⁹.

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.

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

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

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

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

18 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.

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

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 civile²⁰.

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 sospeso²¹.

ARTICOLO 4

(Termine di proponibilità)²²

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.

ARTICOLO 5

(Notificazioni e comunicazioni)²³

1. Il ricorso, unitamente al decreto che accoglie la domanda di equa riparazione,

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

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

22 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. Successivamente, la Corte costituzionale, con sentenza 21 marzo-26 aprile 2018, n. 88 (Gazz. Uff. 2 maggio 2018, n. 18 - Prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 - nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto.

23 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.

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.

ARTICOLO 5 bis

(Gratuità del procedimento)

[1. Il procedimento di cui all'articolo 3 è esente dal pagamento del contributo unificato di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Il procedimento iscritto prima del 13 marzo 2002 è esente dall'imposta di bollo, dai diritti di cancelleria e dai diritti di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario.]²⁴

ARTICOLO 5 ter (Opposizione)²⁵

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.

24 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.

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

ARTICOLO 5 *quater*
(Sanzioni processuali) ²⁶

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.

ARTICOLO 5 *quinquies*
Esecuzione forzata ²⁷.

1. Al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge, non sono ammessi a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso la Tesoreria centrale e presso le Tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge.

2. Ferma restando l'impignorabilità prevista dall' articolo 1, commi 294-bis e 294-ter, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 , e successive modificazioni, anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, i creditori di

dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e i sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile, con atto notificato ai Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , ovvero al funzionario delegato del distretto in cui e' stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio competente presso i Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi.

3. Gli atti di pignoramento o di sequestro devono indicare a pena di nullità rilevabile d'ufficio il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione.

4. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla Tesoreria centrale e alle Tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle Tesorerie medesime, ne' sospendono l'accreditamento di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie

26 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.

27 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.

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.

ARTICOLO 5 *sexies*
(Modalità di pagamento)²⁸

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

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

regolarizzazione avviene a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie, di cui all' articolo 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 .

7. Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, ne' proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.

8. Qualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge 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 accreditamento 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.

ARTICOLO 6

(Norma transitoria)

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte

europea. In tal caso, il ricorso alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea ²⁹.

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 ³⁰.

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 ³¹.

ARTICOLO 7 (Disposizioni finanziarie)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

29 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.

30 Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera m), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

31 Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 777, lettera m), della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

5.8. 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;».

5.9. 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 stesse³².

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 violazioni³³.

32 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.

33 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. Assemblea della Camera dei deputati – Estratto
dal resoconto stenografico seduta del 31 marzo 2022***

**(Dichiarazioni di voto finale -
Testo unificato - A.C. 1951-A)**

PRESIDENTE. Passiamo alle dichiarazioni di voto finale.

Ha chiesto di parlare il collega Costa. Ne ha facoltà.

ENRICO COSTA (MISTO-A+E-RI). Grazie, Presidente. Io annuncio il voto di astensione della componente Azione+Europa, perché la Corte costituzionale ha fatto un'apertura di fiducia, di credito verso il Parlamento. Ha avuto un approccio costruttivo e di leale collaborazione, ha lasciato al Parlamento il tempo per rivedere la disciplina e inserire norme organiche.

Ebbene, noi ci saremmo attesi e ci sarebbe piaciuto vedere una reazione parlamentare di alto profilo e di ampio respiro. Invece, si è intervenuti con il bilancino e in una logica quasi lottizzatoria, un inciso a me e un inciso a te, cercando di mettere insieme, in un intervento di basso profilo, tutte le differenze della maggioranza. Cosa viene compromesso da questa azione fatta con il bilancino? La Costituzione, il principio rieducativo della pena. Si è scritta una norma che palesa una sfiducia nei confronti del magistrato. Lo si vuole condurre per mano, ma conducendolo per mano si sono resi, in un periodo addirittura di 28 righe e di 168 parole, una serie di significati che andranno interpretati dalla giurisprudenza. Avevamo sfiducia nei magistrati? Gli abbiamo messo in mano l'interpretazione di tutto. Quindi, è veramente un intervento di piccolo cabotaggio, che non ha neanche accettato i miglioramenti che la nostra componente ha voluto apportare.

Noi siamo in cinque, ma abbiamo visto che, con il voto segreto, abbiamo avuto molti più consensi rispetto a quelli che ci saremmo attesi. Quindi, c'è una volontà del Parlamento di intervenire. Purtroppo, le casacche politiche e i gruppi parlamentari, la voglia di apparire come forcaioli *tout court* da parte di alcuni

soluzione che sia rispettosa della Costituzione e di alto profilo. Per questo, annuncio il nostro voto di astensione (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Colletti. Ne ha facoltà.

ANDREA COLLETTI (MISTO-A). Grazie Presidente. Noi, come Alternativa, oggi, non potremo votare a favore di questa proposta di legge, perché l'errore è proprio il passo iniziale. Il problema vero, più che il lavoro parlamentare, è stata la sentenza della Corte costituzionale. Questa sentenza della Corte costituzionale, in realtà, è stata un vero e proprio favore alle organizzazioni mafiose e terroristiche e, di questo, la Corte costituzionale deve renderne conto non solo all'Aula, ma al Paese intero. Infatti, è facile schermarsi dietro una decisione collegiale, ma è difficile riuscire a motivare realmente quella decisione. Questa decisione viene da lontano, poiché è stata anticipata da una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, la CEDU, presieduta oltretutto da un magistrato italiano, che ha visto un solo voto contrario, quello di un magistrato polacco, l'unico che forse si era reso davvero conto della pervasività delle organizzazioni mafiose all'interno del tessuto economico e sociale italiano.

Dobbiamo dire anche un'altra cosa: come mai la Corte costituzionale ha smontato la "sentenza Taricco" della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla prescrizione, sulla base che vi fossero diritti da tutelare sul suolo italiano? E come mai, invece, non ha tutelato con gli stessi diritti: il diritto alla vita, il diritto a una società sana, il diritto a combattere le organizzazioni mafiose, allorquando bisognava rigettare all'interno del nostro ordinamento quella sentenza della CEDU che, secondo noi, va contro i principi fondamentali dell'ordinamento italiano? Se questo Parlamento avesse avuto coraggio,

decisione scellerata della Corte costituzionale e avrebbe dovuto riproporre tale e quale l'articolo di legge dichiarato incostituzionale da questa Corte, perché quando c'è da fare la lotta alla mafia, per noi, non conta neanche più un organo oramai politicizzato, come la Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Onorevole Colletti, io la sto ascoltando, però, lei ha detto che c'è un regalo alla mafia da parte della Corte costituzionale. Cerchi, cerchiamo, di restare nel rispetto dei ruoli, che vanno considerati tali, degli organi costituzionali (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico, Forza Italia-Berlusconi Presidente, Italia Viva, Coraggio Italia e di deputati del gruppo Misto*).

ANDREA COLLETTI (MISTO-A). Grazie, Presidente...

PRESIDENTE. Poi la ascoltiamo molto volentieri.

ANDREA COLLETTI (MISTO-A). Visto che il Parlamento è anche un organo costituzionale, lei rispetti l'articolo 21 della Costituzione e mi faccia intervenire (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Alternativa*).

PRESIDENTE. Guardi che io lo interpreto l'articolo 21!

ANDREA COLLETTI (MISTO-A). Perfetto! Allora, siccome questo non è un duetto...

PRESIDENTE. E lei faccia il suo dovere di parlamentare...

ANDREA COLLETTI (MISTO-A). ...mi faccia intervenire (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Alternativa*)!

PRESIDENTE. ...senza offendere gli organi costituzionali di questo Paese (*Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico,*

Coraggio Italia e di deputati del gruppo Misto), altrimenti le tolgo la parola!

ANDREA COLLETTI (MISTO-A). Che si offendano gli organi costituzionali, perché la lotta alla mafia è una lotta che devono fare anche gli organi costituzionali e non solo l'opposizione in questo Parlamento (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Alternativa*)! Chiaro?

PRESIDENTE. Onorevoli Colletti, non esageri!

ANDREA COLLETTI (MISTO-A). Basta, adesso, Presidente (*Commenti dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Italia Viva*)! Ad ogni modo, vorrei concludere l'intervento. Questa premessa era un modo per motivare, perché non voteremo e non possiamo votare favorevolmente su questa proposta di legge. Comprendiamo lo spirito con la quale è stata creata ed è stata votata, ma, in realtà, qui avremmo avuto bisogno di più coraggio da parte di questo Parlamento (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Alternativa*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Conte. Ne ha facoltà.

FEDERICO CONTE (LEU). Grazie, Presidente. Questo nostro procedimento legislativo, come si è detto, prende spunto dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021, che, pronunciandosi incidentalmente su un diniego a un condannato all'ergastolo non collaborante di accesso alla libertà condizionale, ha aperto la discussione sui reati ostativi, su tutti i reati inclusi nel novero dell'articolo 4-bis, quindi, non solo quelli associativi, che riguardano l'attività eversiva, terroristica o criminale, ma anche tante altre fattispecie di reati cosiddetti monosoggettivi, che, nel tempo, sono andati ad arricchire questo lungo elenco, ad esempio, quelli contro la pubblica amministrazione, che la legge n. 3 del

includere in questo elenco.

