

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

QUADERNI
n. 19

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

(ANNO 2022)



XIX LEGISLATURA

Maggio 2023



CAMERA DEI DEPUTATI

AVVOCATURA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

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

QUADERNI

n. 19

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

(ANNO 2022)



XIX LEGISLATURA

Maggio 2023

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 2022.

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 svolta dagli avv. Marco Cerase e Livia G. Luca, con la collaborazione dell'avv. Francesca R. Girardi. La Rassegna introduttiva e le Anticipazioni sono state redatte dagli avv. Cerase e Luca. La traduzione della Rassegna in inglese è 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 2022 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 and Ms. Livia G. Luca, with the contribution of Ms. Francesca R. Girardi. The *Introductory Review* and the *Anticipazioni* are the work of Mr. Cerase and Ms. Luca. 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>	59
<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>	75
<i>V. SINTESI DELLE SENTENZE IN ORDINE DI ARTICOLO DELLA CONVENZIONE E DEI PROTOCOLLI ADDIZIONALI</i>	77
1. ART. 2 – DIRITTO ALLA VITA	79
2. ART. 3 – DIVIETO DI TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI	83
3. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO	94
<i>3.1. Sotto il profilo della ragionevole durata</i>	99
<i>3.2. Sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali</i>	100
4. ART. 8 - DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA	102

5. ART. 13 – DIRITTO A UN RICORSO EFFETTIVO	120
VI. DOCUMENTI	123
<i>1. Scheda illustrativa della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	125
<i>2. Tabelle statistiche</i>	133
<i>3. Testi normativi</i>	141
<i>3.1. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali</i>	143
<i>3.2. Protocollo addizionale n. 1</i>	159
<i>3.3. Protocollo addizionale n. 4</i>	163
<i>3.4. Protocollo addizionale n. 7</i>	167
<i>3.5. Protocollo addizionale n. 13</i>	173
<i>3.6. Protocollo addizionale n. 15</i>	177
<i>3.7. Legge 24 marzo 2001, n. 89</i>	183
<i>3.8. Legge 9 gennaio 2006, n. 12</i>	195
<i>3.9. Legge 24 dicembre 2012, n. 234</i>	199
VII. ULTERIORI DOCUMENTI	205
INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE	277

I. INTRODUCTORY REVIEW

INTRODUCTORY REVIEW

1. *Introduction: The Invasion of Ukraine*

On 24 February 2022, the Russian army crossed the Ukrainian border, thereby embarking upon what the president of the Russian Federation, Vladimir Putin, has called a “special operation”¹. One year on from the act of aggression, the invasion and related acts of war are still under way.

On that very same day of 24 February 2022, the Council of Europe’s Secretary General, Marija Pejčinović Burić, firmly condemned the Russian military attack, calling it a flagrant violation of the Council of Europe’s Statute and Convention on Human Rights. She then invited Russia to immediately and unconditionally withdraw its troops and cease all hostilities.

¹ On 25 February 2022, the *pro tempore* President of the Council of Ministers, Mario Draghi, addressed both Houses, providing them with urgent information about Russia’s military attack on Ukraine. Then, on 1 March, the same President Draghi updated both Houses on how the conflict was developing, following which Resolutions Crippa and others (no. 6-00207) and Fratoianni and others (no. 6-00210) were carried (the latter only with respect to the Resolution proper).

Subsequently, on 22 March 2022, the President of Ukraine, Volodymyr Zelensky, gave an address during a videoconference organized in the Plenary Hall of the Chamber of Deputies by President Fico and attended by Members of both Houses. On that occasion, statements were also made by the President of the Senate, Elisabetta Alberti Casellati, and the President of the Council of Ministers, Mario Draghi. See, in this respect, the news coverage by C. MARRONI, *Zelenskyj al Parlamento: «Noi argine alla barbarie in Europa»*, in *Sole 24 ore*, 23 March 2022, p. 6; and by A. GENTILI, *Il segnale forte di Draghi, sì all’invio di nuove armi*, in *Messaggero*, 23 March 2022, p. 3.

During this last year of war, there have been many occasions on which Marija Pejčinović Burić has adopted a position regarding various aspects of the Ukrainian crisis (ranging from rejecting the *referenda* in the territories occupied by Russian troops to condemning the Russian soldiers' violence against women, for example²). For his part, the president of Ukraine, Volodymyr Zelensky, addressed the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 13 October 2022³.

In the meantime, by way of a decision adopted by the Council of Europe's Committee of Ministers on 16 March 2022 (after considering the opinion expressed by the Parliamentary Assembly on 15 March), the Russian Federation was expelled from the Council of Europe.

On precisely 15 March 2022, the Foreign Minister, Lavrov, on the other hand, had communicated the Russian Federation's intention to denounce the treaty founding the Council of Europe, in accordance with Article 7 of the Council's same Statute, thereby triggering the automatic effect provided for under Article 58(3) of the European Convention on Human Rights, whereby any High Contracting Party that shall cease to be a member of the Council of Europe shall also cease to be a Party to the Convention⁴.

Nevertheless, by way of its own Resolution adopted on 22 March 2022, the European Court of Human Rights (sitting in plenary session) expressly applied the above-mentioned Article 58 ECHR and then established that the cases pending against Russia at the date on which the expulsion was to take effect (16 September 2022) would all be decided, in any event (there were still more than 16,700 of them at that stage)⁵.

² As regards this last point, see M. G. GIAMMARINARO, *Violenza sessuale e tratta in relazione all'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giustizia*, 2022, no. 1, p. 84.

³ On 15 September 2022, the Council of Europe's Secretary General, Pejčinović Burić, issued a statement in which she expressed her profound regret that 140 million Russian citizens had thus lost the protection offered by the European Convention on Human Rights. For a wide-ranging analysis of the war and its geostrategic repercussions, see the monograph published by *Limes*, *La Russia cambia il mondo* (no. 2, 2022); as regards the elements of international law involved, see R. AITALA and F. M. PALOMBINO, *Nel fragore delle armi la legge non è silente*, *ivi*, pag. 193.

⁴ For a detailed reconstruction of Russia's expulsion/withdrawal, see A. SACCUCCI, *Le conseguenze dell'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa sui trattati stipulati nell'ambito dell'organizzazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 211.

⁵ A. SACCUCCI, *Le conseguenze dell'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa*, *cit.* observes on p. 224 that the principle contained in Article 58 ECHR is analogous to the one in the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969: under Article 70 of the latter, the withdrawal of a State Party from a treaty "does not affect any right, obligation or legal situation of the parties created through the execution of the treaty prior to its termination", save where it has been agreed otherwise.

2. Continued: *Statistics*

At a more general level, the European Court of Human Rights decided more than 39,000 applications in 2022. This constitutes an increase of 10%, when compared to 2021. Most of these decisions involved declarations of inadmissibility or removal from the list of cases (approximately 35,000).

As at 31 December 2022, the total number of cases pending was 74,650: up by 6%, when compared to the 70,150 cases for the year 2021.

The country generating the highest number of applications was Turkey (20,115), followed by Russia, with its outstanding applications, and then Ukraine (10,403). Then came Romania (approximately 4,700), Italy (3,500), Greece (approximately 2,800) and Poland (approximately 2,400), followed by the other countries.

Twenty-seven judgments involving Italy were issued in 2022 and twenty-five of them contained at least one finding of an ECHR violation.

The country which saw the highest number of findings against it during the year just ended is Russia (374), followed by Ukraine (141), Turkey (73), Romania (72) and Hungary (35). These are followed by Moldova (31), Poland (30), Croatia (26) and Italy, in a tie with Bulgaria (25). Then come Azerbaijan (22), Greece (21), France (19) and the other Signatories.

As is customary, an account of the issues of special interest raised by the decisions concerning both Italy and other countries follows below. As far as the remaining decisions involving our country are concerned, the reader is referred to the subsequent coverage in this *Quaderno*.

3. Decree-Law no. 162 of 2022 Regarding the Special Prison Regime Excluding Access to Benefits (*regime carcerario ostativo*)

Past editions of the *Quaderno* have provided ample coverage not only of the *Viola 2 v. Italy* judgement (which became final on 7 October 2019⁶) but also of related developments in the Italian constitutional case law⁷. As will be recalled, the various judicial rulings emanating from Strasbourg and the Italian

⁶ See *Quaderno* no. 16 (2019), pages 28 and 71.

⁷ See *Quaderno* no. 18 (2021), p. 59.

Constitutional Court concerned different facets of the rule by which, without co-operating with the judicial authorities, those convicted of the most serious and dangerous crimes against society could not access certain benefits, whether those “within prison walls” (e.g. work outside prison or release on temporary licence for good behaviour) or those “outside prison walls” (e.g. conditional release). This in accordance with the combined effect of Sections 4-*bis* and 58-*ter* of the Prison Administration Act.

In this respect, the reader is referred to previous publications (which can also be found on the Chamber of Deputies’ website) and it will suffice, here, to recall that, by way of its Order no. 97 of 2021⁸, the Constitutional Court had deferred a specific hearing on this subject until 10 May 2022. Such hearing was to examine the lawfulness of excluding the conditional release of a person convicted of one of the crimes listed in Section 4-*bis* in the absence of “repentance”, even when there existed elements that would enable a sentence-supervision court to exclude that the person had links with his/her criminal organization of origin. On 31 March 2022, the Italian House had responded to this emphatic warning from the Constitutional Court (which the Italian legal scholars now call “the *Cappato* method”) by carrying Chamber Bill no. 1951, together with certain related proposals. These regulated the whole subject of special prison regimes excluding access to benefits in a new and comprehensive manner.

However, partly due to the early dissolution of Parliament (which occurred following the Draghi government’s resignation), the Senate had been unable to consider the text transmitted by the House. This despite the fact that the same Constitutional Court had freshly deferred its hearing to 8 November 2022. Thus, precisely due to the urgency created by this last deadline, the government presided over by M.P. Meloni adopted Decree-Law no. 162 on 31 October 2022. Section 1 of this Decree-Law largely reproduced the text that the Chamber of Deputies had approved in March of that year.

To put it extremely concisely, Section 1 introduces amendments to Section 4-*bis* of Law no. 354 of 1975. These have the effect of reasserting the general rule establishing “repentance” as a pre-requisite if those convicted of a listed

⁸ Regarding which, see L. RISICATO, *L’incostituzionalità riluttante dell’ergastolo ostativo: alcune note a margine di Corte cost., ordinanza n. 97/2021*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2021, p. 653 and E. APRILE, in *Cassazione penale*, 2021, p. 2691.

number of crimes are to be able to access the benefits⁹. Provision is nevertheless made for an alternative procedure – also open to such convicts – for accessing said benefits without co-operating with the judicial authorities. However, this latter procedure imposes a burden of proving that all links with the criminal organization of origin have ceased and that it is impossible to reactivate them; a burden discharged by satisfying a densely packed series of requirements.

Some of these requirements are for the detainee to meet. He/she must demonstrate that he/she has fulfilled the civil-law obligations stemming from the crime committed (or that it was absolutely impossible to do so), has shown consistently good conduct during detention and has taken part in re-education programs. All that is insufficient, however: it is also necessary to demonstrate – through the adducing of further, specific elements of evidence – that the person has severed all links with the organization of origin and that there is no danger that such links may be reactivated. Any reason given as to why the person did not “repent” must also be assessed. The detainee may additionally offer the fact that he/she has undertaken initiatives benefitting the victims (in the form of compensation or reparative justice) as a further element for the court’s assessment.

Another group of conditions that must exist if “non-co-operating” detainees are to access benefits depends on other parties, however.

First and foremost, the public prosecutor at the court that issued the conviction ruling (or the district anti-Mafia prosecutor, if crimes referred to in Article 51(3-*bis*) or (3-*quater*) of the Code of Criminal Procedure are involved) must give his/her approval. So must the national anti-Mafia Prosecutor. Then there is the need for independent verification by the sentence-supervision court, which must obtain detailed information regarding the persisting operational activity of the criminal association to which the convicted person belonged or the criminal context in which the crime was committed, the detainee’s criminal profile and his/her position within the association, any possible new charges or precautionary or preventive measures taken in his/her regard and, where significant, the disciplinary offences committed during detention.

⁹ *The author takes the liberty of referring the reader to M. CERASE, Le norme penali del decreto legge n. 162 del 2022: una prima lettura, in Cassazione penale, 2023, p. 23.*

If the detainee is being held under the regime provided for in Section 41-*bis*, such regime must first be revoked or not renewed by the Minister of Justice. If the benefit requested is conditional release and the detainee is serving a whole-life sentence, the request cannot be made before 30 years of the sentence have effectively been served.

Decree-law no. 162 also contained some provisions other than those relating to the aforementioned special prison regime. The bill confirming the Decree-Law was carried by the Senate on 13 December 2022¹⁰ and by the Chamber of Deputies on 30 December 2022.

4. *Family-Law Themes*

4.1 *Children's Surnames (Constitutional Court Judgment no. 131 of 2022)*

The *Anticipazioni* section of *Quaderno* no. 17 (2020)¹¹ provided coverage of the Constitutional Court's Order no. 18 of 2021. Through this order, the Court had stated the need to address – in a further hearing - the issue of constitutional lawfulness of that part of Article 262 of the Civil Code that – in the situation in which both parents contemporaneously recognized a child (see the second sentence of the first sub-article) – imposed acquisition, at birth, of the father's surname, rather than the surnames of both parents, in those cases where the parents had not agreed otherwise.

The opportunity to perform such judicial review had stemmed from the very similar case, raised by the Court in Bolzano, which had doubted the lawfulness of the rule not allowing parents in mutual agreement to transmit solely the mother's surname to their child at the moment of birth.

Both questions were decided by way of Judgment no. 131 of 2022. Article 262 (1) of the Civil Code was struck down in that part in which it provides that – with regard to the situation in which both parents contemporaneously recognize their child – the child shall take the father's surname. The judgment is an “additive” (or “manipulative”) one: it establishes a new rule, under which the child takes the surnames of both parents (in the order agreed by them), and declares that rule to be in accordance with the Constitution. This without

¹⁰ Explanations of vote are set out in an appendix to this *Quaderno*.

¹¹ See p. 75.

prejudice to an agreement (already existing at the moment of recognition) to attribute the surname of only one of them.

The Constitutional Court took Articles 8 and 14 ECHR as its parameters, via the bridge provided by Article 117(1) of the Italian Constitution. It based its judgment on two rulings from the European Court of Human Rights, in particular (*Cusan and Fazzo v. Italy*, issued in 2014¹², and *Leon Madrid v. Spain*, issued in 2021). The Court consequently declared all the provisions giving preference to the father's surname to be unconstitutional, both in cases of legitimate issue and in the context of adoption¹³.