Qual è il ragionamento da cui muove l'ordinanza della Corte costituzionale che chiede al Parlamento di intervenire nella materia? Non si può condizionare la possibilità di accesso ai cosiddetti benefici penitenziari, tra i quali anche le misure alternative alla detenzione e la libertà condizionale - che è un istituto particolarmente importante, perché, dopo un certo tempo, consente di svolgere un'attività, sotto la vigilanza dell'autorità giudiziaria, il cui buon esito determina l'estinzione della pena - precludendo l'accesso a queste misure alternative alla detenzione e a questi benefici penitenziari complessivamente intesi, sulla base di una presunzione assoluta, che è quella collegata al fatto che, se non collabori, hai ancora collegamenti con la criminalità organizzata. Si tratta di far dipendere dalla sola collaborazione, ai sensi dell'articolo 58-ter dell'ordinamento penitenziario, l'accesso a questi benefici. Una presunzione *iuris et de iure*, come si definisce, che collide con l'articolo 27, comma terzo, della Costituzione, che affida alla pena una funzione anche di carattere sociale di reinserimento, rieducativo. Questo pronunciamento della Corte costituzionale va ricondotto a un precedente filone giurisprudenziale interno, ma anche a un importante pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, Viola contro Italia del 2019, nel quale è stato trattato il tema della pena perpetua. Che cosa dice la Corte EDU? In astratto, una pena perpetua - cioè senza fine - non è in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sempre che, nell'ordinamento interno che prevede la pena perpetua e, in tal senso, si confà la pena dell'ergastolo cosiddetto ostativo, siano previsti meccanismi giuridici che possano consentire di superare questa perpetuità e di riportare il detenuto all'interno della società. Questo meccanismo, come dice la Corte EDU, non può coincidere con la collaborazione per due ordini di ragioni. Infatti, chi non collabora può non essere stato messo in condizione di fare questa

dei fatti era irrilevante o marginale e, quindi, per lui la collaborazione era impossibile o perché per lui era una collaborazione inesigibile essendoci, ad esempio, il rischio che un suo familiare fosse esposto a un pericolo grave per la sua incolumità. Queste due eventualità - ci dice prima il giudice europeo e poi quello italiano - vanno valutate, perché la cessazione dei rapporti con la criminalità organizzata può essere anche ricostruita e desunta *aliunde*. Del resto - ci avvertono - quella di collaborare non è sempre una scelta genuina; è una scelta che va guardata anche con una certa attenzione, perché può essere strumentale, può essere tattica, può essere interessata e, quindi, non assicura certamente la rescissione nell'attualità dai rapporti con la criminalità organizzata. Che cosa ci dice, quindi, la Corte costituzionale? Assunto che è legittimo, sotto il profilo della coerenza con la nostra Carta, una presunzione *iuris tantum*, che ammette la prova contraria, il Parlamento legiferi per stabilire qual è il percorso per dare la prova contraria! A questa domanda, assolve l'articolo 4-bis, comma 1-bis, che oggi abbiamo approvato, con il quale facciamo una duplice operazione. Innanzitutto, come si è detto nel dibattito, distinguiamo, da una parte, i reati associativi eversivi, terroristici e criminali e, dall'altra, i reati monosoggettivi, come i reati contro la pubblica amministrazione, che impropriamente erano stati agglutinati in una stessa previsione normativa, con una deformazione culturale e politica sulla natura e la rilevanza, non soltanto criminale, ma anche sociale delle diverse fattispecie. Quindi, sistemiamo la parte dei reati associativi, quella più significativa, in un comma a parte.

Per questi reati è possibile per i condannati o gli internati accedere ai benefici penitenziari, anche se non hanno collaborato, purché svolgano una serie di adempimenti e diano una serie di prove, quali l'aver adempiuto alle obbligazioni civili e alle obbligazioni di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna, o aver dimostrato l'impossibilità di tale adempimento, e alleghino elementi

dei collegamenti con la criminalità organizzata o terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi.

In questa norma si mette a disposizione delle parti, dei detenuti e degli internati la possibilità di addurre circostanze personali e ambientali o di spiegare le ragioni per cui non hanno potuto collaborare o la loro collaborazione si è resa impossibile.

Questo viatico di prova consente dunque anche ai condannati e agli internati non collaboranti di accedere ai benefici penitenziari a seconda del caso, con una procedura che dettagliamo al comma 2 e che coinvolge anche - ed è questa una novità della legge - la Direzione distrettuale antimafia. È previsto infatti che il parere al tribunale di sorveglianza venga reso non soltanto dal pubblico ministero del luogo in cui è stata emessa la sentenza ma, se si tratta di reati di associazione criminale, anche dal procuratore nazionale antimafia che, evidentemente, governa una quantità di informazioni che riguardano i rapporti, sul territorio nazionale, delle mafie, necessario a questo fine.

Vi è poi la previsione anche di una verifica patrimoniale preventiva per la concessione di questi benefici, per accertarsi opportunamente e per tempo del fatto che né questi soggetti né i loro familiari siano nella disponibilità di risorse patrimoniali o reddituali ingiustificate e ingiustificabili con la loro condizione reddituale, al fine evidente - e secondo me sacrosanto - di evitare di fare cortesie alle associazioni criminali.

È previsto anche, oltre al parere rafforzato, una competenza collegiale per queste ipotesi. Non decideranno più neanche sui semplici permessi premio o permessi di lavoro all'esterno solo i magistrati di sorveglianza, cioè il giudice monocratico, ma le competenze sono tutte devolute al tribunale collegiale per la evidente ragione di maggiore copertura e responsabilità di un organo collegiale rispetto

ramo del Parlamento ha anche ossequiato le prime due condizioni che, in una relazione in corso di approvazione presso la Commissione antimafia, vengono indicate come necessarie. Innanzitutto, la distinzione dei reati per fasce, per consentire di distinguere quelli associativi da quelli monosoggettivi, anche ai fini del rigore della prova di risoluzione dei vincoli con la criminalità organizzata, che è richiesta. Tra i reati monosoggettivi, torno ancora a parlare di quelli contro la pubblica amministrazione per i quali non è addirittura ipotizzabile un riferimento alla confessione che non è prevista per un reato che non ha il contesto associativo di riferimento. Vi è poi la seconda condizione, quella di valutare la collaborazione impossibile o inesigibile. La terza e ultima condizione posta dalla Commissione antimafia è quella che riguarda il regime di cui all'articolo 41-bis, sul quale spenderò poche parole. L'ordinanza n. 97 del 2001 della Corte costituzionale dà un'indicazione chiara in tal senso. Leggo testualmente cosa dice, in un *obiter dictum*, la Corte costituzionale "in costanza di assoggettamento a tale regime - cioè quello del 41-bis - l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile". Un'indicazione chiara che troverete riversata nella norma che, dopo un'ampia discussione, molto qualificata sotto il profilo giuridico, svolta in Commissione, abbiamo ritenuto di introdurre per dare anche un messaggio chiaro all'esterno dal punto di vista politico circa la tenuta normativa e politica della scelta, che nacque come emergenziale ma che in questo Paese abbiamo dovuto stabilizzare, di un regime detentivo speciale come quello conformato secondo le caratteristiche dell'articolo 41-bis.

In definitiva, Presidente, mi pare che in questo caso, per quanto riguarda questo ramo del Parlamento, l'indicazione della Corte costituzionale sia stata recepita con equilibrio, introducendo modifiche che trasformano quella che sicuramente era una presunzione assoluta in una presunzione relativa, per la quale appunto è possibile la pena contraria, che non discrimina

ma li mette in condizione di dare una prova della rescissione, nell'attualità, del loro rapporto con la criminalità organizzata e del rischio che questo rapporto possa essere recuperato altrimenti e che questo si faccia attraverso un percorso garantito e molto puntuale nelle sue fasi e che avvenga senza che il regime del 41-bis venga messo in discussione. Tutte ragioni che mi fanno rappresentare con tranquillità il voto favorevole del gruppo Liberi e Uguali (*Applausi dei deputati del gruppo Liberi e Uguali*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pettarin. Ne ha facoltà.

GUIDO GERMANO PETTARIN (ci). Grazie, Presidente. Colleghe e colleghi, il tema dell'ergastolo ostativo è estremamente tecnico che, naturalmente, allorché transita attraverso l'iter legislativo, si ammantava, non sempre con vantaggio, di contenuti ideologici, di contenuti politici e di contenuti partitici. Vi confesso che il mio essere un giurisperito mi porta a dire che non vi è dubbio che questa è una norma che va adottata. Massimo e totale rispetto per quanto riguarda le prerogative e l'operato degli organi costituzionali, Corte costituzionale in testa. Guai se non ci fosse la Corte costituzionale che ha il compito precipuo di verificare se le nostre strutture normative sono effettivamente adeguate all'impianto della Carta costituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo Coraggio Italia*) e di ciò che deve essere il nostro compito principale: rispettare sempre la Carta costituzionale.

Dal punto di vista tecnico, il giudice nazionale costituzionale e il giudice europeo hanno detto una cosa di una semplicità disarmante: hanno detto, in sintesi, che non possiamo condizionare l'accesso ai benefici sulla base di una presunzione assoluta.

Quindi, caro legislatore, adempi il tuo compito e individua un percorso per far sì che non vi sia una presunzione assoluta, ma vi sia un accertamento delle condizioni che possono, in ogni momento, portare alla

vista, è evidentissimo - e lo faccio all'inizio per sgombrare il campo da qualunque tipo di dubbio - che la posizione di Coraggio Italia è assolutamente favorevole e, di conseguenza, annuncio il voto favorevole del mio gruppo. Tuttavia, tengo moltissimo a sottolineare alcune situazioni. Non si può non vedere che parte importante della discussione, intervenuta in quest'Aula, si sia svolta tra chi afferma essere tra gli altri forcaioli e chi afferma essere tra i primi non forcaioli. Non ci può essere cecità nel non riconoscere che c'è qualcuno che ritiene che la fase caratterizzante il nostro sistema, in cui la pena ha una funzione di rieducazione, valga sempre e comunque e qualcun altro invece che ritiene che non sia così, perché c'è anche una parte in cui la rieducazione non serve, dal momento che non c'è nulla da rieducare (*Applausi dei deputati del gruppo Coraggio Italia*). Noi pensiamo che non bisogna cedere in nessun momento nel rispetto necessario dei principi che la nostra Costituzione prevede: nel nostro sistema, la pena ha funzione rieducativa - punto e basta - per chiunque questa pena sia applicata e comunque sia il sistema.

Io sono un avvocato e l'avvocato giura di difendere chiunque, perché ciò che è essenziale è il rispetto del diritto e la garanzia che il giurisperito da è che il suo atteggiamento serva a far rispettare il diritto e i diritti del suo assistito, chiunque esso sia.

In questo contesto, è evidentissimo che abbiamo una grandissima responsabilità, quella di affermare questi principi, sempre e comunque, di cancellare tutti i malintesi che abbiamo verificato, di rispettare i principi della Corte costituzionale e quelli che il giudice europeo ci ha dettato e di evidenziare che non ci può mai essere qualcosa che duri tutta la vita, non ci può essere una pena senza fine, così come non ci poteva essere una prescrizione infinita (*Applausi dei deputati del gruppo Coraggio Italia*). Questo dato deve essere assoluto e deve essere rispettato ed è per questo che mi permetto di ripetere che il nostro gruppo con convinzione voterà favorevolmente

dei deputati del gruppo Coraggio Italia).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Annibali. Ne ha facoltà.

LUCIA ANNIBALI (IV). Signor Presidente, il testo unificato che ci accingiamo a votare affronta un tema complesso e delicato quale quello della concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborino con la giustizia.

Il cosiddetto ergastolo ostativo prevede infatti che i condannati per reati gravi, come associazione mafiosa, terrorismo ed eversione, possano usufruire dei benefici e delle misure alternative al carcere solo nel caso in cui collaborino con la giustizia.

Ove ciò non avvenga, nei loro confronti l'ergastolo diviene una pena perpetua, lasciando così emergere dubbi di incompatibilità con il dettato costituzionale e la finalità rieducativa della pena. Proprio la compatibilità costituzionale convenzionale del meccanismo ostativo, contenuto nell'articolo 4-bis, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, è stata al centro di diverse pronunce delle alte Corti, che da tempo hanno avviato un percorso di progressivo superamento dei meccanismi preclusivi assoluti all'accesso dei benefici penitenziari. Nel 2019, la Corte di Strasburgo, nel caso *Marcello Viola* contro Italia, ha preso una netta posizione contro la legislazione italiana sull'ergastolo ostativo, contrario all'articolo 3 della CEDU, che vieta trattamenti inumani e degradanti. Lo stesso anno la Corte costituzionale, con sentenza n. 253, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4-bis nella parte in cui non consente ai condannati all'ergastolo ostativo di avvalersi dei permessi premio. È sulla scia di queste pronunce che - come è noto - lo scorso anno, la Consulta, con ordinanza n. 97, in riferimento al beneficio della liberazione condizionale, ha riconosciuto, ma non formalmente dichiarato, l'illegittimità del divieto assoluto di accesso alla liberazione condizionale da parte dei

la giustizia, poiché in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione e con l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Secondo la Corte, per il condannato all'ergastolo non collaborante, la pena perpetua *de iure* si trasformerebbe in una pena perpetua anche *de facto*. È importante ricordare che l'accesso alla liberazione condizionale gioca un ruolo di riequilibrio fondamentale nella tensione tra l'ergastolo, in quanto pena senza fine, da una parte, e l'obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato, dall'altra. Non si tratta, dunque, di svalutare il rilievo e l'utilità della collaborazione, che certamente mantiene il proprio positivo valore, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente e qui non in discussione; significa, invece, negarne la compatibilità con la Costituzione, se e in quanto essa risulti l'unica, possibile strada a disposizione del condannato all'ergastolo per accedere alla liberazione condizionale. Infatti, l'assolutezza della presunzione si basa su una generalizzazione, che può essere, invece, contraddetta alla luce di allegazioni contrarie, che devono poter essere oggetto di specifica valutazione da parte della magistratura di sorveglianza, particolarmente nel caso in cui il detenuto abbia affrontato un lungo percorso carcerario, come accade per i condannati alla pena perpetua. La Corte - come detto - ha rinunciato a emettere subito una pronuncia puramente demolitoria, per porre il Parlamento nella condizione di predisporre, entro un anno di tempo, un intervento complessivo, ponderato e coordinato, lasciandosi tuttavia la possibilità di verificare *ex post* la conformità alla Costituzione delle decisioni effettivamente assunte.

Dunque, è in questo quadro che si inserisce il testo oggi all'esame dell'Aula, una sfida, anche culturale, importante, che, secondo noi, non è stata colta pienamente. Va detto che i tentativi di alcune forze politiche di licenziare un testo che limitasse, fin quasi a sterilizzare, la portata delle indicazioni della Corte, sono stati sventati anche grazie al contributo di Italia Viva (*Applausi dei*

più frutto di un dibattito del tutto strumentale intorno a questo tema, con narrazioni che non corrispondono alla verità, che intossicano il clima e, con esso, l'opinione pubblica. Chiedere, infatti, che si dia attuazione a principi limpidi, come quelli espressi dalla Corte costituzionale, non significa voler smantellare uno strumento importante di contrasto alle mafie, né abbassare la guardia nel contrasto al fenomeno della criminalità organizzata, questo deve essere chiaro.

Venendo alla proposta che stiamo discutendo, essa tenta, quanto meno nella sua impostazione di fondo, di recepire le indicazioni derivanti dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia. Si subordina, dunque, in assenza di previa collaborazione, la concessione dei benefici penitenziari all'allegazione, da parte del detenuto interessato, di elementi specifici che consentano di escludere, non solo l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, ma anche il pericolo di un loro ripristino.

Va dato atto che molte delle distorsioni più evidenti presenti nel testo base iniziale sono state attenuate in fase emendativa, grazie anche all'intervento del Governo, dall'eliminazione della *probatio diabolica* dell'assoluta certezza dalla norma che impone al detenuto di provare l'assenza di residui collegamenti col crimine e di rischi di un loro ripristino, all'accantonamento della proposta di una centralizzazione della competenza sul tribunale di sorveglianza di Roma, addirittura attraverso una legge delega, al Governo. A questo ci siamo opposti da subito, perché avrebbe comportato uno stravolgimento del ruolo e delle funzioni della magistratura di sorveglianza, sottraendo il condannato al suo giudice naturale. Ma, nonostante il testo che oggi votiamo sia migliorato rispetto alla proposta iniziale, restano, a nostro avviso, alcune criticità che non sono state superate. Ne cito solo alcune, che sono quelle su cui si sono concentrati i nostri interventi per l'Aula. Ci trova — ribadiamo — assolutamente contrari

impossibile, rilevante o inesigibile, introdotte man mano dalla Corte Costituzionale e recepite, a livello legislativo, nell'ordinamento penitenziario. Al di là della disciplina transitoria introdotta, la norma trascura l'insegnamento recente della Corte costituzionale che, con sentenza n. 20 del 2022, reputa legittimo distinguere tra chi rimane silente per sua scelta, potendo oggettivamente collaborare e chi, invece, rimane silente suo malgrado, volendo soggettivamente collaborare, ma non potendo oggettivamente. Questo determina un *vulnus* normativo del tutto illogico e irragionevole. Relativamente all'innalzamento del tetto massimo della pena temporanea, ossia 30 anni, per accedere alla liberazione condizionale rispetto agli attuali 26 anni, riteniamo, al netto di fondati dubbi di costituzionalità, che si tratti di una norma — anche questo lo abbiamo evidenziato — di alto sapore simbolico, rispondente a una precisa esigenza politica, ma che, di fatto, comporterà un trattamento più pesante per i detenuti che saranno giudicati dopo l'entrata in vigore di questa legge, rispetto a coloro che sono già stati condannati, determinando così una disparità di trattamento. D'altra parte, su questo punto, si trattava di mediare tra chi — come noi —, correttamente, chiedeva che venissero mantenuti gli attuali 26 anni e chi, invece, proponeva un innalzamento a 43 anni per l'accesso alla liberazione condizionale, oltre il limite massimo delle pene temporanee. Una proposta questa chiaramente inaccettabile e fuori da ogni alfabeto costituzionale. In merito all'accertamento dell'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata terroristico-eversiva, in assenza di collaborazione, il meccanismo risulta, a nostro avviso, alquanto farraginoso, con un'eccessiva aggettivazione.

Si tratta, dunque, di un testo che avrebbe dovuto tenere insieme le ragioni della sicurezza con il diritto alla speranza, di cui è titolare chiunque sia condannato anche alla pena senza fine, in ragione della commissione di reati di assoluta gravità, ripristinando così

della pena. Invece, si tratta di un testo che, nel suo complesso, rischia di non adempiere pienamente a quanto deciso dalla CEDU e dalla Corte costituzionale.

Italia Viva si asterrà su questo testo, per le riserve che ho illustrato fino ad ora e che sono state al centro - come detto - delle nostre proposte emendative, ma anche del dibattito a cui abbiamo sempre partecipato. È evidente che la strada per realizzare quel cambiamento culturale necessario a superare l'equazione, demagogica, tra carcere e sicurezza collettiva è ancora molto lunga. Il nostro auspicio è, dunque, che, nel suo passaggio in Senato, il provvedimento possa essere migliorato, nel senso di cambiato, sui punti da noi indicati, con lo scopo di rendere l'ergastolo ostativo pienamente conforme alle indicazioni venute dalla Corte. Non si tratta di essere contro il 41 -bis, ma di coniugare - come vuole la nostra Costituzione - la necessità di sicurezza con l'umanizzazione della detenzione (*Applausi dei deputati del gruppo Italia Viva*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Delmastro Delle Vedove. Ne ha facoltà.

ANDREA DELMASTRO DELLE VEDOVE (FDI). Grazie, Presidente. Fratelli d'Italia si asterrà rispetto a questo provvedimento, e si asterrà perché questo provvedimento cerca di mettere una toppa a un lento, ma inarrestabile, processo di erosione della normativa speciale - nata all'indomani delle stragi che hanno colpito due eroi dell'antimafia come Falcone e Borsellino, che, per noi, rimangono eroi anche se c'è un capo del DAP, in questo momento, che si permette anche di fare battute sugli eroi antimafia! - che poneva l'Italia all'avanguardia nel contrasto alla criminalità organizzata.

Una normativa che ha subito lente, ma inarrestabili erosioni, e lo vogliamo dire anche a chi ci accuserà di essere analfabeti costituzionali, la leggiamo anche

giurisprudenza costituzionale, riteniamo che, però, in virtù di mal metabolizzati principi volti alla rieducazione della pena, si sia lentamente erosa la funzione principale della pena stessa, che è quella, soprattutto nei confronti della criminalità organizzata, social-preventiva e di difesa sociale, volta a scongiurare che il percorso frontale di contrasto alla criminalità organizzata possa trovare tappe di arresto. Innanzitutto, abbiamo seri dubbi anche sul fatto che si possa ritenere, per davvero, che il principio rieducativo della pena possa prescindere, per davvero, dalla rescissione di ogni legame con la criminalità organizzata. Cosa c'è di sbagliato nel dire: intanto io ti posso ritenere rieducato, se sei mafioso, se sei appartenuto a quella vischiosissima organizzazione criminale che è la mafia, e tu intanto puoi iniziare a lumeggiare, a tratteggiare le tue forme di pentimento, di respiscenza e di rieducazione, solo se rescindi ogni legame, solo se collabori con la giustizia. E in ogni caso, giacché in quest'Aula chi fa gargarismi garantistici ritiene che noi saremmo degli analfabeti costituzionali, dove sta scritto che nella polifunzionalità della pena vi sia un valore tiranno, che è quello della rieducazione? Non è scritto da nessuna parte! Noi vogliamo mantenere in equilibrio il valore social-preventivo, il valore punitivo, con quello rieducativo della pena.