4.2. *The Protection of Family Ties (D.M. and N. and Fiagbe)*

In 2022, Italy was once again involved in judgments concerning the separation of children from their parents: judgements in which the ECtHR held that our country had not made sufficient material, practical efforts to preserve a genuine, concrete relationship between mothers and minors.

In the case of *D.M. and N. v. Italy*, a Cuban citizen (D.M.) had had a daughter from a relationship with A.P. The relationship had then ended in 2014. Indeed, the woman had already introduced herself to the social services in 2013, asking for help and stating that A.P. had maltreated her. At the initiative of the public prosecutor, the Court had ordered that the little girl, N., and her mother should be placed in a community in Brescia. Both had stayed there for about one year.

By way of an order dated 14 January 2014, the Court had nevertheless authorized the two applicants to return to the family home whilst simultaneously ordering the social services to offer support to the parents and educational assistance to the minor. However, the man had once again manifested such violent behaviour that the court had entrusted the minor to the social services, placing her in a suitable shelter with her mother. The latter had, moreover, found employment in a hotel and regained her economic

¹² Regarding which, see *Quaderno* no. 11 (2014), p. 155.

¹³ The judgment is set out in an appendix to this *Quaderno*. It can also be read in *Foro it.*, 2022, I, c. 2233. For articles commenting on it, see F. COVINO, *Storia del nuovo cognome. La Corte cerca la simmetria ma lascia spazio all'accordo tra i genitori*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pag. 600, and A. FABBRICOTTI, *Trasmissione del cognome ai figli e dialogo tra corti: la sentenza n. 131 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Diritto internazionale e diritti dell'uomo*, 2022, p. 675.

independence. That had permitted her to end her relationship with A.P. definitively.

Subsequently, however, the social workers at the hosting facility had indicated (in two reports, dated 8 and 23 June 2015 respectively) that some problems had emerged. More specifically, D.M.'s child-raising methods were inadequate and she behaved in inappropriate ways (such as publishing shots of herself "in provocative poses" on Facebook and entrusting her daughter to an old man, possibly of Egyptian origin, during her time at work; see paragraph no. 18 of the judgment). The social workers had therefore recommended that the court assess the idea of placing the second applicant with a foster family.

The picture of the situation had then been enriched by a report from people working at the hosting facility based on information received from other persons hosted by the same facility (according to whom D.M. had allegedly had sexual relations in her daughter's presence – see paragraph no. 20 of the judgment – and had, in any event, frequented various men, with serious psychological repercussions on the minor). The same applicant had, moreover, informed the facility's co-ordinator that she intended to find lodgings with her new companion, by whom she had become pregnant and whom she wanted to marry. In short, the social workers had no longer considered it possible to host the woman jointly with her daughter in the same facility. The public prosecutor, in his turn, had requested that the woman's parental responsibility be suspended, that an adoption procedure be opened and that the minor be placed with a foster family.

Towards the end of 2015, the court with jurisdiction had consequently issued a declaration that the minor was adoptable. It had accordingly suspended the parental responsibility of both her parents and ordered the pre-adoptive placement of the little girl with a couple. The court had also suspended the meetings between the child and her parents and, more specifically, had indicated that the termination of the relationship between the two applicants should be gradual. Such assessment had been based on the various reports drawn up both by the social workers at the hosting facility and by the social services, in whose opinion D.M. was incapable of recovering her parenting skills for a number of reasons (she had had two other daughters for whom she had not cared for years, she had an unstable life-style, she had embarked on sentimental relations with various men and had subsequently become pregnant, she did not concentrate on her daughter and had passed harmful habits on to her, including in relation to eating). It had also been based on the minor's

sexualized behaviour. On the strength of this ruling, D.M. and N. had been separated.

In March 2016, the first applicant appealed against this ruling and repeated the request for an expert's report already made at first instance. In its ruling dated 1 July 2016, the Brescia Court of Appeal nevertheless refused her appeal and upheld the first-instance court's ruling. In the appeal judges' opinion, the lower court had carried out a full and independent investigation into D.M.'s parenting skills and the state of her daughter's mental health. The Court of Appeal emphasized that, even if it were possible that the mother might recover her parental capacity in the future, it was nevertheless preferable – in the minor's immediate interests – to declare that the child was adoptable.

In September 2016, D.M. appealed to the Court of Cassation. She complained there had been a violation of section 15 of Law no. 184 of 1983 and Article 8 ECHR because of the failure to obtain the expert's report she had requested. The Court of Cassation nevertheless rejected her appeal. In its ruling of 12 February 2019, it held that, even though the judgment declaring the minor's adoptability had not taken account of the request for an expert's report on parenting skills, it was not contrary to law since there had not been an "absolute absence of grounds" for the ruling in question. Hence the application to the European Court of Human Rights, on the basis of the alleged violation of Article 8 ECHR, under the profile of the right to respect for one's private and family life.

Indeed, made in the name of both mother and daughter, the application argued that the reasons adopted by the domestic judges for declaring the second applicant's adoptability did not, in fact, correspond to the "wholly exceptional" circumstances that can justify cutting family ties. Furthermore, the Italian authorities had not taken all the steps that might reasonably be demanded of them in order to avoid the definitive, irreversible removal of the daughter from her mother.

The European Court of Human Rights – in the form of the First Section sitting *en banc* – considered that it was unequivocally established not only that the contested decisions issuing from the domestic judiciary constituted interference in the family life affirmed by Article 8 ECHR but also that such decisions are provided for by law and pursue legitimate goals such as the "protection of the health or morals" and "the rights and freedoms" of minors. The Court therefore concerned itself with the question of whether such interference had been "necessary in a democratic society" and proportionate to the sacrifices imposed

on the applicants. Regarding this point, the Court observed that, for the purposes of proceeding to declare N.'s adoptability, the domestic judges had held that D.M. lacked parental capacity because of her behaviour, essentially basing their assessment on the reports from the social services and those running the hosting facility, as well as the hearings of the parties carried out by the judge. However, in the Court's opinion, it had not been demonstrated in the case in point that the little girl had been exposed to violence, maltreatment or sexual abuse. Nor had the national judges ascertained a lack of affection, a worrying state of health or, indeed, mental instability in the parents. The Court consequently found that the decision to cut the family tie had not been preceded by a serious, scrupulous assessment of the elements that are relevant for the purposes of establishing adoptability.

In this context, the failure to order a report from a court-appointed psychologist is a very serious omission. In the Strasbourg Court's opinion, the Italian authorities did not make the appropriate effort to consider the fundamental need to preserve, as far as possible, the tie between the applicant and her daughter. The Court further noted that the negative assessments regarding the mother's alleged sexual behaviour should not, by themselves, have been decisive when assessing her parenting skills. And this was all the more the case given that the Brescia Court of Appeal had recognized that – over time – the first applicant might have been able to recover her parenting skills.

Essentially, the ECtHR found fault with the Italian authorities for having adopted the most radical measure (namely, a declaration of adoptability) without exploring other, less consequence-laden avenues first. Hence the disproportionate interference with the right protected under Article 8 ECHR and the latter's violation (see paragraph nos. 77-91 of the Judgment of 20 January 2022, which became final on 22 April 2022).

In this context, one cannot fail to note that, despite the unanimity of the decision, the same European Court of Human Rights recognizes that, in such cases, a wide margin of operational discretion ought to be left to Signatory States (see paragraph no. 91 of the judgment) and it cannot contest the existence of significant elements testifying to the mother being unfit to care for her daughter (from this point of view and with reference to paragraph no. 81, it might be noted that, in Italy, requiring a minor to witness sexual relations is a criminal offence: see Article 609-*quinquies* of the Italian Criminal Code). The Strasbourg Court nevertheless did substitute its own judgment for that of the

domestic judges in such a delicate case solely because the latter did not order an expert report on the applicant's parenting skills.

The judgment in the case of *Fiagbe v. Italy* follows the same pattern. It was issued by the First Section on 28 April 2022 (sitting as a three-judge Committee instead of the full seven-judge Section) and written with a shorter explanation. A Ghanaian citizen, who had arrived in Italy at the age of nine and had been maltreated by her family during her childhood and adolescence, had been placed in various hosting facilities. In 2013, at the age of 21, she had given birth to a son. The month following the birth, the Court had ordered that the minor be taken into the custody of the social services, providing at the same time for a psychologist's report in order to assess Ms. Fiagbe's parenting skills. Whilst acknowledging the mother had some personality disorders, the report had emphasized that she demonstrated a good ability to look after and care for her child. In 2014, the minor had therefore been placed, together with his mother, in a community where the woman had begun a course of therapy to support her in her parenting. Nevertheless, after noting inadequacies in the mother's parenting skills, the Court had appointed a guardian for the son in November 2015 and had accorded the mother the right to visit him for one hour a week in a protected environment. In July 2016, following a further expert report (which concluded with the recommendation that the applicant should undertake psychotherapy and that the child be placed with a foster family), the minor had been temporarily placed in the care of a couple. The applicant's supportive therapy had nevertheless begun late, due to the social services' very heavy work-load. Furthermore, as of May 2017, the social services had no longer organized any meetings between the applicant and her son because of the distress the child had manifested in relation to his mother. After further vicissitudes, the prescribed sessions of psychotherapy had been suspended because of the COVID-19 pandemic and, in March 2021, the psychologist, having noted that the project for encouraging bonding between the two had been interrupted, had communicated to the Court that it would only be appropriate to recommence the therapy when a renewal of contact between mother and child was imminent. In actual fact, the mother had subsequently been prevented from seeing her son, who had remained with his foster family all that time. Hence the application to the European Court of Human Rights in 2020.

By way of preliminary, the First Section recalled its consolidated case law on the duties to adopt appropriate methods for guaranteeing the preservation of the

bonds between parents and children (first of all, the case of *A.I. v. Italy*, decided in 2021, and, to a certain extent, *Terna v. Italy*, also decided in 2021). It observed that, in the case in point, the break in parental relations could be attributed, primarily, to the social services' failure to comply with the court's decision providing for a renewal of the meetings between the applicant and her son as of April 2020. Faced with such inertia, the minor's guardian and – and above all – that same court had not availed themselves of any of the legal instruments envisaged by the legal system to preserve the bond between parent and child. As for the orders that the court had made, the First Section noted that they gave no account of the reasons that had led to the suspension of relations for approximately five years, despite the absence of any evidence of the applicant behaving violently or abusively towards her son. In this case, too, therefore, Italy was found to have violated Article 8 ECHR for failing to make the necessary effort to maintain and develop a significant relationship between mother and son.

5. Domestic and Gender-Based Violence: Landi, De Giorgi and M.S.

In three of the cases it decided in 2022, the European Court of Human Rights found Italy to have been in breach of its positive duty to protect victims of domestic violence.

The *Landi* case (in which the judgement became final on 7 July 2022)¹⁴ began with the applicant reporting her companion for repeated episodes of domestic violence (he was suffering from more than one mental disorder). This had resulted in the instituting of criminal proceedings that were later dropped because Ms Landi had subsequently withdrawn her complaint, maintaining that her companion's condition had improved.

During the course of a second set of proceedings – commenced following a fresh attack on the woman – the investigating authorities had not adopted any preventive pre-trial measures, despite the fact that the judicial police crime notification had emphasized the risk of repeat offending and that a psychiatric report had established that the person under investigation posed a danger to

¹⁴ As emphasized in Judge Sabato's concurring opinion, the significance of the judgment can be grasped partly by virtue of the fact that this is one of the first final judgments regarding violence against women to have been issued after the *Kurt v. Austria* ruling of 4 July 2019, in which the Grand Chamber thoroughly expounded the positive protection duties that States have in contexts of gender-based violence.

society. A few months later, in a fit of anger, the man had attacked the applicant and her children with a knife, causing the death of the younger child.

The ECtHR therefore found a violation of Article 2 ECHR. It held that the national authorities had not correctly assessed the danger to which the applicant and her children had been exposed and, as a consequence, had not organized timely and effective forms of protection to safeguard their lives.

In the *De Giorgi* judgment (16 June 2022), Italy was found to have failed to carry out its positive protection duties deriving from Article 3 ECHR, which prohibits inhuman or degrading treatment. The abuse perpetrated by the applicant's husband against the woman and her children had been the basis for complex legal proceedings in which both the civil-law and the criminal-law authorities had been involved (for a summary, see *infra* in this *Quaderno*). More specifically, the civil-law judge had dismissed the applicant's request to make protection orders in relation to the family abuse, holding that the man's conduct was attributable to a separation involving a high level of conflict but did not amount to abuse.

In the criminal context, however, the proceedings arising out of the applicant's multiple reports to the police had, for the most part, been dropped, insofar as they were deemed to be based on statements – made by the offended party – considered unreliable. Furthermore, no investigation had been opened into the maltreatment of the couple's children although the social services had reported that the minors were in a state of psychological distress owing to the father's violent conduct.

The ECtHR therefore held the failures and delays marking the national proceedings to be contrary both to the substantive duty to adopt appropriate and proportionate protective measures and to the procedural duty to conduct effective investigations: both duties deriving from the prohibition against inhuman and degrading treatment under the above-mentioned Article 3 of the Convention.

In the *M.S.* proceedings (resolved through the judgment of 7 July 2022), the Court recognized there had been a violation of Article 3 of the Convention at the substantive level. This both because, similarly to the cases referred to above, the authorities receiving the complaints made by the woman suffering the maltreatment inflicted by her ex-husband did not (or were too slow to) adopt appropriate preventive measures that were proportionate to the case's concrete level of risk and because two of the four criminal proceedings against the man

had ended with a declaratory ruling that the crimes charged had been extinguished because they had become statute-barred in the meantime.

In this respect, the First Section observed that the delay in pursuing the proceedings helped to generate a sense of impunity in the man perpetrating the acts of violence. It further observed that it cannot be said that the Convention has been respected in cases where time-barring occurs as a result of the national authorities' inertia.

In setting out the grounds for its decision, the Court likewise highlighted the peculiarity of the Italian legal order's time-barring institution, according to which time continues to run even after criminal proceedings have been commenced. It further noted that Law no. 3 of 2019 (the "Corruption-Sweeper law")¹⁵ could have constituted a step forward "*in solving the problems linked to the time-barring of crimes*".