Noi avevamo immaginato di contrastare questa deriva, che affonda le sue radici in pronunce costituzionali anche più antiche di queste, colleghi, rispetto alla n. 97 del 2021, partiamo addirittura dalla sentenza n. 306 del 1993, per transitare fino alla n. 253 del 2019, per approdare alla CEDU, che, con una tracotanza giuridico-culturale che, al posto di prendere come modello l'Italia nel contrastare i fenomeni di criminalità organizzata, ha ritenuto di dover riprogrammare culturalmente e giuridicamente l'Italia, spiegando a noi come si fa la lotta alla mafia!

Noi ritenevamo, per esempio, con la nostra proposta di legge, che non sarebbe stato né

prima esigenza quella di sicurezza dei cittadini, richiamare il fatto che proprio la sicurezza dei cittadini è alla base del contratto sociale con cui nasce lo Stato, per cui i cittadini si autolimitano nei loro diritti, assegnando allo Stato il monopolio della sicurezza e della giustizia. Ed è uno Stato sicuro e giusto quello che tiene il mafioso in carcere fino a quando non offre spunti di collaborazione, fino a quando non offre spunti investigativi, fino a quando non sceglie di uscire dalla trincea dell'anti-Stato, per approdare a quella dello Stato.

La funzione rieducativa della pena è un tratto essenziale, non totalitario e totalizzante, della pena. E noi ritenevamo che, con i nostri emendamenti - in verità, anche con una nostra proposta di legge - proprio non disconoscendo la funzione rieducativa della pena, avremmo potuto immaginare una proposta di legge che tenesse una serie di indici sintomatici della rescissione di ogni legame con la criminalità organizzata. Che male c'era a dire che, se saltava la presunzione assoluta di pericolosità sociale, si poteva inserire una serie di presunzioni *iuris tantum*, relative, evincibili dalla prova contraria, di pericolosità? Per esempio, noi riteniamo che il mafioso detenuto, che fa l'istanza per la retrocessione dell'ergastolo ostativo per il beneficio o per altri benefici, sia socialmente pericoloso e sia ancora pericoloso se non fornisce la prova dell'assenza dei collegamenti attuali con la criminalità organizzata. E la prova la deve fornire lui!

Noi riteniamo che lui, il criminale, il mafioso, se, all'interno del carcere, ha un tenore di vita eccessivo, evidentemente ancora all'interno del carcere ha manifestato il suo potere mafioso. Noi riteniamo che, se lui e la sua famiglia godono di patrimoni spropositati e non commisurati alla capacità reddituale, quei patrimoni da qualche parte arrivano e quella parte non può che essere una parte opaca, oscura, frutto dei proventi della criminalità. Noi riteniamo, ancora, che l'eventuale sopravvivenza di

disciplinari nel corso della detenzione siano la più eloquente, evidente e incontrovertibile testimonianza dell'agito delinquenziale che ancora anima il mafioso. Noi riteniamo che non vi siano motivi per una mancata collaborazione. E, ancora, noi riteniamo che chi è appartenuto a una cosa che si chiama mafia, difficilmente non abbia spunti investigativi da offrire, perché siamo consapevoli che stiamo parlando del cancro criminale di questa Nazione, che ha una particolare vischiosità, per la quale chiunque sia stato, con un profilo criminale di un certo livello, all'interno di quelle organizzazioni, ha sempre e comunque spunti investigativi da dare, oppure stiamo trattando un mafioso come quattro correi per una rapina in banca. Non è così!

Ancora, possiamo dire, per esempio, che, se il sodalizio criminale a cui apparteneva il mafioso è ancora attivo, quel mafioso dovrà essere attenzionato maggiormente dal tribunale di sorveglianza, prima di vedersi riconosciuti i benefici? Tradotto: il mafioso è dentro, il sodalizio fuori è vivo, attivo e vegeto, lui non ha alcuno spunto investigativo da offrire, ma dirà che si è pentito e, quindi, meriterà i benefici. Proprio l'altro giorno, il dottor Ardita, in Commissione antimafia, ha ricordato a tutti voi che Cosa Nostra e le altre mafie sono organizzazioni basate sulla falsità, sulla rappresentazione teatrale delle situazioni. Ebbene, noi diciamo che, sulla base della loro falsità e della loro capacità, teatrale, di raccontare un pentimento non misurabile e non misurato, possono uscire e tornare a flagellare quei territori che flagellavano!

Noi abbiamo ascoltato i tanti magistrati antimafia, abbiamo ascoltato le Forze dell'ordine, che vedono vanificato il loro prezioso lavoro, per il quale molto spesso hanno sacrificato vita, famiglia e affetti, e hanno messo a repentaglio anche la loro incolumità per fronteggiare la criminalità, e oggi ricevono il messaggio che, se il criminale si dichiara pentito, può uscire. Noi non crediamo in questo. Noi non crediamo che sia il caso di gargarismi

normativa speciale contro la mafia abbia ancora oggi un valore, abbiamo tentato di difenderla e abbiamo tentato di difenderla - e termino, Presidente - non da analfabeti costituzionali, perché i processi li celebriamo anche noi, e non solo con le parti civili, quindi sappiamo come funziona la vita, abbiamo tentato di difenderla dicendo: bene, se deve saltare la presunzione assoluta di pericolosità sociale, introduciamo una tempesta di presunzioni relative, vincibili, con onere probatorio rafforzato, in capo al mafioso, perché dal carcere esci se non sei più mafioso. Se, invece, rimani mafioso e non collabori, nella visione della destra in carcere ci rimani e ci muori (*Applausi dei deputati del gruppo Fratelli d'Italia*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pittalis. Ne ha facoltà.

PIETRO PITTALIS (FI). Signor Presidente, signora rappresentante del Governo, colleghe e colleghi, abbiamo già illustrato nel corso della discussione generale le ragioni per le quali il gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente voterà a favore del provvedimento in esame, anche perché sono state accolte gran parte delle modifiche da noi proposte rispetto ad un testo, quello base originario, che presentava evidenti aspetti di criticità ed in relazione al quale debbo riconoscere che tra tutte le forze politiche si è sviluppato un proficuo confronto, peraltro non senza difficoltà a fronte di sensibilità e opinioni divergenti.

Ciò nello sforzo comune di operare una sintesi e di operare soprattutto un difficilissimo bilanciamento di opposti interessi, avendo ben presente che non si tratta di fare regali alle organizzazioni criminali, di abbassare la guardia nel contrasto alla criminalità organizzata e, men che meno, di depotenziare le connesse esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva a fronte dell'ancora radicato fenomeno della criminalità mafiosa. Siamo di fronte a una questione che sottende tematiche assai complesse e che ritengo siano

nel salvaguardare soprattutto le esigenze di tutela della collettività, evitando di indebolire - come detto - il sistema di contrasto delle organizzazioni criminali e della mafia, in particolare.

È stato ricordato come il regime dell'ergastolo ostativo nacque all'indomani delle stragi di Capaci, proprio per escludere dai benefici penitenziari i condannati per reati di mafia, di terrorismo e di eversione che rifiutavano di collaborare con la giustizia. Furono dunque quei tragici delitti di quel particolare periodo storico a spingere il Parlamento verso l'attenuazione del principio rieducativo della pena, inasprendo l'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario con la previsione di una presunzione assoluta di pericolosità del condannato che rifiuta di collaborare con la giustizia. Si riteneva, allora, che solo la volontà di collaborare comproverebbe il distacco del condannato dai legami con l'associazione criminale e sono state nel tempo variamente prospettate questioni di legittimità costituzionale di siffatta disciplina che i giudici delle leggi hanno sempre respinto, soprattutto sul rilievo che gli ergastolani che rifiutavano di collaborare con la giustizia esercitavano una loro scelta e non erano dunque esclusi definitivamente dai benefici. Bastava, in fondo, che il condannato decidesse di cambiare idea sulla volontà di collaborare con la giustizia. Questo si riteneva allora. Si tratta di un ragionamento che, però, lasciava e lascia all'evidenza inalterato quel binomio alla base dell'esclusione dei benefici, tra il rifiuto della collaborazione e la prova della persistenza dei legami con l'associazione criminale. Tuttavia, sulla base dei dati dell'esperienza si sono potuti appurare casi in cui alla base del rifiuto di collaborare con la giustizia vi sono ben altre motivazioni: il timore di ritorsioni sulla propria famiglia, quello di dover accusare amici e parenti o di peggiorare il proprio quadro processuale. Viceversa, si sono verificati casi in cui il condannato, pur avendo collaborato con la giustizia, ha dimostrato con

i rapporti con l'organizzazione criminale. È un aspetto, questo, anche con riferimento alla cosiddetta collaborazione impossibile, sul quale forse avremmo dovuto meglio articolare la previsione normativa in modo da evitare, come spesso succede, interpretazioni creative alle quali siamo abituati soprattutto da certa giurisprudenza, non solo di merito, ma anche di legittimità. Abbiamo dovuto attendere la svolta della Corte di Strasburgo che, nel 2019, come ricordava qualcuno che mi ha preceduto, ha preso una netta distanza e una netta posizione contro la legislazione italiana sull'ergastolo ostativo, censurando proprio il carattere assoluto della presunzione di pericolosità sociale dei condannati non collaboranti e affermando che la pena deve sempre mirare alla rieducazione del reo e che vietare a un condannato di reinserirsi nella società lede il principio di dignità umana (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente*).

La Corte costituzionale finalmente, con la nota sentenza n. 253 del 2019, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non consentiva ai condannati all'ergastolo ostativo di avvalersi dei permessi premio quando esistano elementi per escludere l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata o il pericolo del loro ripristino. Ed è questo passaggio della pronuncia che ha minato irreversibilmente la presunzione assoluta di pericolosità del reo che rifiuta di collaborare con la giustizia ed ha, quindi, aperto alla possibilità che sia il giudice a compiere una valutazione caso per caso. La pronuncia del 15 aprile del 2021 della Corte costituzionale - qui la posta in gioco era sicuramente più alta, perché riguarda la liberazione condizionale dopo 26 anni - ha scelto di dare tempo al Parlamento fino al 22 maggio 2022 per affrontare la materia. Ed è a questo *input*, a questa sollecitazione della Consulta che il Parlamento ha il dovere di dare adeguata risposta, anche per non lasciare vuoti legislativi o, ancor peggio, evitare la supponenza

Forza Italia, con le numerose proposte emendative presentate, ha dato un fattivo contributo, adeguando il testo base adottato in Commissione a quei parametri indicati dalle diverse pronunce della Corte costituzionale, proprio nella prospettiva di superare quella presunzione assoluta. La migliore risposta per rimanere in sintonia con il *dictum* della Corte costituzionale, dal nostro punto di vista, è stata quella di superare quegli anacronistici automatismi, restituendo alla magistratura di sorveglianza il ruolo di valutare, di fatto, il percorso carcerario del condannato, dopo il lungo tempo di espiazione della pena richiesto ai fini dell'ammissione ai benefici, a seguito dell'effettivo esito positivo del percorso risocializzante del detenuto, il quale potrà accedere ai benefici anche in assenza di collaborazione con la giustizia, ove si accerti la dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza, la sussistenza di elementi specifici che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con il sodalizio criminale, mafioso, terroristico o eversivo e il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi; ancora, aspetto non meno rilevante, dimostri di avere adempiuto alle obbligazioni civili e agli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento, valorizzando dunque sotto tale aspetto le iniziative del condannato a favore delle vittime, oltre che nelle forme risarcitorie anche in quelle della giustizia riparativa.

Conclusivamente, credo che queste nuove disposizioni consentano di far rientrare l'ergastolo ostativo compatibile tanto con i principi costituzionali quanto con quelli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Siamo certo soddisfatti, non totalmente soddisfatti, ma è un risultato, questa volta, che è pervenuto all'esito di un dibattito senza pregiudizi ideologici, contrastando, anzi, quelle sia pur isolate prese di posizione, come abbiamo sentito all'inizio di questo dibattito, dettate non tanto da pregiudizio ideologico

sistemica sui temi della giustizia (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente*), affrontati soltanto nell'ottica di un giustizialismo esasperato e manettaro. È per queste ragioni che preannuncio il voto favorevole del gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Miceli. Ne ha facoltà.

CARMELO MICELI (PD). Signor Presidente, quando all'inizio degli anni Novanta le bombe squarciarono più volte il cielo di Palermo, quello che gli autori di quegli attentati eversivi, terroristici, non semplicemente mafiosi, di quegli attentati sui quali ancora tanto, a nostro avviso, è da dire, non avevano preso in considerazione era la capacità di reazione prima dei cittadini e poi dello Stato.

Fu in quei momenti, infatti, che la città di Palermo, i cittadini di Palermo, per la prima volta, andarono contro quel vecchio brocardo "càlati juncu ca passa la china", "abbassati giunco, che passa la piena". Per la prima volta, i cittadini di Palermo avevano il coraggio di alzare la testa e di metterci la faccia; la faccia dai loro balconi pieni di lenzuola bianche, in senso di ribellione, a dimostrazione della loro ribellione a Cosa Nostra.

Quel "movimento dei lenzuoli bianchi" riuscì a scuotere le coscienze e a dare al Parlamento la forza di intervenire con una normativa di emergenza. È grazie, infatti, a quell'impulso del "movimento dei lenzuoli bianchi" che, con le leggi n. 203 del 1991 e n. 356 del 1992, si introdussero e si modificarono gli articoli 4-bis e 58-quater dell'ordinamento penitenziario e, per la prima volta, si cominciò a parlare di una forma di reazione normativa vera contro la criminalità organizzata, incentrata, sostanzialmente, su una differenziazione di trattamento, su un inasprimento del trattamento per i detenuti

terrorismo ed eversivi e, contestualmente, su una normativa di favore per i detenuti per questi delitti che optassero per la collaborazione, con un meccanismo di automatismo che precludeva a questi detenuti, ove non avessero collaborato, la possibilità di accesso ai benefici di cui all'articolo 4-bis.

Senza ipocrisia, il dibattito sul 4-bis c'è sempre stato. E, se c'è una ragione storica per cui il legislatore non ha mai avuto la forza di intervenire, è solo ed esclusivamente per i risultati che quella normativa di emergenza aveva prodotto sul campo. È innegabile, infatti, che le collaborazioni di giustizia, il sistema di preclusioni, ancorché assolutistiche, determinate dalla modifica del 4-bis, abbiano indotto tantissimi uomini appartenenti a Cosa Nostra a collaborare, e che tra le ragioni delle collaborazioni vi siano state precipuamente le condizioni dure del carcere inflitte per effetto di quella divisione.

Tuttavia - e chiarisco subito la posizione del Partito Democratico -, non possono esistere risultati se non sono in linea con la Costituzione e con i principi in essa contenuti, ed è per questo che, dinanzi al sopravvenire della giurisprudenza europea e, poi, in ultimo, della giurisprudenza italiana e della Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 97, che ci ha messi dinanzi al problema e ci ha obbligati ad affrontarlo, la decisione del Partito Democratico è stata quella di fare uno sforzo per consentire di non pregiudicare i risultati ottenuti con la normativa precedente e, nel contempo, creare un sistema che fosse costituzionalmente orientato.

È così che abbiamo, intanto, fatto lo sforzo di leggere l'ordinanza n. 97 del 2021, perché quello che alcuni hanno tentato di fare, a mio avviso sbagliando, avvelenando i pozzi, è stato tentare di polarizzare questo dibattito tra chi voleva neutralizzare - asseritamente neutralizzare - la statuizione contenuta nell'ordinanza n. 97 del 2021 e chi, invece, voleva avere il diritto a rivendicare di essere tutore del garantismo. Nulla di più falso.

provare a capire l'ordinanza, di leggere quello che la Corte ci stava imponendo, ci stava consigliando; e quello che abbiamo letto è che non andava semplicemente eliminato l'automatismo, che non andava semplicemente superata la presunzione di assolutezza. Quello che andava fatto era prendere in considerazione che, per quanto andasse superata la presunzione di assolutezza, comunque si doveva riconoscere ai soggetti detenuti per determinati delitti gravi che non avessero collaborato, specie quelli che non avessero collaborato per scelta, una presunzione di pericolosità relativa. Infatti, è la Corte che ci dice, in quell'ordinanza, di fare attenzione ad equiparare la posizione tra i soggetti che hanno deciso e optato per la collaborazione e quelli che, invece, hanno deciso di non farlo.

E in questo sforzo abbiamo tentato di realizzare quello che la stessa Corte ci consigliava, cioè esercitare il potere legislativo fino alla fine e introdurre tutta una serie di condizioni, costituzionalmente orientate, che consentissero, comunque, di rappresentare un argine o, meglio, una guida per tutti quei magistrati che, da domani, dalla conclusione del procedimento che ha dato luogo all'ordinanza n. 97, vedranno arrivare una infinità di istanze per la concessione dei benefici, tutte potenzialmente legittime, ma molte delle quali - mi sia consentito di dire - assolutamente temerarie e pretestuose.

In questo contesto, noi rivendichiamo, intanto, come Partito Democratico, la scelta di metodo, di avere voluto ostinatamente inchiodare tutti al confronto, di avere voluto resistere a tutte le provocazioni, di esserci fatti carico della mediazione sempre, in maniera costante, fino allo sfinimento (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*), non ultimo questa notte; lo rivendichiamo con forza, convinti del fatto che il metodo sia forma e che la forma sia sostanza, sia anche sostanza. E convinti che, in fondo, tutti, dinanzi alla portata pregiudiziale, alla portata potenzialmente demolitoria, di cui

della distruzione di un sistema che aveva prodotto risultati, avvertissimo la necessità di dare un contributo e di arrivare ad un risultato utile: l'esistenza di una legge efficace, possibilmente, anzi, dovutamente, costituzionalmente orientata, che entri in vigore prima del 10 di maggio.

Noi rivendichiamo, nell'ottica di quanto indicatoci dalla Corte, che sia costituzionalmente orientato avere introdotto tutti quegli elementi: la necessità delle allegazioni specifiche, la necessità della dimostrazione dell'assenza dei collegamenti, la necessità della dimostrazione della dissociazione rispetto all'organizzazione, la necessità della dimostrazione dell'avvenuto risarcimento; sono tutte condizioni costituzionalmente orientate.

E, ancora, rivendichiamo la differenziazione per fascia e ringraziamo quei partiti, in particolare il MoVimento 5 Stelle, che hanno oggettivamente rivisto una loro posizione su questa scelta, perché è grazie a questa nuova formulazione del 4-bis che non sarà più consentito dire che esiste una equiparazione tra i delitti monosoggettivi, che nulla hanno a che fare con quelli di criminalità organizzata, e quelli di criminalità organizzata.

Rivendichiamo con forza l'aver, ancora stanotte, salvaguardato un sistema che riconosce in capo al Ministero della Giustizia il potere di riconoscere l'esistenza o meno degli elementi da cui si desume l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. Rivendichiamo la scelta di avere, anche a muso duro contro il Governo, preteso che ci fosse un'impostazione collegiale.

Rivendichiamo tutte queste scelte e, in forza di queste rivendicazioni, annunciamo un "sì" convinto al provvedimento, un "sì" forte anche della costante, prudente e mai invadente vigilanza di un Ministro che quella Corte dei principi l'ha già presieduta. Questo per noi è fonte di garanzia, è stato fonte di garanzia e per questo ritengo vadano ringraziate la sottosegretaria Macina ed anche il Ministro.

un ultimo sforzo a questo Parlamento e, se da questo Parlamento, unitamente, poi, uscirà un voto convinto verso il provvedimento, all'altro ramo del Parlamento: provvedere a rendere esecutiva questa norma e pubblicarla in *Gazzetta Ufficiale* prima possibile, prima di quel 10 di maggio. Infatti, esiste un unico modo per onorare i giudici Falcone e Borsellino, la dottoressa Morvillo e tutte le vittime innocenti di mafia (*Applausi*): continuare a lottare contro la criminalità organizzata con i provvedimenti e questo è un provvedimento che, ancora oggi, consente di lottare contro la criminalità organizzata (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Tomasi. Ne ha facoltà.