Looking beyond the specific, tragic and worrying details colouring the facts on which the individual applications were based (regarding which the reader is referred, once again, to the summaries presented in this *Quaderno*), certain common lines of reasoning can be recognized in the three judgments under review. In the first place, the ECtHR has acknowledged that, partly following the judgment in the *Talpis v. Italy* case (2017)¹⁶, Italy has introduced new legislation specifically geared to implementing the Istanbul Convention¹⁷ more fully. As a consequence, it ruled out the possibility that the facts – on which the findings of violations of positive protection duties had been based –

¹⁵ As is known, Law no. 3 of 2019 had amended Article 159 of the Italian Criminal Code by providing that time should cease to run from the date of the first-instance judgment or conviction order until the date on which the judgment settling the action becomes enforceable or the conviction irrevocable. This provision was repealed (with effect from 19 October 2021) by Law no. 124 of 27 September 2021 (the "Cartabia reform"). On this point, see, also, the judgments in *Alikaj v. Italy* (2011) and *Azzolina and others v. Italy* (2016), which identified the unduly defendant-friendly time-barring regime as a highly problematic element as regards the protection of life and the efficacy of the prohibition of inhuman and degrading treatment. See, also, *Mena v. Romania* of 15 November 2022 (application 47692/16).

¹⁶ The case is presented in *Quaderno* no. 14, p. 97 *et seq.* This was the first time that Italy was found to be in breach of its duty to protect victims of domestic violence. Such violation was considered to be significant not only in relation to the parameters set out in Article 2 of the Convention, but also in relation to those in Article 14 (*prohibition of discrimination*). In relation to the latter, the Court stressed that, in Italy, gender-based violence is closely linked to socio-culturally tolerant tendencies and that such forms of violence persist despite the reforms that have been undertaken in this area.

¹⁷ Amongst these, readers will recall Law no. 69 of 2019, designed to strengthen the protection of victims of domestic and gender-based violence through modifications to the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure. For a systematic close examination of this piece of legislation and the phenomenon of gender-based violence, see P. DI NICOLA TRAVAGLINI and F. MENDITTO, *Il contrasto alla violenza di genere: dalle fonti sovranazionali agli strumenti applicativi*, Giuffrè FL, Milan, 2020.

likewise constituted a violation of the prohibition of discrimination under Article 14 of the Convention¹⁸. This given the existence of a real political will to prevent and suppress violence against women (see paragraph no. 103 of the *Landi v. Italy* judgment, in particular).

This appears to confirm the thesis that the problem in fighting violence against women is that of identifying the precise moment at which preventive measures should be applied (rather than that such measures should be provided for in the abstract). Regarding this point, it may likewise be observed that the Court in Strasbourg expressly intended to find fault with the inertia demonstrated by the authorities involved in the individual cases through their inadequate assessment of the risk to which the victims were exposed. More specifically, ignorance regarding the particular dynamics of gender-based violence is evidenced (in the cases referred to above) by the fact that the statements made by the offended person were considered unreliable despite the existence of elements capable of confirming said statements (see *De Giorgi*) or, conversely, by the fact that proceedings were dropped following the victim's withdrawal of previously made statements without carrying out effective inquiries first (see *Landi*)¹⁹.

In this context, the training and specialization of the various figures involved in the fight against gender-based violence acquire a central importance. This in the perspective of enhancing and consolidating the (not exclusively legal) competencies needed to guarantee that the *notitia criminis* is assessed correctly and, as a consequence, the authorities intervene swiftly in the cases where such intervention is justified²⁰. Furthermore, it is well known

¹⁸ It is worth recalling that, in the cited case of *Talpis*, a violation of Article 14 ECHR had indeed also been found: a matter regarding which the Icelandic Judge Spano had dissented, however.

¹⁹ Ignorance concerning the particular features of gender-based violence and the specific legal instruments that can be used to fight it and protect victims is one of the aspects requiring corrective action in the fight against the phenomenon. This fact was expressly stated in the final Report made by the single-chamber Commission of Inquiry into femicide, set up by the Senate during the Eighteenth Parliament (and presided over by Senator Valeria Valente). The Report was carried on 6 September 2022 (DOC. XXII-bis, no. 15, p. 68 et seq.). In this regard, see, also, M. MONTELEONE, *L'insostenibile "inadeguatezza" del contrasto giudiziario alla violenza di genere*, in *Questione giustizia*, 2022, no. 4, p. 64. Precisely at the end of the Eighteenth Parliament, moreover, the Chamber of Deputies' Justice Committee began examining the proposal for a European Directive on combatting violence against women and domestic violence (COM/2022/105 final). It conducted solely the introductory debate during the sitting taking place on 29 June 2022, with speeches by the rapporteur, Ascari, and the MPs Verini, Paolini, Sarti, Bartolozzi, Ferri, Perantoni and Tateo.

²⁰ On this point, see the guidelines regarding organization and good practices for the handling of proceedings relating to crimes of gender-based and domestic violence, issued by the Governing Council of the Judiciary by way of its Resolution dated 9 May 2018.

that, in addition to frustrating the need to prevent and suppress primary acts of violence, the slowness of proceedings exposes the victims to risks of re-victimization and secondary victimization²¹.

Under a different but related profile, the ECtHR has likewise stigmatized phenomena of secondary victimization stemming from contact between female victims of violence and the administration of justice during the course of child-custody proceedings. The reader is referred, in particular, to the judgment in *I.M. v. Italy*, given on 10 November 2022. Here Italy was found to have violated Article 8 of the Convention for having suspended the parental authority of a mother who had opposed the conducting of unprotected meetings between her children (minors) and their father, who had committed acts of violence against her and those same children²².

In this respect, it is worth pointing out that just recently - during the Nineteenth Parliament - these critical aspects (along with the need to develop beyond an “emergency” approach to fighting gender-based violence) were the subject-matter of a parliamentary debate at the end of which, on 23 November 2022, the Italian Parliament’s House carried two motions regarding the elimination of violence against women²³.

These policy-setting instruments committed the Government to adopting, *inter alia*, initiatives intended not only to guarantee a homogeneous network of domestic violence centres and shelters²⁴ throughout the national territory, but also to enhance the assistance and psychological support services for women subjected to violence and their relatives²⁵.

6. Judgments Relating to Other Countries

²¹ It will be recalled that in the case of *J.L. v. Italy* (regarding which the reader is referred to *Quaderno* no. 18, pp. 41 et seq.), Italy was found to have violated Article 8 of the Convention because, in the part of a judgment setting out the grounds for an acquittal in a trial for group sexual violence, the victim had been subjected to evaluations of her private life that injured her dignity. For an article commenting on the judgement and considering the subject of secondary victimization in the administration of justice more generally, see P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *I pregiudizi di genere dei giudici italiani davanti alla Corte EDU*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2022, p. 350.

²² The practice of some civil-law courts to label as “uncooperative parents” those victims of domestic violence who oppose the visiting rights of or joint custody with the other parent (and perpetrator of the violence) was also criticized by the Council of Europe’s Expert Group on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) in its evaluation report on Italy dated 13 January 2020.

²³ These were Motion nos. 1-00004 (Ascari and others) and 1-00005 (Polidori, Varchi, Serracchiani, Bisa, Richetti, Zanella, Lupi, Gebhard and others). They are set out in an appendix to this *Quaderno*.

²⁴ See paragraph two of the operative part of Motion no. 1-00004.

²⁵ See paragraph sixteen of Motion no. 1-00005.

6.1. *Political Satire: Monteiro Telo*

Patrício Montiero Telo De Abreu is a politician and blogger from the city of Elvas (in the Portuguese district of Portalegre, on the border with Spain). In 2008, he published three caricatures taken from a series of cartoons by a local artist (A.C.) that had been previously published in a local newspaper. These depicted, *inter alia*, a donkey with a striking white mane and, alongside it, a blond sow in suspenders and high heels.

The public appeared to perceive that the equine portrait was a caricature of José A. Rondão Almeida, a member of the Portuguese Socialist Party and - for many years, and on more than one occasion - Mayor of Elvas, an office that he still holds today. The sow depicted with the disparaging feminine features was seen as E.G., a municipal councillor in Elvas and member of the same party as the mayor.

This councillor (who subsequently died) sued both Monteiro Telo and the artist A.C., as well as the editor responsible for the newspaper in which the satirical cartoons had originally appeared (he, too, had subsequently died).

In 2014, the Court in Elvas found the defendants guilty of aggravated defamation. The reasoning supporting the judgment was that the caricature of E.G. (presented to readers as a sow in a state of undress and a vulgar pose) perpetuated a stereotyped symbolization of gender relations (especially in the political context) and of women's subjugation to men. In all likelihood, it also alluded to an intimate relationship between the above-mentioned two members of the local government. Thus, although Monteiro Telo was one of the mayor's opponents and political criticism was obviously permitted, the offensive nature of the cartoons was undeniable because – in the court's opinion - they had gone beyond the limits of legitimate satire.

The court therefore sentenced the defendants to fines of varying amounts (Monteiro Telo was ordered to pay EUR 1,800 despite the fact that he had removed the caricatures from his blog as soon as he knew of the lawsuit). It likewise ordered each of the defendants to pay the complainant EUR 2,500 in compensation. They appealed to the court in Evora. This dismissed the appeals on the basis that the right to use satire – deriving from the right to freedom of expression, especially in the cut-and-thrust between political adversaries – is not an absolute one but, rather, is tempered by the duty to respect the dignity of other persons.

Hence the application to the European Court of Human Rights in 2015. The action (*Monteiro Telo de Abreu v. Portugal*) was decided by the Fourth Section in its judgment of 7 June 2022, which became final on 10 October 2022. The Court began by stating that the right to express one's thoughts freely – especially regarding issues of public interest – should not, generally, be subject to exceptions (in this respect, it referred to its consolidated case law, beginning with *Couderc and Hachette v. France* (2015) and *Bedat v. Switzerland* (2016)). When the right to privacy and personal dignity is set against the right to freedom of expression, a fair balance must be struck, taking into consideration multiple criteria such as, for example, the contribution made to the public debate, how well known the criticized person was and what his/her previous conduct had been like, the topic and content of the piece of journalism, the form and consequences of the publication and also the manner in which the information had been acquired (see paragraph nos. 36-38 of the judgment).

In the ECtHR's opinion, the context in the case in point was one of political dialectic, in which one of the office-holding mayor's opponents had used a form of artistic expression to satirize a political figure whom the national judges had themselves recognized to be the "right-hand woman" of said mayor (see paragraph no. 42 of the judgment). The Portuguese Courts had therefore – in the Strasbourg Court's opinion – attributed excessive weight to the interests of the councillor deeming herself to have been offended and had decontextualized the mode of criticism adopted by the applicant. Satire is, of its nature, exaggeration, provocation and caricature²⁶. Furthermore, the ECtHR stated, the domestic judges had not only inflicted a criminal fine upon the applicant but had also sentenced him to pay significant compensatory damages: something that had proved to be a disproportionate interference with his right to freedom of expression (see paragraph no. 46). The Court therefore found there had been a violation of Article 10 ECHR.

²⁶ As far as the Italian legal order is concerned, a recognition of the right to satire can be found in the Court of Cassation's Judgment no. 31193, issued by the third civil section on 22 November 2018. This states that, generally, satire constitutes a corrosive and often merciless form of the right to criticize. So much so that, unlike reporting, it is not under a duty to recount true facts, in that it expresses an ironic judgement regarding a particular fact through the vehicles of paradox and surreal metaphor, albeit subject to the limitation that the expressions or images used must not be taken too far, so that they would not any longer be consistent with the goal of social or political denouncement. As a consequence, expressions of any and every kind can be used in formulating the critical judgment, including those that injure other people's reputations, provided that they are instrumentally linked to manifesting reasoned dissent from the opinion or behaviour under fire and do not become merely a gratuitous attack that destroys the honour and reputation of the affected party.

6.2. *Fair Trial and the Right to Silence in Taxation Litigation: De Legé*

In accordance with agreements drawn up under Council Directive 77/799/EEC, concerning mutual assistance by Member States in the field of direct taxation, the Dutch tax authorities had received information from their Belgian counterparts regarding a series of bank accounts held in Luxembourg. One of the registered holders of these accounts was Levinus A. De Legé: a Dutch citizen born in 1934, he had moved to Spain in 2000.

The Dutch tax authorities had accordingly written to De Legé and his wife in 2007, requesting him to fill out and return a special form in which all the current accounts they had held at banks outside the Netherlands after 1994 were to be listed. However, both husband and wife had responded to the acting authority, stating that they did not intend to comply with its request. This on the grounds that – in their opinion – the latter constituted the precursor to a penalty procedure and that they intended to exercise their privilege against self-incrimination: a privilege that they traced back to Article 6 ECHR²⁷.

The Dutch authorities had then proceeded to make a tax adjustment on the basis of estimated income and had also imposed a tax fine. De Legé had lodged a formal objection. However, since the same tax authorities had also brought civil proceedings seeking an order that De Legé be compelled to fill out the forms required for an actual reconstruction of his taxable income or, in the alternative, to pay a fine ranging from 5,000 EUR to 50,000 EUR, the objection proceedings had been suspended.

The Dutch civil-law provisional-measures judge granted the application for the compulsory declaration and ordered De Legé and his wife to fill out the forms requested. De Legé carried out the judge's order (which he did not appeal) and – through the forms provided to him – declared that he had opened accounts in Luxembourg after 1994.

²⁷ In actual fact, Article 6(1) of the Convention only provides expressly for the right to a fair trial. The ECtHR's case law has nevertheless traced the right to silence and the right not to make self-incriminating statements back to it: see the judgments in *Saunders v. United Kingdom* (1996) and *O'Halloran and Francis v. United Kingdom* (2007). The interpretational extension finds its basis not only in Article 14(3)(g) of the United Nations' International Covenant on Civil and Political Rights (which Italy ratified by way of Law no. 881 of 1977) but also in a constitutional heritage common to many countries. In addition to Article 63 of the Italian Code of Criminal Procedure, one can think of the very famous judgment issued by the Supreme Court of the United States in *Miranda v. Arizona* 384 US 436 (1966), based on the Fifth Amendment, the principles of which were reasserted in *Dickerson v. United States* 530 US 428 (2000).

In April 2009, De Legé nevertheless resumed his objection proceedings relating to the tax adjustment. In this separate action, the judge held that the application was inadmissible because subsequent intervening events had rendered his objection groundless. The tax authorities nevertheless recognized that the estimated taxable income had been too high when compared to that resulting from the forms that the defendant had eventually filled in. They accordingly reduced the amount of tax due. As far as the fine was concerned, however, they considered that the overall conduct of the two taxpayers amounted to the “gross negligence” required by law in order to set it at 100 per cent of the sum due by way of tax.

De Legé consequently appealed, basing his appeal on the prohibition against self-incrimination under Article 6 ECHR since, in his opinion, the assessment concerning the severity of the fine had been based on information that he himself had provided to the tax authorities solely for the purposes of determining the amount of tax payable. The appeal was dismissed, as were all further domestic applications brought by De Legé for remedies within the Dutch legal order. Hence the application to the European Court of Human Rights in 2015²⁸.