MAURA TOMASI (LEGA). Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento che ci accingiamo a votare non è sicuramente tra quelli che attirano la massima attenzione dei cittadini, ma per chi segue le problematiche della giustizia è un tema assai importante e da tempo dibattuto. Secondo la Corte costituzionale il reo resta comunque un uomo che, in forza dell'articolo 27 della Costituzione, lo Stato ha il dovere di rieducare, cosa, a dire il vero, in certi casi non facile e certamente non in linea con il comune sentire dei cittadini, soprattutto di fronte a crimini efferati. In questi casi, però, non possiamo farci coinvolgere dall'onda emotiva, ma il legislatore deve dare risposte che bilancino e contemperino i diversi interessi alla luce del faro costituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo Lega-Salvini Premier*). È proprio con questo spirito di servizio che ha lavorato la Commissione giustizia, che, dopo un'istruttoria preventiva e articolata, ma serena e intellettualmente onesta, ha svolto un'attività emendativa condivisa dalla maggior parte dei gruppi.

L'azione legislativa era, come noto, non del tutto libera nei tempi, perché su essa

Corte costituzionale, che, con ordinanza n. 97 dell'11 maggio 2021, ha indicato al legislatore uno *spatium deliberandi* di un anno per affrontare e risolvere in senso costituzionalmente orientato una questione che aveva già segnalato con più pronunce, ed in particolare con la sentenza n. 253 del 2019. Con tale decisione, la Corte ha ritenuto non conforme al dettato costituzionale la preclusione assoluta alla concessione di taluni benefici penitenziari ai condannati per alcuni delitti previsti dall'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario in assenza di collaborazione con la giustizia. In parole più semplici, ad esempio, il condannato all'ergastolo per un reato non ostativo, cioè non compreso nell'elenco di cui sopra, dopo 26 anni di pena eseguita può chiedere, ai sensi dell'articolo 176 del codice penale, di essere ammesso alla liberazione condizionale.

Un ergastolano, invece, condannato per uno dei reati di cui all'articolo 4-bis tale beneficio non può neppure chiederlo, non può neppure immaginare di chiederlo, a meno che non abbia deciso di collaborare con la giustizia. La Corte costituzionale, così come anche la Corte di cassazione e anche la CEDU, ha ritenuto non conforme al dettato costituzionale la norma in sé, che ha, comunque, ritenuto conforme, ma non ha ritenuto giusta. Quindi, era necessario procedere e modificare, concedendo anche a coloro i quali sono stati condannati per i reati più gravi la possibilità di ottenere i benefici previsti dall'articolo 176 del codice penale. L'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, introdotto, da ultimo, con il decreto-legge n. 152 del 1991, convertito dalla legge n. 203 del 1991, prevedeva, infatti, un regime differenziato per la concessione dei benefici penitenziari per alcune tipologie di gravi reati, essenzialmente mafia, terrorismo ed eversione, ed era condizionata alla dimostrazione di due circostanze: l'esclusione dell'attualità dei collegamenti con le organizzazioni di provenienza ed avere espiato una certa quantità di pena.

entrambe, con significativi vantaggi anche temporali, però in caso di collaborazione con la giustizia, ai sensi dell'articolo 58-ter dell'ordinamento penitenziario. La norma, dunque, era finalizzata, come altre in quel tempo, a favorire il cosiddetto pentimento o collaborazione o dissociazione, e, comunque, ha dato sicuramente tanti positivi risultati. La collaborazione era, quindi, inizialmente, una possibilità, ma non la sola, di avere benefici. All'indomani delle stragi di Capaci e di via D'Amelio, con la legge 7 agosto 1992 si introduceva il famoso articolo 4-bis, con due fasce di reato: nella prima, erano elencati i reati più gravi, l'associazione mafiosa.

Per quei detenuti, la collaborazione diventava l'unica strada per accedere ai benefici penitenziari, sul presupposto che l'appartenenza di per sé a determinati sodalizi criminali implichi sempre e per sempre l'impossibilità di accedere a questi benefici.

Senza entrare nei complessi dettagli giuridici delle questioni sottese alle normative e decisioni giurisprudenziali via via intercorse, possiamo dire oggi che il legislatore è chiamato dalla Corte costituzionale a modificare la normativa in esame in modo tale da superare questo automatismo ostativo. Certe preclusioni oggi assolute, per esempio la concessione della liberazione condizionale, devono diventare relative. Il detenuto che oggi, in assenza di collaborazione con la giustizia, non può neppure cercare di dimostrare la propria meritevolezza, domani potrà farlo; e questo, naturalmente, è quello che questa normativa vuole regolamentare.

Va ricordato che tale preclusione assoluta è già stata variamente censurata e in parte, di fatto, modificata negli anni dalla Corte costituzionale, ma non solo. Anche la Corte di cassazione, con varie pronunce, e la CEDU, con l'ormai famosissima sentenza del 2019, cosiddetta Viola contro Italia, hanno statuito su molti aspetti della normativa oggi in esame. E proprio sulla scorta di questo bagaglio giurisprudenziale della Corte costituzionale e

cassazione si è arrivati ad emettere l'ordinanza n. 97 dell'11 maggio 2021, con la quale, previa sospensione del giudizio sul caso in esame, si è chiesto al Parlamento di apportare all'articolo 4-bis modifiche tali da superare le censure e i dubbi via via stratificatisi nel tempo. Sul punto, la Corte costituzionale, ricordiamo, non ha mai detto che il principio premiale della collaborazione che permea il 4-bis non sia conforme alla Carta e non si possa considerare come elemento indicatore decisivo di un profondo e sicuro ravvedimento o che vada, in alcun modo, ritenuto irrilevante, ma, semplicemente, che tale presunzione di pericolosità deve poter essere vinta, in qualche modo, anche da parte di chi non voglia o non possa collaborare con la giustizia.

Le soluzioni che si sono individuate vogliono trovare un punto di equilibrio tra quelli che sostengono che il venir meno delle preclusioni assolute porterà presto fuori dalle carceri molti pericolosi detenuti, non di rado con incarichi apicali nelle organizzazioni di provenienza, che riprenderanno, quindi, a gestire le fila delle stesse, e chi, invece, ritiene che queste misure di garanzia saranno comunque sufficienti ad evitare abusi, e finiranno dunque per premiare coloro i quali, pur non dissociandosi, pur non collaborando per motivi propri, però sono meritevoli di questi benefici.

La Commissione giustizia ha, quindi, compiuto un lavoro difficile e complesso e, a questo punto, mi prego di ringraziare tutti i componenti della Commissione giustizia ma, in particolare, il collega, onorevole Luca Paolini (*Applausi dei deputati del gruppo Lega-Salvini Premier*), il quale ha fornito un apporto molto importante nella redazione di questo provvedimento. Quindi, cosa prevede il provvedimento, in buona sostanza?

Effettua una distinzione tra i vari tipi di reato, cioè li distingue in due fasce: una prima fascia che contiene i reati di criminalità organizzata, terrorismo ed eversione, ed una seconda fascia, invece, che contiene i reati contro la pubblica

individuale. Per questi, quindi, è possibile ottenere, anche in assenza di collaborazione, la meritevolezza della liberazione condizionale, purché sussistano determinati requisiti, che sono diversi l'uno dall'altro.

In particolare alcuni requisiti sono uguali, quindi quello di avere provveduto ad adempiere le obbligazioni civili e le obbligazioni di riparazione pecuniaria nei confronti delle vittime del reato; ma si prevede, in un caso, di escludere l'attualità di tutti i collegamenti e, nell'altro - quindi per i reati contro la pubblica amministrazione e la libertà individuale - di fornire elementi specifici che consentano di escludere l'attualità dei collegamenti nel contesto di quel tipo di reato.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole.

MAURA TOMASI (LEGA). Finisco. Vorrei semplicemente un minuto, se me lo concede.

PRESIDENTE. No, un minuto no! Però, può dire se vota a favore o contro.

MAURA TOMASI (LEGA). Grazie, signor Presidente. Allora, detto questo, annuncio il voto favorevole del gruppo Lega-Salvini Premier (*Applausi dei deputati del gruppo Lega-Salvini Premier*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Ferraresi. Ne ha facoltà.

VITTORIO FERRARESI (M5S). Presidente, non avremmo mai pensato di poter essere qui oggi a discutere, nell'anno in cui ricorderemo il trentennale delle stragi di Capaci e di via D'Amelio, di dover riformare quella legge e quei principi per i quali Giovanni Falcone, Paolo Borsellino e tanti altri servitori dello Stato hanno dato la loro vita. Siamo qui perché ce lo impone un'ordinanza della Corte costituzionale che, come abbiamo già detto, rispettiamo ma non condividiamo. Ma quell'ordinanza c'è e il Parlamento ha il dovere di intervenire in

chiaro. Lo stiamo facendo, mi creda, cercando di portare avanti sulle nostre gambe quelle idee, quei valori e quei principi che quei servitori dello Stato hanno voluto trasmetterci con il loro impegno, la loro passione e la loro vita (*Applausi dei deputati del gruppo Movimento 5 Stelle*).

Nel merito, dopo le pronunce della Corte costituzionale sarà possibile in astratto concedere l'accesso ai benefici penitenziari anche se il detenuto, condannato per gravi reati di mafia e di terrorismo, non ha collaborato con la giustizia. Secondo noi questa impostazione non prende in debita considerazione un fatto assodato, ovvero che la collaborazione con la giustizia non è solo lo strumento ideato da Falcone per cercare di spezzare il vincolo tra il detenuto e l'associazione criminale ma è stato lo strumento con cui lo Stato, in questi trent'anni, ha combattuto efficacemente le associazioni criminali grazie alle informazioni ricevute, ed è lo strumento con cui più di altri si può dimostrare che il soggetto ha reciso i rapporti con la criminalità organizzata di stampo mafioso. Infatti, ricordiamo a tutti - a tutti! - che la mafia non è un'associazione a delinquere che commette semplici reati: la mafia è un'associazione che mira al sovvertimento dello Stato democratico, che mira a sostituire lo Stato con un proprio dominio assoluto e si fa forte di un vincolo di appartenenza che viene meno solo con la morte. Parlare di mafia vuol dire parlare di stragi, vuol dire parlare di morti sulle strade non solo nel passato ma anche nel presente, oggi in cui abbiamo ancora morti ammazzati a Foggia, a Napoli, ad Agrigento (*Applausi dei deputati del gruppo Movimento 5 Stelle*). Quando parliamo di mafia parliamo di un'associazione criminale che continua a investire in tutta Italia, in Europa e nel mondo grazie al traffico di rifiuti, di droga e di armi, con la prostituzione e consolidandosi e infiltrandosi nello Stato e nell'economia sana grazie alla corruzione e alle estorsioni.