The action (*De Legé v. The Netherlands*) was decided by the Fourth Section in a judgment dated 4 October 2022. The latter became final on 30 January 2023. The Court began by stating that the right to a fair trial – of itself – is an absolute one: conversely, the exercise of the correlated right not to make self-incriminating statements is not. The latter right is intended to prevent the obtaining of confessions by coercion (see paragraph no. 64 of the judgment, which cites an excerpt from the ruling in *Ibrahim and others v. United Kingdom* (2016)). Authorities are not forbidden to use instruments provided for by law in order to gather material that exists independently of the will of the person under investigation (such as court-issued warrants for the obtaining of documents, or breath, blood or urine samples, provided that the ban on inhuman or degrading treatment is respected: see paragraph no. 67 of the judgment).

Documents compiled by the suspect – in their turn – exist before their acquisition but are not independent of his/her will. The work of establishing

²⁸ Here the Court arrives at the conclusion that Article 6 ECHR may be applied to tax litigation – generally excluded, see *Ferrazzini v. Italy* (2001) – by taking it for granted that the case concerned the fine and not the tax (see paragraph no. 47 of the judgment).

whether their compulsory acquisition violates the right to silence is therefore based on the degree of compulsion actually applied (see paragraph no. 68).

Considering matters in this perspective, the Court observed that the case file contained no evidence that the statements made via the forms (albeit after the threat of a fine in the case of a failure to comply) had been used in order to impose the tax fine. In actual fact, they had been used to establish the amount held in the bank accounts (the existence of which the tax authorities were already certain about, by virtue of the fellow EU Member State's co-operation) and that amount had helped to ascertain the taxable income. The Court therefore had no doubts that, for the purposes of the prohibition against self-incriminating statements, the relevant documents were already existing documents (see paragraph no. 85) and that, as a consequence, there had been no unlawful use of force in order to obtain them. It followed that there had been no violation of Article 6 ECHR ²⁹ ³⁰.

²⁹ The *De Legé* judgment is the object of a commentary by G. DE MARZO, in *Foro it.*, 2022, IV, c. 509. It should be recalled at this point that, in its judgment no. 84 of 2021, the Italian Constitutional Court embraced a perspective that could be read as differing from the one resulting from the judgement presented here. It declared section 187-*quinquiesdecies* of Legislative Decree no. 58 of 1998 (the "Consolidated Finance Act") to be unconstitutional in that part which provided for a penalty to be imposed on any natural person who refused to provide the Bank of Italy or the Italian Companies and Stock Exchange Commission (CONSOB) with responses that could reveal his/her liability for a criminal offence or for an unlawful act punishable with an administrative fine. See, also, N. GALANTINI, *La circolazione della prova tra procedimento tributario e procedimento penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2022, p. 999, on this subject.

³⁰ As regards the related theme of the rights of suspects during preliminary investigations, it is worthwhile also mentioning the judgment in *Boutaffala v. Belgium*, which was issued by the Third Section on 28 June 2022 and became final on 28 September 2022. It had happened that, in the Belgian municipality of Saint-Gilles (near Brussels), Khaled Boutaffala had been driving home from work in his car and had been joined by his brother. Finding the road closed to traffic, he had approached the road-block and had noted the presence of an ambulance. Having understood that the person receiving assistance was not a relative, he, his brother and R. – an acquaintance of theirs – had left the area of the road-block. However, a few seconds later, R. had suddenly been stopped by policemen, forced face-down on the ground and handcuffed. Another policeman had struck Boutaffala in the chest with a truncheon, telling him to drive on. Boutaffala had not had the time to react in any way when another policeman had seized him around the waist from behind and pushed him against the other officer; Boutaffala had then fallen, bumping into him. He was then shoved and jostled before being forcibly loaded into a van inside which there was a total of 9 policemen, who had beaten him. After being taken to the police station and then to hospital – where he was found to have several bruises – he was finally released the following morning. In September 2009, he had therefore reported the police for the arbitrary conduct to which they had subjected him. All levels of the domestic judiciary had consistently found against him, however. He had therefore applied to none other than the European Court of Human Rights in 2015, asserting a violation of Article 3 ECHR. When it received notification of the application, the Belgian government had naturally recognized that the conduct of its policemen constituted a violation of the ban on inhuman and degrading treatment: it had therefore offered the applicant 15,000 EUR in compensation. Boutaffala had accepted their offer in 2017 and the action had been removed from the ECtHR's case list. However, alongside the criminal proceedings brought against the police officers, parallel proceedings had also been brought against Boutaffala and his brother for resisting a public official. Albeit in the context of procedurally intricate proceedings (during which there had been no lack of contradictory elements), Boutaffala had never been heard personally as a witness and, in short, in 2018 the Belgian Court of Cassation

6.3 Reverse Gender Discrimination: Beeler

Max Beeler is a Swiss citizen whose wife died in a car accident in 1994. She left him two little daughters of a tender age (the eldest was four and the second not yet two). Beeler considered himself obliged to resign from his job (in an insurance company) in order to devote himself full-time to the upbringing and care of the little girls. The competent Swiss authority recognized his right to a widower's pension (of approximately 920 Swiss francs per month) and granted each of the little girls an orphan's pension amounting to approximately 460 Swiss francs. When the younger of the two daughters was approaching her eighteenth birthday, however, the Swiss social security authority notified Beeler that his widower's pension payments were about to end. He challenged the communication at an administrative level, arguing that the law provides that female widows can continue to receive the widow's pension regardless of the age of any children they might have and that an interpretation in line with the

had held that the appeal ruling declaring him guilty was free of vitiating procedural flaws. Hence Boutaffala's fresh application to the ECtHR, this time in relation to a violation both of the combined provisions of Article 46 and 3 and of Article 6 ECHR. Indeed, in the applicant's opinion, the conviction he had sustained in his homeland was, logically, in conflict with the Belgian authorities' acknowledgement of "guilt" that had led to the removal of his first application from the Court's case list; a removal that, in its turn, could certainly not be interpreted as a merely procedural ruling, since that would have meant totally ignoring the substantive result (and all the more so, given that the removal from the case list in this specific case had also been followed by a Resolution passed by the Council of Europe's Committee of Ministers: CM/ResDh(2018)27). This without considering the additional fact that he had never been heard personally as a witness at any stage of his trial, but only at the moment of his arrest and on the day on which he had reported the incident.

As far as the first complaint was concerned, the Third Section was not persuaded by the applicant's line of argument, however. The merely procedural nature of the action's removal from the case list is wholly invalidating for the purposes of invoking/applying Article 46 ECHR, which puts the Signatory States under a duty to carry out the Strasbourg Court's "final judgements". Hence the ruling of a non-violation in relation to this aspect (see paragraph no. 54 of the judgment). Conversely, as far as the complaint regarding the violation of the right to a fair trial was concerned, the ECtHR did not consider it to have been decisive that Boutaffala had not been examined personally as a witness but it did find that the only items of evidence adduced (used to support his conviction for resisting a public official) were the police reports and the testimonies provided by the policemen involved in the incident. The testimony gathered in the defendant's favour had been baselessly undervalued. The ECtHR therefore found that there had been a violation of Article 6 ECHR and ordered Belgium to pay the applicant 7,500 EUR by way of non-material damage and 8,500 EUR in relation to legal costs. The ruling has been the object of a somewhat perplexed commentary by E. SACCHETTO, in *Cassazione penale*, 2022, p. 4115. Indeed, the author considers that the simple fact that Belgium acknowledged that the conduct of the policemen had been abusive, in accordance with Article 3 ECHR, should have resulted in the defendant State being found to have violated Article 6. The latter violation had, in actual fact, only been found following an in-depth examination of the evidence weighed in the domestic courts: as if – in short – there could, in theory, be cases of judicial police actions that were evidently violent and contrary to human dignity but would have no repercussions on the fairness of a trial.

Swiss Constitution – which ratifies the principle of equal protection of the law – would have necessarily led to the conclusion that his right continued.

Both the social security authority and, subsequently, the Cantonal Court (to which Beeler applied) dismissed his appeals and applications. More specifically, the Court argued that the situation of widowers was not analogous to that of widows, since it was statistically more common and likely that men who had lost their wives could find employment once again, when comparisons were drawn with women who had lost their husbands.

Beeler therefore appealed to the Swiss Federal Supreme Court. The latter, in its judgment of 4 May 2012, dismissed his appeal, basing its decision on two lines of reasoning: one economic and the other legal.

At the economic level, the Federal Court explained that the distinction between widowers and widows was to be understood not so much as a form of gender discrimination as recognition of a difference between the spouse who provides maintenance and the one who is maintained, the widow's pension quite reasonably being payable solely to the latter, without any temporal limitations. At the legal level, however, the Federal Court acknowledged that, in theory, the law was not wholly fair because, if applied literally, it did, in actual fact, distinguish between men and women on the sole basis that they were, precisely, men or women. Having noted that efforts at legislative reform had not met with success, however, the Federal Court observed that the discriminatory provision was, formally, still in force and thus it dismissed the appeal. Beeler therefore applied to the European Court of Human Rights, complaining there had been a violation of the combined effect of Articles 8 and 14 ECHR.

The application was assigned to the Court's Third Section. The latter found unanimously in favour of the applicant, in 2020. The Swiss government nevertheless requested the case be referred to the Grand Chamber. Its legal reasoning was that the Strasbourg Court's case law generally reflects a reluctance to make a finding of discrimination in cases concerning the provision of social welfare benefits (as distinct from civil rights as such): the provision of such benefits ought to remain the exclusive prerogative of the Signatory States' discretionary political decisions. Thus, a violation involving the provision of social welfare benefits might, at worst, fall into the category governed by Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph nos. 35-39 and 89 of the judgment in *Beeler v. Switzerland*, given on 11 October 2022; a full ten years after the application was made, one cannot fail to note).

The Grand Chamber did not share the Swiss Representation's view. Although it acknowledged that the European Convention on Human Rights had, originally, been conceived by the Signatory States as a means of protecting political and civil rights and that a different treaty (the European Social Charter of 1961) was the parallel instrument for protecting social rights (see paragraph no. 50 of the judgment), it stated that, with the passage of time, the scope of certain rights under the ECHR had gradually been expanded through interpretation. That had occurred because the enjoyment of civil rights and that of social rights are, inevitably, closely linked (see paragraph no. 51). The Court further noted that Switzerland had ratified neither the European Social Charter nor Protocol No. 1.

The Court therefore considered that, in the case in point, it was dealing with protection of private and family life under Article 8 ECHR. It held that, under Swiss law, the purpose of the widow's and widower's pension was not so much to provide for the spouse left behind alone and unable to maintain him/herself but, rather, to promote the serenity of family life and the effective care of the children more generally (see paragraph no. 77 of the judgement).

The Grand Chamber of the Strasbourg Court added that the Swiss Federal Supreme Court had, in its judgment issued in 2012, itself expressed serious doubts regarding the domestic legislation but had not intervened to correct it: this even though it was evident that Beeler had resigned from his job in order to devote himself to his daughters and that, once the latter obtained their majority, he would have met with no lesser difficulties in seeking employment once again than he would have encountered had he been a woman (see paragraph no. 114 of the judgment). The Grand Chamber therefore upheld the Third Section's judgment and found that there had been a violation of the combined effect of Article 8 and Article 14 ECHR³¹.

The operative part of the ruling has also proved of considerable interest. Beeler sought compensation amounting to approximately 190,000 Swiss francs for pecuniary damage. The Court did not award him this sum, however. Basing its reasoning on Article 46 ECHR, it emphasized that the principal way in which judgments issuing from the Strasbourg Court are complied with is by

³¹ The *Beeler* case is pretty much similar to the *Blackgrove v. United Kingdom* judgment of 2009 (see the *Quaderno* n. 6, at page 39), with the only difference that in such a case the finding against the UK for not awarding the monthly check to the widower was based on combined Articles 14 ECHR and 1 Protocol 1.

removing, at the domestic level, the effects of the violation. Having found that, under Swiss law, a case can be re-opened after a violation of the ECHR has been ascertained, the Grand Chamber established that Beeler should make a fresh application to the Swiss courts in order to obtain the relief owed to him (see paragraph no. 122). Although this ruling is technically correct, it appears to be unduly burdensome for the applicant, who has already waited 10 years to see his rights recognized and is currently 70 years old. It would have been more in line with substantive justice had Beeler been immediately and directly awarded the compensation for pecuniary damage; damage which the Court itself stated had stemmed directly from the Swiss authorities' conduct. So much so that, conversely, it awarded him relief amounting to 5,000 EUR in respect of non-pecuniary damage (although this was less than the 18,000 requested), in addition to 16,500 EUR in relation to costs and expenses.

II. RASSEGNA INTRODUTTIVA

RASSEGNA INTRODUTTIVA

1. *Premessa: l'invasione dell'Ucraina.*

Il 24 febbraio 2022 l'esercito russo ha varcato il confine ucraino, dando inizio a quella che il presidente della Federazione della Russia, Vladimir Putin, ha definito l'"operazione speciale"³². L'invasione e le vicende belliche sono ancora in atto, a un anno dall'aggressione.

Lo stesso 24 febbraio 2022, la segretaria generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejčinović Burić, aveva condannato fermamente l'attacco militare russo, qualificandolo come una flagrante violazione dello statuto del Consiglio d'Europa e della Convenzione dei diritti dell'uomo. Aveva quindi invitato la Russia all'immediato e incondizionato ritiro delle truppe e alla cessazione delle ostilità.

Nel corso dell'anno di guerra, molte sono state le prese di posizione di Marija Pejčinović Burić sui diversi aspetti della crisi ucraina (per esempio, dal rifiuto dei *referendum* nei territori occupati dalle truppe russe alla condanna delle violenze dei militari russi sulle donne³³); il presidente ucraino Zelensky è

³² Il 25 febbraio 2022, in entrambe le Camere, il Presidente del consiglio *pro tempore* Mario Draghi ha reso un'informativa urgente sull'attacco militare russo all'Ucraina. Il successivo 1° marzo, lo stesso Presidente Draghi ha reso alle Camere comunicazioni sugli sviluppi del conflitto, in seguito alle quali sono state approvate le risoluzioni Crippa e altri (n. 6-00207) e, limitatamente al dispositivo, Fratoianni e altri (n. 6-00210).

Successivamente, il 22 marzo 2022, il presidente ucraino Zelensky è intervenuto in videoconferenza a un incontro organizzato nell'Assemblea della Camera dei deputati dal Presidente, Roberto Fico, aperto a deputati e senatori in carica. Sono intervenuti, nell'occasione, la Presidente del Senato, Elisabetta Alberti Casellati, e il Presidente del Consiglio, Mario Draghi. Al riguardo, v. i servizi di C. MARRONI, *Zelenskyj al Parlamento: «Noi argine alla barbarie in Europa»*, nel *Sole 24 ore*, 23 marzo 2022, pag. 6; e di A. GENTILI, *Il segnale forte di Draghi, sì all'invio di nuove armi*, nel *Messaggero*, 23 marzo 2022, pag. 3.

³³ Su quest'ultimo aspetto v. M. G. GIAMMARINARO, *Violenza sessuale e tratta in relazione all'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giustizia*, 2022, n. 1, pag. 84.

intervenuto presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2022.

Per decisione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, assunta il 16 marzo 2022, previo parere dell'Assemblea parlamentare espresso il 15 marzo, la Russia è stata espulsa dal Consiglio d'Europa³⁴.

Peraltro, il Ministro degli esteri Lavrov – proprio il 15 marzo – aveva comunicato l'intenzione della Federazione russa di denunciare il trattato istitutivo del Consiglio d'Europa, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto del Consiglio medesimo, con ciò facendo scattare l'automatismo previsto dall'art. 58, comma 3, della CEDU, per cui non è più membro della Convenzione lo Stato sottoscrittore che non sia membro del Consiglio d'Europa³⁵.

Tuttavia, l'assemblea plenaria della Corte EDU ha – con propria risoluzione del 22 marzo 2022 – fatto applicazione espressa del citato art. 58 CEDU, stabilendo che i casi pendenti contro la Russia alla data di decorrenza dell'efficacia dell'espulsione (16 settembre 2022) sarebbero stati ugualmente decisi fino a esaurimento (ne risultavano ancora più di 16 mila e 700)³⁶.

2. Segue: *dati statistici*.

Sul piano più generale, la Corte EDU - nel 2022 – ha definito con propri provvedimenti più di 39 mila ricorsi, con un aumento, rispetto al 2021, del 10 per cento. La massima parte delle definizioni è dovuta a declaratorie d'inammissibilità e a cancellazioni dal ruolo (circa 35 mila).

³⁴ Il 15 settembre 2022, la segretaria generale del Consiglio d'Europa Pejčinović Burić ha rilasciato una dichiarazione nella quale ha espresso profondo rammarico per il fatto che 140 milioni di cittadini russi hanno pertanto perso la protezione offerta dalla Convenzione EDU. Per un'analisi ad ampio spettro della guerra e dei suoi risvolti geostrategici v. il fascicolo monografico di *Limes*, *La Russia cambia il mondo* (n. 2 del 2022); e per gli aspetti di diritto internazionale R. AITALA e F. M. PALOMBINO, *Nel fragore delle armi la legge non è silente*, *ivi*, pag. 193.

³⁵ Per una dettagliata ricostruzione della vicenda dell'espulsione-recesso della Russia, v. A. SACCUCCI, *Le conseguenze dell'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa sui trattati stipulati nell'ambito dell'organizzazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, pag. 211.

³⁶ A. SACCUCCI, *Le conseguenze dell'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa*, *cit.* pag. 224 osserva che il principio contenuto nell'art. 58 CEDU è analogo a quello della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati internazionali del 1969, secondo il cui art. 70 il recesso di uno Stato contraente da un trattato “non pregiudica alcun diritto, alcun obbligo né alcuna situazione giuridica delle parti che sia venuta a crearsi a motivo dell'esecuzione del trattato prima della sua cessazione”, salvo che sia altrimenti stabilito.

I ricorsi totali pendenti sono (al 31 dicembre 2022) 74 mila 650, con un incremento del 6 per cento, rispetto ai 70 mila 150 dell'anno 2021.

Il Paese che fa registrare il maggior numero di ricorsi è la Turchia (20 mila 115) seguita dai ricorsi rimanenti dalla Russia e poi dall'Ucraina (10 mila 403); indi si collocano la Romania (4700 circa), l'Italia (3500 circa), la Grecia (2800 circa), la Polonia (2400 circa) e a scorrere gli altri Paesi.

Nei confronti dell'Italia sono state pronunciate 27 sentenze, in 25 delle quali è stata ravvisata almeno una violazione della CEDU.

Il Paese che riporta il maggior numero di condanne nell'anno appena concluso è la Russia (374), seguita da Ucraina (141), Turchia (73), Romania (72) e Ungheria (35). Seguono ancora Moldova (31), Polonia (30), Croazia (26) e – come l'Italia – Bulgaria (25); indi Azerbaijan (22), Grecia (21), Francia (19) e via via gli altri Paesi sottoscrittori.

Come di consueto, qui di seguito si dà conto dei temi e delle problematiche più rilevanti sollevate dalle pronunzie nei confronti del nostro e di altri Paesi. Per le restanti nei riguardi dell'Italia, si rinvia all'esposizione successiva in questo stesso *Quaderno*.

3. Il decreto-legge n. 162 del 2022 sul regime carcerario ostativo.

Nelle scorse edizioni del *Quaderno* si è dato ampio conto della sentenza *Viola 2 c. Italia* – divenuta definitiva il 7 ottobre 2019³⁷ - e dei relativi seguiti nella giurisprudenza costituzionale italiana³⁸.

Come si rammenterà, le diverse pronunce giurisdizionali (di Strasburgo e della Corte costituzionale) concernevano, nelle sue varie declinazioni, la regola per cui i condannati per i reati più gravi e pericolosi per la collettività non potevano accedere ad alcuni benefici penitenziari, sia “intramurari” (a esempio, permesso premio e lavoro all'esterno), sia “extramurari” (a esempio, liberazione condizionale), in mancanza di collaborazione con la giustizia, ai sensi del combinato disposto degli art. 4-*bis* e 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario.

³⁷ V. il *Quaderno* n. 16 (2019), pagg. 28 e 71.

³⁸ V. il *Quaderno* n. 18 (2021), pag. 59.

Nel rinviare alle pubblicazioni precedenti (reperibili anche sul sito della Camera), basterà qui ricordare che, con l'ordinanza n. 97 del 2021³⁹, la Corte costituzionale aveva rinviato l'udienza di trattazione al 10 maggio 2022 della questione se fosse legittima l'esclusione, in mancanza di "pentimento", della liberazione condizionale del condannato per un reato compreso nell'elenco dell'art. 4-*bis*, pur in presenza di elementi che consentissero di escludere i suoi collegamenti con l'organizzazione criminale di provenienza, valutata dal giudice di sorveglianza. A questa sorta di "monito rafforzato" della Corte costituzionale (che la dottrina ormai definisce metodo *Cappato*), la Camera dei deputati aveva risposto, approvando il 31 marzo 2022 l'a.C. 1951 e abbinati, con cui tutta la materia del regime ostativo veniva disciplinata in modo nuovo e organico.

Senonché, il Senato della Repubblica non era riuscito a svolgere l'esame del testo trasmesso dalla Camera, anche a motivo dello scioglimento anticipato delle Camere (avvenuto in seguito alle dimissioni del governo Draghi) e nonostante la stessa Corte costituzionale avesse nuovamente rinviato l'udienza all'8 novembre 2022.

Sicché – proprio per l'urgenza indotta da quest'ultima scadenza – il governo presieduto dall'on. Meloni ha adottato, il 31 ottobre 2022, il decreto-legge n. 162, al cui art. 1 era in larghissima parte riprodotto il testo approvato nel mese di marzo alla Camera.

In via di estrema sintesi, nell'art. 1 del decreto-legge si apportano modifiche all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, tali per cui la regola generale del "pentimento" quale requisito perché i condannati per una serie enumerata di reati possano accedere ai benefici penitenziari viene ribadita⁴⁰.

Tuttavia, viene previsto – anche per costoro – un percorso di accesso a tali benefici diverso dalla collaborazione con la giustizia, costituito però dall'onere di provare la cessazione dei collegamenti con l'organizzazione criminale di provenienza e l'impossibilità di ripristinarli, attraverso una fitta serie di elementi e requisiti.

³⁹ Su cui v. L. RISICATO, *L'incostituzionalità riluttante dell'ergastolo ostativo: alcune note a margine di Corte cost., ordinanza n. 97/2021*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2021, pag. 653 e E. APRILE, in *Cassazione penale*, 2021, pag. 2691.

⁴⁰ In argomento sia consentito il rinvio a M. CERASE, *Le norme penali del decreto legge n. 162 del 2022: una prima lettura*, in *Cassazione penale*, 2023, pag. 23.

Una parte di questi è nella disponibilità del detenuto. Egli deve dimostrare di aver adempiuto alle obbligazioni civili derivanti dal reato commesso (o l'assoluta impossibilità di provvedervi), di aver tenuto una regolare condotta detentiva e di aver preso parte a percorsi rieducativi. Tutto ciò peraltro non basta: occorre anche dimostrare, mediante l'allegazione di ulteriori specifici elementi, di aver reciso i collegamenti con l'organizzazione di provenienza e che non sussista il pericolo che tali collegamenti siano ripristinati, valutata anche l'eventuale motivazione addotta per non essersi "pentito". Il detenuto può anche offrire come elemento di valutazione per il giudice l'aver assunto iniziative in favore delle vittime, nella forma del risarcimento o della giustizia riparativa.

Un'altra parte delle condizioni che devono sussistere per l'accesso ai benefici dei detenuti "non collaboranti" dipende invece da altri soggetti.

Occorre anzitutto il parere favorevole del pubblico ministero presso il giudice che ha emanato la sentenza di condanna (se si tratta di reati di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p. il parere è dato dal procuratore distrettuale antimafia) e del Procuratore nazionale antimafia; v'è poi un'attività di verifica autonoma della magistratura di sorveglianza che deve acquisire dettagliate informazioni in merito al perdurare dell'operatività del sodalizio criminale di appartenenza o del contesto criminale nel quale il reato è stato consumato, al profilo criminale del detenuto o dell'internato e alla sua posizione all'interno dell'associazione, alle eventuali nuove imputazioni o misure cautelari o di prevenzione sopravvenute a suo carico e, ove significative, alle infrazioni disciplinari commesse durante la detenzione.

Se si tratta di detenuti che sono al regime detentivo di cui all'art. 41-*bis*, tale regime deve essere prima revocato o non rinnovato dal Ministro della giustizia. Se il beneficio richiesto è la liberazione condizionale e il detenuto è un ergastolano, la domanda non può essere fatta prima dei 30 anni effettivi di pena scontata.

Il decreto-legge n. 162 conteneva anche disposizioni diverse da quelle inerenti al regime carcerario ostativo. Il disegno di legge di conversione è stato approvato dal Senato il 13 dicembre 2022⁴¹ e dalla Camera il 30 dicembre 2022.

⁴¹ Gli interventi in dichiarazione di voto finale sono riportati in appendice a questo *Quaderno*.

4. *Tematiche di diritto di famiglia.*

4.1. *Il cognome dei figli (sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2022).*

Nelle *Anticipazioni* del *Quaderno* n. 17 (2020)⁴² era stato dato conto dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 18 del 2021, con cui la Corte medesima aveva sollevato innanzi a se stessa la questione di legittimità dell'art. 262 del codice civile, laddove – con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori (secondo periodo del primo comma) – imponeva, in mancanza di diverso accordo dei genitori, l'acquisizione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori.

L'occasione per identificare tale questione era stata quella molto affine, sollevata dal tribunale di Bolzano, il quale aveva dubitato della legittimità della norma che non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, il solo cognome della madre.

Entrambe le questioni sono state decise con la sentenza n. 131 del 2022. L'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre viene dichiarato illegittimo. Si tratta di una pronuncia additiva (o manipolativa), in virtù della quale viene indicata come norma conforme a Costituzione quella per cui il figlio assume i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto.

La Corte costituzionale prende a parametro gli artt. 8 e 14 CEDU, per interposizione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, basandosi in particolare su due pronunce della Corte EDU (*Cusan e Fazzo c. Italia* del 2014⁴³ e *Leon Madrid c. Spagna* del 2021). In via consequenziale, la Corte

⁴² V, pag. 75.

⁴³ Su cui v. il *Quaderno* n. 11 (2014), pag. 155.

dichiara illegittime tutte le disposizioni che danno preferenza al cognome del padre sia nella filiazione sia nell'ambito dell'adozione⁴⁴.

4.2. La tutela dei legami familiari (D.M. e N. e Fiagbe).

Nel 2022, l'Italia è stata interessata ancora da sentenze inerenti a casi di separazione di figli da genitori, nelle quali la Corte EDU ha ritenuto che il nostro Paese non abbia profuso sufficienti sforzi materiali e operativi volti a preservare un genuino e reale rapporto tra madre e figli minori.

Nel caso *D.M. e N. c. Italia* era accaduto che una cittadina cubana (D.M.) aveva avuto una figlia (N.) da una relazione con A.P., che si era poi interrotta nel 2014. Infatti, già nel 2013 la donna si era presentata ai servizi sociali chiedendo aiuto e affermando che A.P. l'aveva maltrattata. Su iniziativa del pubblico ministero, il tribunale aveva ordinato il collocamento della piccola N. e di sua madre presso una comunità a Brescia, dove entrambe rimasero per circa un anno.

Con provvedimento del 14 gennaio 2014, il tribunale aveva però autorizzato le due ricorrenti a tornare presso l'abitazione familiare, contestualmente ordinando ai servizi sociali di offrire un sostegno ai genitori e un aiuto educativo alla minore. Senonché l'uomo aveva manifestato nuovamente atteggiamenti violenti, tanto che il tribunale aveva affidato la minore ai servizi sociali, collocandola in una idonea struttura di accoglienza con la madre. Quest'ultima, peraltro, nel 2015, aveva trovato un impiego in un albergo e ritrovato la sua indipendenza economica. Ciò le aveva consentito di chiudere definitivamente i rapporti con A.P.

Successivamente però (in due relazioni datate 8 e 23 giugno 2015), gli assistenti sociali della struttura ospitante avevano indicato che erano emerse alcune problematiche e, in particolare, che D.M. aveva modalità educative poco adeguate e teneva comportamenti inappropriati (quali, per esempio, la pubblicazione su *Facebook* di scatti "in pose provocanti" e l'affidamento della

⁴⁴ La sentenza è riportata in appendice a questo *Quaderno*. La si legga anche in *Foro it.*, 2022, I, c. 2233; essa è commentata da F. COVINO, *Storia del nuovo cognome. La Corte cerca la simmetria ma lascia spazio all'accordo tra i genitori*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pag. 600; e da A. FABBRICOTTI, *Trasmissione del cognome ai figli e dialogo tra corti: la sentenza n. 131 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Diritto internazionale e diritti dell'uomo*, 2022, pag. 675.

figlia, durante il suo orario di lavoro, a un uomo anziano, forse di origine egiziana, v. n. 18 della sentenza). Gli assistenti sociali, pertanto, raccomandarono al tribunale di valutare l'ipotesi di collocare la seconda ricorrente in affidamento eterofamiliare.