Noi tutti vogliamo un carcere umano, più umano. Questo non significa, però, allentare le

L'eccezionalità del carcere duro, colleghi, è legata alla pervasività delle organizzazioni criminali: scindere questi due aspetti è un errore tragico (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*). Il diritto a crescere il proprio figlio in un ambiente salubre, il diritto dell'imprenditore a non dover scegliere tra pagare il pizzo o chiudere, il diritto a scegliere la legalità e il lavoro e non o il lavoro o la legalità, il diritto ad avere uno Stato che investe in sanità, scuole e strade, non vedendosi le risorse prosciugate dalla corruzione, il diritto dei nostri giovani a vivere in un Paese dove prevale la meritocrazia (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*), dove non devono essere i magistrati e gli imprenditori a dover andare in giro scortati, a dover temere per la propria incolumità o per quella della propria famiglia e a veder ridotta la propria libertà: non sono questi i diritti fondamentali, colleghi, garantiti dalla Costituzione che dobbiamo riconoscere ai cittadini tutti? Allora con questa legge fissiamo alcuni punti imprescindibili, perché il detenuto condannato per gravi reati, tra i quali mafia e terrorismo, se vuole accedere ai benefici dovrà dimostrare, allegando elementi specifici, di non avere più contatti attuali con l'associazione criminale o il pericolo del loro ripristino, nonché di aver adempiuto alle obbligazioni civili e risarcito le vittime del reato, con la contestuale disposizione di accertamenti patrimoniali nei confronti suoi e del nucleo familiare. Il giudice, anche per la concessione dei permessi premio e il lavoro esterno, dovrà essere in composizione collegiale attraverso il tribunale di sorveglianza, in modo da tutelare maggiormente la sua indipendenza e la sua incolumità. Questo è un punto fondamentale, oltre a quello della differenziazione delle fasce di reato per l'accesso ai benefici, riportato dalla relazione della Commissione antimafia, per cui ringrazio, in particolare, i relatori Pietro Grasso e Stefania Ascari per i preziosi contributi ed il grande lavoro svolto, che in gran parte è stato recepito in questo testo.

L'altro punto importante inserito sono

Direzione antimafia, nonché la possibile partecipazione in udienza dello stesso procuratore distrettuale, in modo da garantire piena partecipazione a chi ha seguito il percorso criminale che ha portato alla condanna del soggetto. E ancora, voglio confermare che la collaborazione impossibile o inesigibile non sparisce; viene recepita come valutazione del magistrato, nell'inciso inserito con la formulazione del Ministero della Giustizia, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, ma ovviamente il detenuto dovrà provare la lontananza dalla criminalità organizzata e il risarcimento alle vittime e così non potrebbe che essere. Inoltre, è stato scritto nero su bianco, con il parere favorevole del Ministero della Giustizia, quello che da sempre è stato ovvio a tutti noi, ovvero che un detenuto sottoposto a regime di 41-bis, che per sua natura identifica un soggetto pericoloso e che ha legami con la criminalità organizzata, non può in alcun modo accedere ai benefici penitenziari fino a che il regime speciale non sia stato revocato o non prorogato.

In conclusione, non so se questa sia la migliore legge che si possa fare. Sono sicuro che abbiamo fatto tutto il possibile perché lo sia, mettendo anima e cuore tutti noi stessi nella sua creazione, nella sua discussione e nella sua celere trattazione proprio per rispettare la scadenza che la Corte ci ha imposto, ovvero quella del 10 maggio di quest'anno. Una mancata approvazione di una legge entro quella data o di una legge non severa sarebbe una responsabilità storica e senza precedenti che noi tutti avremmo. È per questo che ringrazio il lavoro di tutti i gruppi parlamentari, del relatore Perantoni, degli esperti, professori, avvocati e magistrati, che hanno contribuito in modo propositivo a questo lavoro, sperando che questo testo possa essere analizzato ed approvato celermente dal Senato. Se un giorno mi chiedessero se ne è valsa la pena di essere qui oggi anche solo per questo lavoro, anche solo per questo voto nell'arco di dieci anni di esperienza

palazzo nel bene o nel male, io senz'altro potrei rispondere di sì, perché oggi ci sentiamo orgogliosi di aver fatto il nostro dovere, pur in una situazione purtroppo compromessa. Oggi questo Parlamento esprime una voce chiara che non perde di vista l'obiettivo principale di chi combatte contro la mafia ogni giorno, vale a dire la protezione di quel fresco profumo di libertà, per usare un'espressione di Paolo Borsellino, che i cittadini devono poter respirare in questo Paese, quel fresco profumo di libertà per cui hanno combattuto e perso la vita quei servitori dello Stato che devono sempre ispirare le azioni di tutti noi (*Applausi dei deputati del gruppo Movimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Bartolozzi. Ne ha facoltà.

GIUSI BARTOLOZZI (MISTO). Presidente, la prego di essere clemente. Stanno rubando loro il tempo...

PRESIDENTE. Onorevole Bartolozzi!

GIUSI BARTOLOZZI (MISTO). Presidente, come faccio con...

PRESIDENTE. Io la sento. Tiri su il microfono, così vedrà che la sentiamo tutti quanti noi.

GIUSI BARTOLOZZI (MISTO). Mi rifiuto di parlare con questa *claque*, Presidente.

PRESIDENTE. Va bene, allora andiamo avanti...

GIUSI BARTOLOZZI (MISTO). No, no, no!

PRESIDENTE. Ma se si rifiuta? Avevo capito così.

GIUSI BARTOLOZZI (MISTO). Mi rifiuto con la *claque*. Hanno smesso.

GIUSI BARTOLOZZI (MISTO). Presidente, c'è un dato innegabile, cioè che dopo l'ordinanza della Corte costituzionale dovevamo sicuramente intervenire, ma il tema non è tecnico. Il tema è di politica giudiziaria, di visione che ognuno di noi ha della politica giudiziaria di questo Paese. La mia visione di politica giudiziaria è molto chiara: "no" all'accostamento di chi è condannato per peculato a chi è condannato per associazione mafiosa e terrorismo; "no" al compromesso al ribasso, che vuole un onere di prova differenziata; "no" alla circostanza dell'allargamento degli accertamenti preventivi, per coloro che sono soggetti a questi reati, che, attenzione, non sono quelli del codice antimafia, ma sono anche per i familiari, i parenti e persone ad essi collegate. E, Presidente - concludo - "sì" alla possibilità per ciascuno di poter fare la richiesta, salvo un accertamento molto rigoroso. Questa è la mia idea di politica giudiziaria, che si presta alla mediazione dovuta per la politica, ma non a compromessi al ribasso. Quindi, mi asterrò dal voto.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare, a titolo personale, l'onorevole Piera Aiello. Ne ha facoltà.

PIERA AIELLO (MISTO). Colleghi, Presidente, annuncio il mio voto favorevole, perché è stato fatto un bellissimo lavoro in Commissione giustizia. Certo, questo non era un provvedimento molto facile, però, si sono messe da parte le casacche, i colori politici, e si è fatto un lavoro abbastanza duro. In molti conoscete la mia vicenda di testimone di giustizia e sapete che più volte sono intervenuta a difesa del nostro impianto di contrasto alle mafie, ispirato alle esperienze di fedeli servitori dello Stato, come Paolo Borsellino. Mi indigna dovere ascoltare ancora argomenti della presunta incostituzionalità di strumenti giudiziari di indubbia efficacia per la lotta al

l'ergastolo ostativo non possono essere messe in discussione. Il carcere duro è quello che ogni giorno affrontano i detenuti affollati in pochi metri per piccoli reati, magari in attesa di giudizio. Ma, per un boss, che non ha voluto collaborare e che è perfettamente in grado di impartire ordini di morte anche dal carcere, il 41-bis è necessità. Non si tratta di una punizione, che spesso tocca ai tanti disperati che non possono permettersi una difesa efficace, ma è lo strumento attraverso cui lo Stato difende se stesso e sottrae le mafie al loro sistema di comando. Credete davvero che il capo di un'organizzazione criminale non sappia svolgere il suo ruolo da una cella ordinaria? Davvero devo ricordare quest'ultima, che la cancellazione del 41-bis, era uno dei punti del "papello" di Riina? Allora, proprio per questo, oggi io dichiaro il mio voto favorevole (*Applausi di deputati del gruppo Misto*).

PRESIDENTE. Sono così esaurite le dichiarazioni di voto finale.

Ha chiesto di parlare il relatore Perantoni, forse per un ringraziamento. Ne ha facoltà.

MARIO PERANTONI, *Relatore*. Sì, molto brevemente, signor Presidente, grazie. Vorrei sottolineare che è emersa, dal dibattito, la complessità, la delicatezza del tema. Comunque, abbiamo portato a compimento un ottimo lavoro, grazie alla collaborazione del Governo, degli uffici e al contributo e al lavoro di tutti i gruppi parlamentari, nessuno escluso.

Quindi, pur avendo toccato temi estremamente sensibili e avendo messo in gioco sensibilità politiche diverse, credo che il Parlamento, oggi, stia scrivendo una bella pagina, e di questo ringrazio tutti (*Applausi dei deputati del gruppo Movimento 5 Stelle*).

**(Coordinamento formale -
Testo unificato - A.C. 1951-A)**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, la Presidenza si intende autorizzata al

(*Così rimane stabilito*).

**(Votazione finale ed approvazione
- Testo unificato - A.C. 1951-A)**

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione finale.

Indico la votazione nominale finale, mediante procedimento elettronico, sul testo unificato delle proposte di legge 1951-3106-3184-3315-A: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia.

Dichiaro aperta la votazione.

(*Segue la votazione*).

Dichiaro chiusa la votazione.

La Camera approva (*Vedi votazione n. 30*) (*Applausi*).