Il quadro della situazione era stato poi arricchito dal resoconto dei collaboratori della struttura di accoglienza su notizie assunte da altre persone ospiti della medesima struttura (secondo le quali D.M. avrebbe avuto dei rapporti sessuali in presenza della figlia – v. n. 20 - e, comunque, frequentato diversi uomini, con pesanti effetti psicologici nei confronti della minore); la medesima ricorrente aveva inoltre informato la coordinatrice della struttura dell'intenzione di trovare un alloggio con il suo nuovo compagno, da cui era rimasta incinta, e di volerlo sposare.

In definitiva, gli assistenti sociali non avevano più considerato possibile il ricovero congiunto della donna con la figlia presso la stessa struttura; a sua volta il pubblico ministero aveva richiesto la sospensione della responsabilità genitoriale della donna e l'avvio di una procedura di adozione e la collocazione della minore presso una famiglia affidataria.

Il tribunale competente, sul finire del 2015, aveva dichiarato - dunque - lo stato di adottabilità della minore. Pertanto, aveva sospeso la responsabilità genitoriale di entrambi i genitori e disposto l'affidamento pre-adoptivo della bambina a una coppia. Il tribunale aveva sospeso anche gli incontri tra la bambina e i suoi genitori e, in particolare, indicato che l'interruzione del rapporto tra le due ricorrenti avrebbe dovuto essere graduale. Tale valutazione era fondata sulle diverse relazioni redatte dagli assistenti sociali della struttura e dai servizi sociali, ad avviso delle quali D.M. non era in grado di recuperare le capacità genitoriali per una serie di ragioni (l'aver avuto altre due figlie di cui non si occupava da anni, l'aver uno stile di vita instabile, l'aver avviato relazioni sentimentali con diversi uomini e l'essere successivamente rimasta incinta, il non concentrarsi su sua figlia e l'averle trasmesso abitudini nocive anche con riferimento all'educazione alimentare), anche alla luce del comportamento sessualizzato della minore. Per effetto della sentenza, D.M. e N. erano state separate.

Venendo al marzo 2016, la prima ricorrente interpose appello contro questa sentenza, reiterando la richiesta di una perizia già presentata in primo grado. Tuttavia, con sentenza del 1° luglio 2016, la corte d'appello di Brescia respinse

l'appello dell'interessata e confermò la sentenza del tribunale, il quale ad avviso dei giudici d'appello aveva svolto un'indagine completa e autonoma relativamente alle capacità genitoriali di D.M. e allo stato di salute psichica della figlia. La corte d'appello sottolineò che – pur se era possibile che la madre potesse recuperare la capacità genitoriale in futuro – era tuttavia preferibile, nell'interesse immediato della minore, dichiararne lo stato di adottabilità.

Nel settembre 2016, D.M. propose ricorso per cassazione. Ella lamentò la violazione dell'art. 15 della legge n. 184 del 1983⁴⁵ e dell'articolo 8 della CEDU, a causa dell'omesso espletamento della perizia richiesta. Tuttavia, con sentenza del 12 febbraio 2019, la Corte di cassazione respinse il ricorso, ritenendo che la sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità, anche se non teneva conto della richiesta di una perizia sulle capacità genitoriali, non fosse contraria alla legge, dal momento che non vi era stata una «mancanza assoluta di motivazione» della sentenza in questione. Di qui il ricorso alla Corte EDU per l'invocata violazione dell'art. 8 della CEDU, sotto il profilo del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare.

Nel ricorso, proposto a nome di madre e figlia, si sosteneva infatti che i motivi adottati dai giudici interni per dichiarare lo stato di adottabilità della seconda ricorrente non corrispondevano alle circostanze «del tutto eccezionali» che possono giustificare una rottura del legame familiare, e che le autorità italiane non avevano adottato tutte le misure che si potevano ragionevolmente esigere da esse in modo da evitare l'allontanamento definitivo e irreversibile della figlia da sua madre.

La Corte EDU – e per essa la Prima sezione in composizione plenaria – considera accertato in maniera inequivocabile che le decisioni controverse, emanate dagli organi giudiziari interni, costituiscano un'ingerenza nella vita familiare sancito dall'art. 8 CEDU; che tali decisioni siano previste dalla legge e perseguano degli scopi legittimi, quali la «protezione della salute o della morale» e «dei diritti e delle libertà» dei minori. Essa si occupa quindi della questione se tale ingerenza sia stata «necessaria in una società democratica» e proporzionata ai sacrifici imposti alle ricorrenti. Sul punto, la Corte osserva che i giudici interni hanno ritenuto, al fine di procedere alla dichiarazione dello

⁴⁵ Si ricorda che la disposizione in questione enuncia gli adempimenti prodromici alla dichiarazione di adottabilità.

stato di adottabilità di N., che D.M. non avesse capacità genitoriali a causa del suo comportamento, basandosi essenzialmente sulle relazioni dei servizi sociali e dei responsabili della struttura di accoglienza, nonché sulle audizioni delle parti effettuate dal giudice. Tuttavia, ad avviso della Corte, nel caso di specie non era stato dimostrato che la bambina fosse stata esposta a situazioni di violenza o di maltrattamento né ad abusi sessuali; né i giudici nazionali avevano accertato carenze affettive, stato di salute preoccupante né ancora lo squilibrio psichico nei genitori. Di conseguenza, la Corte constata che la decisione di rompere il legame familiare non era stata preceduta da una valutazione seria e scrupolosa degli elementi rilevanti ai fini della determinazione sull'adottabilità.

In questo contesto, aver omesso di disporre la perizia psicologica giudiziale è una carenza assai grave. Le autorità italiane – ad avviso della Corte – non si sono sforzate adeguatamente di considerare la necessità fondamentale di preservare quanto più possibile il legame tra la ricorrente e sua figlia. Inoltre, la Corte rileva che le valutazioni negative sull'asserito comportamento sessuale della madre non dovevano risultare da sole determinanti per valutare le sue capacità genitoriali. Tanto più che la stessa corte d'appello di Brescia aveva riconosciuto che – col tempo – la prima ricorrente avrebbe potuto recuperare le sue capacità genitoriali.

In sostanza, la Corte EDU rimprovera alle autorità italiane di aver assunto la misura più radicale (quale la dichiarazione di adottabilità) senza aver esperito tentativi meno carichi di conseguenze. Di qui la mancanza di proporzione nell'ingerenza nel diritto di cui all'art. 8 CEDU e la sua violazione (v. nn. 77-91 della sentenza del 20 gennaio 2022, divenuta definitiva il 22 aprile 2022).

Al proposito, non si può fare a meno di notare che la stessa Corte EDU riconosce che in questa casistica dovrebbe essere lasciato un ampio margine di discrezionalità operativa agli Stati sottoscrittori (v. n. 91) e non può contestare la sussistenza di elementi significativi che deponevano per l'inidoneità della madre a prendersi cura della figlia (da questo punto di vista e con riferimento a quanto affermato nel n. 81 della pronuncia, si può osservare che imporre a un minore di assistere a un rapporto sessuale in Italia è reato, v. art. 609-*quinquies* c.p.). Nondimeno essa ritiene di sostituire il suo giudizio su un caso così delicato a quello della giurisdizione interna per il solo fatto che questa non abbia ordinato la perizia sulle capacità genitoriali della ricorrente.

Nello stesso solco, si inserisce la sentenza *Fiagbe c. Italia* del 28 aprile 2022, emanata dalla Prima sezione, peraltro in composizione ridotta (un comitato di tre giudici anziché la sezione di 7), connotata da una motivazione più sintetica. Una cittadina ghanese, giunta in Italia all'età di nove anni e oggetto durante l'infanzia e l'adolescenza di maltrattamenti in famiglia, era stata collocata in diverse strutture di accoglienza e nel 2013 aveva dato alla luce – all'età di 21 anni – un figlio. Il mese successivo alla nascita, il tribunale aveva ordinato l'affidamento del minore ai servizi sociali, disponendo al contempo una perizia psicologica per valutare le capacità genitoriali della signora Fiagbe. La perizia, pur dando atto dei disturbi di personalità della madre, aveva sottolineato che ella mostrava buone capacità di accudimento e cura del figlio. Nel 2014 il minore era stato quindi collocato, insieme alla madre, in una comunità, dove la donna aveva iniziato un percorso terapeutico di sostegno alla genitorialità. Nondimeno, nel novembre 2015 il tribunale – avendo rilevato carenze nelle capacità genitoriali della madre – aveva nominato un tutore per il figlio, accordando alla madre il diritto di visita in ambiente protetto per un'ora a settimana. Nel luglio 2016, a seguito di una nuova perizia – nelle cui conclusioni si raccomandava che la ricorrente seguisse un percorso di psicoterapia e che il bambino fosse collocato in una famiglia affidataria – il minore era stato temporaneamente affidato a una coppia. Il percorso di sostegno alla ricorrente era stato tuttavia avviato tardivamente, a causa del carico di lavoro gravante sui servizi sociali. Inoltre, dal maggio 2017, i servizi sociali non avevano organizzato più incontri tra la ricorrente e il figlio, a causa del malessere esternato dal bambino nei confronti della madre. Dopo ulteriori alterne vicende, le prescritte sedute di psicoterapia erano state sospese a causa della pandemia da COVID-19 e nel marzo 2021, la psicologa, rilevato che il progetto di riavvicinamento tra i due si era interrotto, aveva comunicato al tribunale che sarebbe stato opportuno riprendere il percorso terapeutico soltanto nell'imminenza della ripresa dei contatti tra madre e figlio. Di fatto, quindi alla madre era stato successivamente impedito di vedere il figlio, che era sempre rimasto presso la famiglia affidataria. Di qui il ricorso alla Corte EDU nel 2020.

La Prima Sezione richiama preliminarmente la sua consolidata giurisprudenza in tema di obblighi di adozione di strumenti idonei a garantire la conservazione dei legami tra genitori e figli (*in primis*, il caso *A. I. c. Italia* del 2021 e, in certa misura, *Terna c. Italia* del 2021). Osserva che nel caso di

specie l'interruzione del rapporto parentale è imputabile in primo luogo al mancato rispetto da parte dei servizi sociali della decisione del tribunale che aveva previsto la ripresa degli incontri tra la ricorrente e il figlio dall'aprile 2020. Dinanzi a tale inerzia, il tutore del minore e – soprattutto – lo stesso tribunale non hanno impiegato nessuno degli strumenti giuridici contemplati dall'ordinamento per preservare il legame tra genitore e figlio. Quanto ai provvedimenti adottati dal tribunale, rileva che in essi non si dà conto dei motivi che hanno condotto all'interruzione dei rapporti per circa cinque anni, pur in assenza di qualsiasi indizio di violenza o abusi commessi dalla ricorrente in danno del figlio. Anche in questo caso – pertanto – l'Italia viene condannata per violazione dell'art. 8 CEDU per non aver profuso gli sforzi necessari a mantenere e sviluppare una relazione significativa tra madre e figlio.

5. *Violenza domestica e di genere: Landi, De Giorgi e M.S.*

In tre cause del 2022, la Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione degli obblighi positivi di protezione nei confronti delle vittime di violenza domestica.

Il caso *Landi* (sentenza divenuta definitiva il 7 luglio 2022)⁴⁶, prende le mosse dalla denuncia presentata dalla ricorrente nei confronti del compagno, affetto da disturbi psichici, per reiterati episodi di violenza domestica. Ne era seguita l'apertura di un primo procedimento penale, che era stato archiviato perché la signora Landi aveva successivamente ritirato la denuncia-querela, ritenendo che le condizioni del compagno fossero migliorate.

Nel corso del secondo procedimento – aperto a seguito di una nuova aggressione nei confronti della donna – le autorità inquirenti non avevano adottato alcuna misura cautelare, nonostante che, nell'informativa di polizia giudiziaria, fosse stato evidenziato il rischio di recidiva e che una perizia psichiatrica avesse accertato la pericolosità sociale dell'indagato. Pochi mesi

⁴⁶ Come evidenziato nell'opinione concordante del giudice Sabato, la rilevanza della pronuncia si coglie anche in ragione del fatto che si tratta di una delle prime sentenze definitive in materia di violenza contro le donne emanate successivamente alla pronuncia *Kurt c. Austria* del 4 luglio 2019, in cui la *Grand Chambre* ha puntualmente declinato gli obblighi positivi di protezione gravanti sugli Stati nei contesti di violenza di genere.

dopo, l'uomo, in uno scatto d'ira, aveva aggredito con un coltello la ricorrente e i figli, procurando la morte del figlio minore.

La Corte EDU ha quindi accertato la violazione dell'art. 2 CEDU, ritenendo che le autorità nazionali non abbiano correttamente valutato il pericolo cui la ricorrente e i suoi figli erano esposti e non abbiano conseguentemente predisposto presidi efficaci e tempestivi a tutela della loro vita.

Nella sentenza *De Giorgi* del 16 giugno 2022, l'Italia è stata condannata per il mancato assolvimento degli obblighi positivi di protezione derivanti dall'art. 3 CEDU, che vieta trattamenti inumani e degradanti. Gli abusi del marito della ricorrente nei confronti della donna e dei suoi figli sono alla base di una complessa vicenda giudiziaria (per la sintesi della quale v. *infra* in questo *Quaderno*), in cui sono intervenute le autorità sia civili sia penali. In particolare, il giudice civile aveva rigettato la richiesta della ricorrente di adottare ordini di protezione contro gli abusi familiari, ritenendo che le condotte dell'uomo fossero riconducibili a una separazione caratterizzata da un'elevata conflittualità, ma non integrassero un abuso.

In sede penale, invece, i procedimenti originati dalle plurime denunce presentate dalla ricorrente furono per la maggior parte archiviati, in quanto ritenuti fondati su dichiarazioni – quelle della persona offesa – considerate inattendibili. Inoltre, nessuna indagine era stata aperta rispetto ai maltrattamenti in danno dei figli della coppia, sebbene i servizi sociali avessero segnalato che i minori versavano in una situazione di disagio psicologico, dovuta alle condotte violente del padre.

La Corte EDU ha quindi ritenuto le omissioni e i ritardi che hanno caratterizzato i procedimenti nazionali in contrasto sia con l'obbligo di natura sostanziale di adottare misure di protezione adeguate e proporzionate, sia con il dovere procedurale di condurre indagini effettive, derivanti dal divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui al predetto art. 3 della Convenzione.

Nella vicenda *M.S.*, definita con sentenza del 7 luglio 2022, la Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 3 della Convenzione sotto il profilo materiale sia perché, similmente ai casi sopra illustrati, le autorità investite delle denunce della donna, vittima di maltrattamenti posti in essere dall'ex marito, non hanno adottato – se non tardivamente – misure preventive adeguate e proporzionate al livello di rischio del caso concreto, sia perché due dei quattro procedimenti

penali nei confronti dell'uomo si sono conclusi con la declaratoria di estinzione dei reati contestati per intervenuta prescrizione.

Al riguardo, la Prima Sezione ha osservato che il ritardo nella trattazione dei procedimenti contribuisce a ingenerare nell'autore delle violenze un senso di impunità e che la Convenzione non può dirsi rispettata ove la prescrizione maturi per effetto dell'inerzia delle autorità nazionali.

Nel motivare la propria decisione, la Corte ha altresì evidenziato le peculiarità dell'istituto della prescrizione nell'ordinamento italiano - il cui termine continua a decorrere anche se l'azione penale è stata esercitata - rilevando che la legge n. 3 del 2019 (c.d. *Spazzacorrotti*)⁴⁷, avrebbe potuto costituire un passo in avanti “*nella soluzione dei problemi legati alla prescrizione dei reati*”.

Al di là delle tragiche e inquietanti specificità che caratterizzano i fatti alla base dei singoli ricorsi (per cui si rinvia, ancora, alle sintesi del presente *Quaderno*), nelle tre sentenze in rassegna possono ravvisarsi snodi argomentativi comuni.

In primo luogo, la Corte EDU ha riconosciuto che, anche a seguito della sentenza *Talpis c. Italia* del 2017⁴⁸, l'Italia ha introdotto misure normative adeguate al fine di dare più compiuta attuazione alla Convenzione di Istanbul⁴⁹. Conseguentemente, ha escluso che i fatti - per cui sono intervenute le condanne per violazione degli obblighi positivi di protezione - abbiano altresì integrato

⁴⁷ Come noto, la legge n. 3 del 2019 aveva modificato l'art. 159 cod. pen., prevedendo che il corso della prescrizione rimanesse sospeso dalla data della sentenza di primo grado o dal decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità della sentenza di condanna. Tale previsione è stata abrogata, a decorrere dal 19 ottobre 2021, dalla legge 27 settembre 2021, n. 124 (c.d. riforma Cartabia). Sul punto v. anche le sentenze *Alikaj c. Italia* del 2011 e *Azzolina e altri c. Italia* del 2016, le quali hanno identificato nel regime prescizionale troppo favorevole per l'imputato un elemento problematico per la tutela della vita e per l'efficacia del divieto di trattamenti inumani e degradanti. V. anche *Mena c. Romania* del 15 novembre 2022 (ric. 47692/16).

⁴⁸ Il caso è illustrato nel *Quaderno* n. 14, p. 97 e ss. Si tratta della prima condanna dell'Italia per violazione degli obblighi di protezione nei confronti delle vittime di violenza domestica. Tale violazione è stata ritenuta rilevante non soltanto in relazione al parametro di cui all'art. 2 della Convenzione, ma anche sotto quello dell'art. 14 (*divieto di discriminazione*), in relazione al quale la Corte ha evidenziato che in Italia la violenza di genere è strettamente collegata a orientamenti socio-culturali di tolleranza e che tali violenze persistono, malgrado le riforme intraprese nel settore.

⁴⁹ Tra queste, si ricorda la legge n. 69 del 2019, volta a rafforzare la tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere tramite interventi sul codice penale e sul codice di procedura penale. Per una disamina sistematica della legge e del fenomeno della violenza di genere v. P. DI NICOLA TRAVAGLINI e F. MENDITTO, *Il contrasto alla violenza di genere: dalle fonti sovranazionali agli strumenti applicativi*, Giuffrè FL, Milano 2020.

la violazione del divieto di discriminazione posto dall'art. 14 della Convenzione⁵⁰, data la sussistenza di una reale volontà politica di prevenire e reprimere la violenza nei confronti delle donne (*cf.*, in particolare, Landi *c.* Italia, n. 103).

Ne risulta confermato l'assunto per cui il problema del contrasto alla violenza contro le donne concerne il momento applicativo delle misure di prevenzione, più che la loro astratta previsione.

Sul punto, può altresì osservarsi che la Corte di Strasburgo ha espressamente inteso censurare l'inerzia che le autorità coinvolte nei singoli casi hanno mostrato a cagione di un'inadeguata valutazione del rischio cui le vittime erano esposte.

Più in particolare, la scarsa conoscenza delle peculiarità delle dinamiche della violenza basata sul genere è attestata - nei casi sopra richiamati - dalla ritenuta inattendibilità delle dichiarazioni della persona offesa, pur in presenza di elementi atti a confermare le stesse (*cf.* De Giorgi), o - per converso - dall'archiviazione dei procedimenti a fronte della ritrattazione delle vittime delle dichiarazioni precedentemente rese, senza il previo compimento di atti di indagine effettivi (*cf.* Landi)⁵¹.

In questo contesto, assume un rilievo centrale il tema della formazione e della specializzazione dei diversi soggetti coinvolti nel contrasto alla violenza di genere, nell'ottica di favorire il consolidamento di conoscenze - non esclusivamente giuridiche - necessarie per assicurare un corretto vaglio della

⁵⁰ Val la pena ricordare che, nel citato caso *Talpis*, era stata infatti constatata anche la violazione dell'art. 14 CEDU, ciò su cui peraltro del giudice islandese Spano aveva dissentito.

⁵¹ L'insufficiente conoscenza delle peculiarità della violenza di genere e degli specifici strumenti giuridici utilizzabili per contrastarla e proteggere le vittime è espressamente segnalata tra gli aspetti da correggere nel contrasto del fenomeno nella Relazione finale della Commissione d'inchiesta monocamerale sul femminicidio, istituita dal Senato nella XVIII legislatura (presieduta dalla sen. Valeria Valente), approvata il 6 settembre 2022 (DOC. XXII-bis, n. 15, pag. 68 e ss.). Al proposito, v. anche M. MONTELEONE, *L'insostenibile "inadeguatezza" del contrasto giudiziario alla violenza di genere*, in *Questione giustizia*, 2022, n. 4, pag. 64. Proprio sul finire della XVIII legislatura, inoltre, la Commissione Giustizia della Camera dei deputati ha iniziato l'esame della proposta di direttiva europea COM (105/2022) *final*, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, svolgendo soltanto il dibattito introduttivo nella seduta del 29 giugno 2022, con interventi della relatrice Ascari e dei deputati Verini, Paolini, Sarti, Bartolozzi, Ferri, Perantoni e Tateo.

della *notitia criminis* e, di conseguenza, la tempestività dell'intervento giurisdizionale nei casi in cui la stessa risulti fondata⁵².

Inoltre, è ben noto che la lentezza dei procedimenti – oltre a frustrare le esigenze di prevenzione e repressione dei fatti di violenza primaria – espone le vittime ai rischi di rivittimizzazione e vittimizzazione secondaria⁵³.

Sotto un diverso ma connesso profilo, la Corte EDU ha altresì stigmatizzato i fenomeni di vittimizzazione secondaria derivanti dal contatto tra donne vittime di violenza e l'amministrazione della giustizia nel corso dei procedimenti di affidamento dei figli.

Il riferimento è, in particolare, alla sentenza *I.M. c. Italia* del 10 novembre 2022, con la quale l'Italia è stata condannata per violazione dell'articolo 8 della Convenzione, per aver disposto la sospensione della potestà genitoriale di una madre che si era opposta allo svolgimento di incontri in modalità non protetta tra i suoi figli minori e il padre, autore di atti di violenza nei confronti della donna e dei figli medesimi⁵⁴.

Al riguardo, val la pena segnalare che proprio di recente – nella XIX legislatura – questi aspetti critici (unitamente alla necessità di superare un approccio “emergenziale” per contrastare la violenza di genere) sono state oggetto di un dibattito parlamentare, all'esito del quale, il 23 novembre 2022, la Camera dei deputati ha approvato due mozioni sull'eliminazione della violenza contro le donne⁵⁵.

Tali atti d'indirizzo contenevano l'impegno per il Governo di adottare – tra l'altro – iniziative tese a garantire una rete omogenea sul territorio nazionale di

⁵² Sul punto, v. le linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica, emanate dal CSM con delibera del 9 maggio 2018.

⁵³ Si ricorda che nel caso *J.L. c. Italia* (per cui si rinvia al *Quaderno* n. 18, pp. 41 e ss.), l'Italia è stata condannata per violazione dell'art. 8 della Convenzione perché, nelle motivazioni di una sentenza di assoluzione per violenza sessuale di gruppo, la vittima era stata sottoposta a valutazioni sulla propria vita privata lesive della sua dignità. Per un commento alla sentenza e, più in generale, sul tema della vittimizzazione secondaria nell'amministrazione della giustizia v. P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *I pregiudizi di genere dei giudici italiani davanti alla Corte EDU*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2022, pag. 350.

⁵⁴ La prassi di alcuni tribunali civili di considerare “genitori non collaborativi” le vittime di violenza domestica che si oppongono al diritto di visita dell'altro genitore - autore delle condotte di violente - o all'affidamento condiviso con quest'ultimo è stata criticata anche dal GREVIO, nel rapporto di valutazione sull'Italia del 13 gennaio 2020.

⁵⁵ Si tratta delle mozioni nn. 1-00004 (Ascardi ed altri) e 1-00005 (Polidori, Varchi, Serracchiani, Bisa, Richetti, Zanella, Lupi, Gebhard ed altri). Le si riportano in appendice a questo *Quaderno*.

centri antiviolenza e di case rifugio⁵⁶, nonché di potenziare i percorsi di assistenza e supporto psicologico per le donne che hanno subito violenza e per i loro familiari⁵⁷.

6. Sentenze nei confronti di altri Paesi.

6.1. Satira politica: Monteiro Telo.

Patrício Monteiro Telo De Abreu è un politico e *blogger* della città di Elvas (nel distretto portoghese di Portoalegre, al confine con la Spagna). Nel 2008, egli pubblicò tre caricature, riprese da disegni di un pittore (A.C.) pubblicate in precedenza su un periodico e raffiguranti – tra l’altro – un asino con una vistosa criniera bianca e – accanto a lui - un suino femmina dai capelli biondi, con giarrettiere e tacchi alti.

Risultò percepito dal pubblico che l’equino ritratto era la caricatura di José A. Rondão Almeida, esponente del Partito socialista portoghese e - per molti anni, a più riprese e in carica ancor oggi - sindaco di Elvas; e che il suino con sembianze femminili dispregiative era E.G., consigliera comunale della città, del medesimo partito del sindaco.

Quest’ultima (nel frattempo poi deceduta) querelò sia Monteiro Telo sia il pittore A. C. sia, ancora, il direttore responsabile del periodico (anch’egli morto nel frattempo) su cui inizialmente i disegni satirici erano comparsi.

Nel 2014, il tribunale di Elvas giudicò i querelati colpevoli di diffamazione aggravata. La motivazione della sentenza stava in ciò che le caricature di E.G., proposta ai lettori come suino in posa discinta e volgare, perpetuavano un simbolismo stereotipato dei rapporti tra uomo e donna – specie in ambito politico – di subalternità della seconda al primo e, con ogni verosimiglianza, alludevano a una relazione tra i due esponenti del governo locale. Pertanto, pur essendo Monteiro Telo un oppositore del sindaco ed essendo ovviamente consentita la critica politica, il carattere offensivo delle vignette era innegabile, perché esse avevano superato – ad avviso del tribunale – il limite della legittima satira.

⁵⁶ Cfr. secondo capoverso del dispositivo della mozione n. 1-00004.

⁵⁷ Cfr. sedicesimo capoverso della mozione n. 1-00005.

Il tribunale condannò quindi gli imputati ad ammende di varia entità (Monteiro Telo riportò la condanna a 1800 euro, nonostante che avesse rimosso le caricature dal *blog* appena avuta notizia della querela). Li condannò altresì a risarcire il danno alla querelante per 2500 euro a testa. Essi si appellarono alla corte di Evora, la quale rigettò i gravami sulla base dell'argomento che il diritto di satira – riconducibile alla libertà di espressione, specie nella dialettica tra avversari politici – non è assoluto ma trova contemperamenti nel doveroso rispetto della dignità delle persone.

Di qui il ricorso alla Corte EDU, nel 2015. La causa (*Monteiro Telo de Abreu c. Portogallo*) è stata decisa dalla Quarta sezione, con sentenza del 7 giugno 2022, divenuta definitiva il 10 ottobre 2022.

La Corte premette che il diritto alla libera manifestazione del pensiero – specialmente rispetto a questioni di pubblico interesse – in via generale non dovrebbe soffrire eccezioni (in questo senso si rifa alla sua consolidata giurisprudenza, a partire da *Couderc e Hachette c. Francia* del 2015 e *Bedat c. Svizzera* del 2016). Allorquando gli si oppone il diritto alla riservatezza e alla dignità della persona, il diritto di espressione deve essere bilanciato, prendendo in considerazione plurimi criteri quali – per esempio – il contributo al pubblico dibattito, la notorietà della persona criticata e il suo comportamento pregresso, il tema e il contenuto del pezzo giornalistico, la forma e le conseguenze della pubblicazione nonché ancora i modi con cui le informazioni siano state acquisite (nn. 36-38 della sentenza).

Nel caso di specie – ad avviso della Corte EDU – si trattava di un contesto di dialettica politica, in cui un oppositore del sindaco in carica utilizzava un'espressione artistica per fare satira su un'esponente politica che gli stessi giudici nazionali avevano riconosciuto essere il “braccio destro” del sindaco medesimo (v. n. 42 della sentenza). Le corti portoghesi hanno pertanto – secondo la Corte di Strasburgo – dato peso eccessivo all'interesse della consigliera ritenutasi offesa e hanno decontestualizzato il mezzo critico adoperato dal ricorrente. La satira – per sua natura – è esagerazione, provocazione e caricatura⁵⁸. Inoltre, afferma la Corte EDU, i giudici interni

⁵⁸ Per l'ordinamento italiano, una ricognizione sul diritto di satira è nella sentenza della Corte di cassazione, sez. III civile, 22 novembre 2018, n. 31193, in cui si afferma - in via generale - che la satira costituisce una modalità corrosiva e spesso impietosa del diritto di critica, sicché, diversamente dalla cronaca, è sottratta all'obbligo di riferire fatti veri, in quanto esprime mediante il paradosso e la metafora

hanno inflitto al ricorrente non solo l'ammenda ma lo hanno anche condannato a un significativo risarcimento del danno, ciò che si è rivelata un'interferenza sicuramente sproporzionata nel suo diritto di espressione (v. n. 46). Sicchè la Corte accerta la violazione dell'art. 10 CEDU.