~~Sui lavori dell'Assemblea~~

PRESIDENTE. Secondo le intese intercorse tra i gruppi, gli altri argomenti iscritti all'ordine del giorno sono rinviati ad altra seduta.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. La Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge, che è assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, in sede referente, alla XII Commissione (Affari sociali):

S. 2533. - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2022, n. 9, recante misure urgenti per arrestare la diffusione della peste suina africana (PSA)" (approvato dal Senato) (3547) - *Parere*

2. A.S. 2574 “Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia”



DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2022,
in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge.*

d'iniziativa dei deputati BRUNO BOSSIO e MAGI (1951); FERRARESI, BONAFEDE, ASCARI, SARTI, CATALDI, DI SARNO, D'ORSO, GIULIANO, PERANTONI, SAITTA, SALAFIA, SCUTELLÀ, Davide AIELLO, BALDINO, CASO, MIGLIORINO, PALMISANO, DORI ed Elisa TRIPODI (3106); DELMASTRO DELLE VEDOVE, BUTTI, CIABURRO, DEIDDA, DONZELLI, FERRO, FOTI, GALANTINO, LUCASELLI, MASCHIO, MONTARULI, PRISCO, ROTELLI, SILVESTRONI, VARCHI e VINCI (3184); PAOLINI, TURRI, BISA, DI MURO, MARCHETTI, MORRONE, POTENTI, TATEO e TOMASI (3315)

(V. Stampati Camera nn. 1951, 3106, 3184 e 3315)

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 1° aprile 2022*

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4-bis:

1) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La disposizione del primo periodo si applica altresì in caso di esecuzione di pene concorrenti inflitte anche per delitti diversi da quelli ivi indicati, in relazione ai quali il giudice della cognizione ha accertato che sono stati commessi per eseguire od occultare uno dei reati di cui al medesimo primo periodo ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità di detti reati»;

2) il comma 1-bis è sostituito dai seguenti:

« 1-bis. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi, anche in assenza di collaborazione con la giustizia ai sensi dell'articolo 58-ter della presente legge, ai detenuti e agli internati per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, per i delitti di cui all'articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla con-

dizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e per i delitti di cui all'articolo 291-*quater* del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, purché gli stessi dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento e alleghino elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza, che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile. Al fine della concessione dei benefici, il giudice accerta altresì la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

1-bis.1. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi, anche in assenza di collaborazione con la giustizia ai sensi dell'articolo 58-*ter* della presente legge o dell'articolo 323-*bis* del codice penale, ai detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320,

321, 322, 322-bis, 600, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 601, 602, 609-octies e 630 del codice penale, purché gli stessi dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento e alleghino elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria e alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo, che consentano di escludere l'attualità di collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, con il contesto nel quale il reato è stato commesso, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile. Al fine della concessione dei benefici, il giudice di sorveglianza accerta altresì la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

1-bis.2. Ai detenuti e agli internati, oltre che per taluno dei delitti di cui al comma 1-bis.1, anche per il delitto di cui all'articolo 416 del codice penale finalizzato alla commissione dei delitti ivi indicati si applicano le disposizioni del comma 1-bis »;

3) al comma 2 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Nei casi di cui ai commi 1-bis e 1-bis.1, il giudice, prima di decidere sull'istanza, chiede altresì il parere del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado o, se si tratta di condanne per i delitti indicati all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, acquisisce informazioni dalla direzione dell'istituto ove l'istante è detenuto o internato e dispone, nei

confronti del medesimo, degli appartenenti al suo nucleo familiare e delle persone ad esso collegate, accertamenti in ordine alle condizioni reddituali e patrimoniali, al tenore di vita, alle attività economiche eventualmente svolte e alla pendenza o definitività di misure di prevenzione personali o patrimoniali. I pareri, le informazioni e gli esiti degli accertamenti di cui al quarto periodo sono trasmessi entro sessanta giorni dalla richiesta. Il termine può essere prorogato di ulteriori trenta giorni in ragione della complessità degli accertamenti. Decorso il termine, il giudice decide anche in assenza dei pareri, delle informazioni e degli esiti degli accertamenti richiesti. Quando dall'istruttoria svolta emergono indizi dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di ripristino di tali collegamenti, è onere del condannato fornire, entro un congruo termine, idonei elementi di prova contraria. In ogni caso, nel provvedimento con cui decide sull'istanza di concessione dei benefici il giudice indica specificamente le ragioni dell'accoglimento o del rigetto dell'istanza medesima, tenuto conto dei pareri acquisiti ai sensi del quarto periodo. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi al detenuto o internato sottoposto a regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-*bis* della presente legge solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato »;

4) al comma 2-*bis*, le parole: « Ai fini della concessione dei benefici » sono sostituite dalle seguenti: « Nei casi »;

5) dopo il comma 2-*bis* è inserito il seguente:

« 2-*ter*. Alle udienze del tribunale di sorveglianza che abbiano ad oggetto la concessione dei benefici di cui al comma 1 ai con-

dannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte dal pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado »;

6) il comma 3-bis è abrogato;

b) all'articolo 21, comma 4, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Quando sono ammessi al lavoro esterno detenuti o internati condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, all'approvazione provvede il tribunale di sorveglianza »;

c) all'articolo 30-ter:

1) al comma 1, primo periodo, dopo le parole: « magistrato di sorveglianza » sono inserite le seguenti: « o, quando si tratta di condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, il tribunale di sorveglianza »;

2) al comma 7, dopo le parole: « permessi premio » sono inserite le seguenti: « emesso dal magistrato di sorveglianza » e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione del provvedimento medesimo ».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203)

1. All'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. I condannati per i delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono le condizioni indicate nello stesso articolo 4-bis per la concessione dei benefici. Si osservano le disposizioni dei commi 2, 2-bis e 3 dell'articolo 4-bis della citata legge n. 354 del 1975 »;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Fermi restando gli ulteriori requisiti e gli altri limiti di pena previsti dall'articolo 176 del codice penale e fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 8 della legge 29 maggio 1982, n. 304, i soggetti di cui al comma 1 non possono comunque essere ammessi alla liberazione condizionale se non hanno scontato almeno due terzi della pena temporanea o almeno trenta anni di pena, quando vi è stata condanna all'ergastolo per taluno dei delitti indicati nel comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354. In tal caso, la pena dell'ergastolo rimane estinta e le misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna o con provvedimento successivo sono revocate, ai sensi dell'articolo 177, secondo comma, del codice penale, decorsi dieci anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale e la libertà vigilata, disposta ai sensi dell'articolo 230, primo comma, numero 2, del medesimo codice penale, comporta sempre per il condannato il divieto di

incontrare o mantenere comunque contatti con soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale o sottoposti a misura di prevenzione ai sensi delle lettere a), b), d), e), f) e g) del comma 1 dell'articolo 4 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, o condannati per alcuno dei reati indicati nelle citate lettere ».

Art. 3.

(Disposizioni transitorie)

1. La disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1), non si applica quando il delitto diverso da quelli indicati nell'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, è stato commesso prima della data di entrata in vigore della presente legge.

2. Ai condannati e agli internati che, prima della data di entrata in vigore della presente legge, abbiano commesso delitti previsti dal comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendano comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonché nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 62, numero 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale, le misure alternative alla detenzione di cui al capo VI del titolo I della citata legge n. 354 del 1975 e la liberazione condizionale possono essere concesse, se-

condo la procedura di cui al comma 2 dell'articolo 4-bis della medesima legge n. 354 del 1975, purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. In tali casi, ai condannati alla pena dell'ergastolo, ai fini dell'accesso alla liberazione condizionale, non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della presente legge. Nondimeno, la libertà vigilata, disposta ai sensi dell'articolo 230, primo comma, numero 2, del codice penale, comporta sempre per il condannato il divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale o sottoposti a misura di prevenzione ai sensi delle lettere a), b), d), e), f) e g) del comma 1 dell'articolo 4 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, o condannati per alcuno dei reati indicati nelle citate lettere.

Art. 4.

*(Modifiche all'articolo 25 della legge
13 settembre 1982, n. 646)*

1. All'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: « nei cui confronti » sono inserite le seguenti: « sia stato adottato un decreto di cui al comma 2-bis dell'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, »;

b) al comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Copia del decreto di cui al comma 2-bis dell'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, è trasmessa, a cura del Ministero della giustizia, al nucleo di polizia economico-finanziaria di cui al comma 1 ».

Art. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE

| | | | |
|--|-----|------------------------------------|-----|
| <i>A.C.</i> | 87 | <i>G.D.</i> | 87 |
| <i>A.C. e altri</i> | 87 | <i>G.D...</i> | 87 |
| <i>A.D.</i> | 87 | <i>G.T.</i> | 87 |
| <i>A.I.</i> | 123 | <i>G.V. e V.M.</i> | 87 |
| <i>A.T.</i> | 127 | | |
| <i>Associazione Politica Nazionale</i> | | <i>J.L.</i> | 133 |
| <i>Lista Marco Pannella</i> | 146 | <i>Jessica Marchi.</i> | 130 |
| <i>Associazione politica nazionale</i> | | | |
| <i>lista Marco Pannella e Radicali</i> | | <i>Maestri e altri</i> | 101 |
| <i>italiani</i> | 150 | <i>Marinoni</i> | 156 |
| | | <i>Mastroianni e Toscano</i> | 110 |
| <i>BEG S.P.A.</i> | 90 | <i>Miniscalco.</i> | 162 |
| <i>Biancardi.</i> | 154 | <i>Morzenti.</i> | 107 |
| | | | |
| <i>C.A.</i> | 87 | <i>Penati.</i> | 85 |
| <i>C.A. e altri</i> | 87 | <i>Petrella.</i> | 117 |
| <i>Casarin</i> | 160 | | |
| <i>Ciaffardini.</i> | 87 | <i>R.B. e M.</i> | 136 |
| <i>Cirigliano.</i> | 87 | <i>Rossi.</i> | 106 |
| <i>Croce e altri.</i> | 120 | | |
| | | <i>Succi e altri</i> | 112 |
| <i>D.S.</i> | 108 | | |
| <i>D'Addona</i> | 122 | <i>T.M.</i> | 144 |
| <i>Di Febo</i> | 95 | <i>Terna</i> | 140 |
| <i>Di Martino e Molinari.</i> | 98 | | |
| | | | |
| <i>F.M.</i> | 87 | | |
| <i>Ferrara e altri</i> | 121 | | |

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
maggio 2022