5.2. Equo processo e diritto al silenzio nel contenzioso tributario: De Legé.

Secondo gli accordi stipulati sulla base della direttiva 77/799/CE, attinente all'assistenza reciproca fra gli Stati membri nel settore delle imposte dirette, le autorità fiscali olandesi avevano ottenuto da quelle belghe informazioni in ordine a una serie di conti bancari in Lussemburgo. Uno degli intestatari di questi conti era Levinus A. De Legé, nato nel 1934 e cittadino olandese, trasferitosi in Spagna nel 2000.

Pertanto l'autorità fiscale olandese – nel 2007 – aveva scritto a De Legé e alla di lui moglie per sollecitarli a riempire e a restituire un apposito modulo, nel quale fossero elencati i conti correnti bancari da loro detenuti, al di fuori dall'Olanda, dopo il 1994. Senonchè entrambi avevano risposto all'amministrazione precedente che non avrebbero proceduto all'adempimento richiesto, a motivo che esso era – a loro giudizio – solo il prodromo di un procedimento sanzionatorio e che intendevano esercitare il diritto a non incriminarsi, ricondotto all'art. 6 CEDU⁵⁹.

Allora, l'autorità olandese aveva proceduto a un accertamento fiscale sulla base dei redditi presunti e irrogato anche una sanzione pecuniaria. De Legé vi si era opposto.

surreale un giudizio ironico su di un fatto, pur soggetta al limite della continenza e della funzionalità delle espressioni o delle immagini rispetto allo scopo di denuncia sociale o politica perseguito. Conseguentemente, nella formulazione del giudizio critico, possono essere utilizzate espressioni di qualsiasi tipo, anche lesive della reputazione altrui, purché siano strumentalmente collegate alla manifestazione di un dissenso ragionato dall'opinione o comportamento preso di mira e non si risolvano in un'aggressione gratuita e distruttiva dell'onore e della reputazione del soggetto interessato.

⁵⁹ In realtà, l'art. 6, comma 1, della Convenzione prevede espressamente solo il diritto a un processo equo. La giurisprudenza della Corte EDU vi ha però ricondotto anche il diritto al silenzio e a non rendere dichiarazioni auto-indizianti (sentenze *Saunders c. Regno Unito* del 1996 e *O'Halloran e Francis c. Regno Unito* del 2007). L'estensione interpretativa trova la sua base non solo nel Patto internazionale dei diritti civili e politici dell'ONU (art. 14, comma 3, lett. g) (ratificata dall'Italia con la legge n. 881 del 1977), ma in un patrimonio costituzionale comune di molti Paesi. Oltre all'art. 63 del codice di procedura penale italiano, si pensi alla celeberrima sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti *Miranda v. Arizona* del 1966, basata sul V emendamento e i cui principi furono ribaditi nella sentenza *Dickerson v. United States* del 2000.

Tuttavia, poichè la medesima autorità finanziaria aveva adito anche la giurisdizione civile per sentire condannare De Legé alla compilazione coattiva dei moduli richiesti per una ricostruzione effettiva del suo imponibile o, in alternativa, al pagamento della somma a titolo di sanzione dai 5 mila ai 50 mila euro, il procedimento di opposizione all'accertamento era stato sospeso.

Il giudice adito per l'adempimento coattivo della dichiarazione accolse la domanda e ordinò a De Legé e alla moglie di riempire i moduli richiesti. De Legé eseguì l'ordine del giudice (che non impugnò) e – mediante i moduli previsti – dichiarò di aver avuto aperti conti a Lussemburgo successivamente al 1994.

Tuttavia, nell'aprile 2009, De Legé riassunse il giudizio di opposizione all'accertamento fiscale. In questo distinto procedimento, il giudice dichiarò il ricorso inammissibile per sopravvenuta carenza d'interesse; nondimeno l'autorità fiscale riconobbe che l'imponibile presunto era troppo alto rispetto a quello dichiarato nei moduli e ridusse l'ammontare del tributo dovuto. Quanto alla sanzione – però – essa ritenne che la condotta complessiva dei due contribuenti integrasse l'estremo della grave negligenza richiesta dalla legge per fissarla nel 100 per cento della somma dovuta a titolo di imposta.

Sicché, De Legé si appellò, basando il gravame sul divieto di autoincriminarsi di cui all'art. 6 CEDU, giacchè – secondo lui - il giudizio sulla gravità della sanzione si era basato su informazioni che egli medesimo aveva fornito alle autorità fiscali ai soli fini della determinazione dell'imposta.

L'appello fu respinto, come pure gli ulteriori rimedi interni all'ordinamento olandese esperiti da De Legé. Di qui il ricorso alla Corte EDU, nel 2015⁶⁰. La causa (*De Legé c. Paesi Bassi*) è stata decisa dalla Quarta sezione, con sentenza del 4 ottobre 2022, divenuta definitiva il 30 gennaio 2023.

La Corte premette che il diritto a un processo equo – in sé – è assoluto; viceversa la sua declinazione attraverso l'esercizio della facoltà di non rendere dichiarazioni autoaccusatorie non lo è. Quest'ultimo è teso a evitare l'ottenimento coattivo della confessione (v. n. 64 della sentenza, in cui è richiamata la pronuncia *Ibrahim e altri c. Regno Unito* del 2016). Non è vietato

⁶⁰ All'applicabilità dell'art. 6 CEDU al contenzioso tributario – generalmente escluso, v. *Ferrazzini c. Italia* del 2001 – la Corte qui perviene dando per scontato che si verteva sul profilo della sanzione e non del tributo (v. 47 della sentenza).

alle autorità adoperare strumenti previsti dalla legge per reperire materiale la cui esistenza è indipendente dalla volontà dell'indagato (si pensi al prelievo di campioni biologici, ordinato giudizialmente e sempre che si rispetti il divieto di trattamenti inumani e degradanti, v. n. 67 della sentenza). Documenti formati dall'indagato – a loro volta – esistono prima della loro acquisizione ma non sono indipendenti dalla sua volontà. Stabilire se la loro apprensione forzata violi il diritto al silenzio si basa quindi sul grado di imposizione coattiva esercitato in concreto (v. n. 68).

Da questo punto di vista, la Corte osserva che nel fascicolo manca ogni prova che le dichiarazioni rese con i moduli – pur con la minaccia di una sanzione per l'eventuale inottemperanza – siano state usate per irrogare la sanzione tributaria. In realtà, esse sono state semplicemente adoperate per stabilire la consistenza dei conti bancari – della cui esistenza le autorità fiscali erano già certe, in ragione della cooperazione comunitaria – la quale concorreva ad accertare l'imponibile. Sicchè la Corte non nutre dubbi che, agli scopi del divieto di dichiarazioni auto-indizianti, si trattasse di documenti già esistenti (v. n. 85) e che, conseguentemente, non vi sia stato alcun illegittimo esercizio della forza per ottenerli. Ne viene che non vi è stata alcuna violazione dell'art. 6 CEDU⁶¹ ⁶².

⁶¹ La sentenza *De Legè* è commentata da G. DE MARZO, in *Foro it.*, 2022, IV, c. 509. Occorre qui ricordare che la Corte costituzionale italiana ha abbracciato, con la sentenza n. 84 del 2021, una prospettiva che potrebbe essere letta come differente dall'esito della sentenza qui in rassegna. Essa ha dichiarato illegittimo l'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo n. 58 del 1998 (c.d. TUF) nella parte in cui prevedeva una sanzione a carico della persona fisica che si fosse rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla CONSOB risposte che potessero far emergere la sua responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative ovvero per un reato. In argomento, v. anche N. GALANTINI, *La circolazione della prova tra procedimento tributario e procedimento penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2022, pag. 999.

⁶² Per l'affine tema di diritti dell'imputato nelle indagini preliminari, vale la pena citare anche la sentenza *Boutaffala c. Belgio*, emanata dalla Terza Sezione il 28 giugno 2022 (e divenuta definitiva il 28 settembre 2022). Era accaduto che, nella città belga di Saint-Gilles (nei pressi di Bruxelles), Khaled Boutaffala, rientrato verso casa dal lavoro in macchina, era stato raggiunto dal fratello. Trovata la strada sbarrata per un arresto di traffico, si era avvicinato al luogo del blocco e aveva constatato la presenza di un'ambulanza. Compreso che la persona soccorsa non era un suo congiunto, insieme al fratello e a R. – un loro conoscente – si era allontanato dal luogo del blocco. Senonchè pochi istanti dopo R. era stato improvvisamente fermato da agenti della polizia e messo faccia a terra e ammanettato. Un altro agente aveva percosso Boutaffala con una manganellata al petto, intimandogli di circolare. Egli non aveva fatto a tempo a reagire in modo alcuno, che un ulteriore agente lo aveva cinturato da dietro e spinto addosso all'altro agente; Boutaffala era quindi caduto, urtandolo. Egli quindi era stato spintonato e poi caricato a forza su un furgone, all'interno del quale erano un totale di 9 agenti, che lo avevano percosso. Portato in commissariato e poi all'ospedale – dove gli furono riscontrate numerosi ecchimosi – era stato finalmente liberato il mattino successivo. Nel settembre 2009, egli aveva pertanto sporto denuncia nei

5.3. Discriminazione di genere a rovescio: Beeler

Max Beeler è un cittadino svizzero la cui moglie morì in un incidente automobilistico nel 1994. Gli lasciò due figlie in tenera età (la prima di 4 anni e la seconda di nemmeno 2). Beeler ritenne di doversi dimettere dal suo posto di lavoro (presso una compagnia assicuratrice) per dedicarsi interamente all'educazione e alla cura delle bambine. Il competente ente svizzero gli riconobbe una pensione per la vedovanza (di circa 920 franchi svizzeri al mese) e concesse a ciascuna delle bambine un sussidio di circa 460 franchi svizzeri. Tuttavia, nell'imminenza del diciottesimo compleanno della più piccola delle figlie, l'ente previdenziale svizzero notificò al Beeler che sarebbe cessata la

confronti della polizia per la condotta arbitraria di cui era stato vittima. Le istanze giudiziarie domestiche – però – gli avevano sempre dato torto. Sicchè egli aveva adito proprio la Corte EDU nel 2015 per violazione dell'art. 3 CEDU. Ricevuta la notifica del ricorso, il Governo belga aveva senz'altro riconosciuto nella condotta dei propri agenti la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti: aveva quindi offerto al ricorrente 15 mila euro di compensazione. Boutaffala aveva accettato nel 2017 e la causa era stata cancellata dal ruolo della Corte EDU.

Senonché, parallelamente al procedimento penale contro gli agenti, si era sviluppato anche quello contro Boutaffala e il di lui fratello per resistenza a pubblico ufficiale. Pur nel contesto di una vicenda processualmente intricata – nella quale non erano mancati aspetti contraddittori – Boutaffala non era mai stato sentito personalmente e in definitiva (nel 2018) la Cassazione belga aveva ritenuto immune da vizi la pronuncia d'appello con cui egli era stato dichiarato penalmente responsabile. Di qui il suo nuovo ricorso alla Corte EDU, questa volta per violazione del combinato disposto degli artt. 46 e 3 e dell'art. 6 CEDU. Infatti, a parere del ricorrente, la condanna subita in patria confliggeva logicamente con il riconoscimento di "colpevolezza" delle autorità belghe che aveva portato alla cancellazione della causa dal ruolo della Corte del primo ricorso, la quale a sua volta non poteva certo essere intesa come mera pronuncia procedurale, giacchè questo avrebbe comportato il trascurarne totalmente il portato sostanziale (tanto più che a tale cancellazione della causa dal ruolo era anche seguita sul caso specifico una risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, la CM/ResDh(2018)27). Senza contare – poi – che egli non era mai stato sentito personalmente in alcun grado del giudizio a suo carico, ma soltanto al momento del suo arresto e il giorno in cui egli stesso aveva sporto denuncia.

Quanto però alla prima doglianza, la Terza Sezione non è persuasa dell'impostazione del ricorrente. La natura meramente procedurale della cancellazione della causa dal ruolo è dirimente ai fini dell'art. 46 CEDU, che fa obbligo agli Stati sottoscrittori di eseguire le "sentenze definitive" della Corte di Strasburgo. Di qui la pronuncia di non violazione su questo aspetto (v. n. 54 della sentenza). Viceversa, quanto alla doglianza sulla violazione del diritto all'equo processo, la Corte EDU non considera decisivo che Boutaffala non sia stato escusso personalmente ma constata che gli unici elementi probatori a carico - posti poi a base della sua condanna per resistenza a pubblico ufficiale - erano i verbali di polizia e le testimonianze degli agenti coinvolti nei fatti. Le testimonianze raccolte in favore dell'imputato erano state sminuite immotivatamente. Pertanto la Corte EDU accerta la violazione dell'art. 6 CEDU e condanna il Belgio a versare al ricorrente 7500 euro per danni morali e 8500 per le spese. La pronuncia è annotata con un qualche accento perplesso da E. SACCHETTO, in *Cassazione penale*, 2022, pag. 4115. L'autrice infatti ritiene che il solo fatto che il Belgio abbia riconosciuto come abusi, ai sensi dell'art. 3 CEDU, le condotte degli agenti di polizia avrebbe dovuto portare alla condanna dello Stato convenuto per la violazione dell'art. 6, la quale invece è maturata solo a seguito di un'approfondita disamina del materiale probatorio vagliato in sede nazionale, come se – in definitiva – potessero in astratto darsi casi di azioni di polizia giudiziaria plasticamente violenti e in contrasto con la dignità della persona che non si riverberano sull'equità del processo.

corresponsione della pensione di vedovanza. Egli fece opposizione amministrativa alla comunicazione, deducendo che la legge prevede che le vedove donne possono continuare a percepire la pensione di vedovanza a prescindere dall'età di eventuali figli e che un'interpretazione conforme alla Costituzione svizzera – che sancisce il principio di uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge senza discriminazione di genere – avrebbe dovuto condurre a riconoscere la persistenza del suo diritto.

Sia l'ente previdenziale sia – poi – il tribunale cantonale (che Beeler adi) respinsero i suoi ricorsi. In particolare, il tribunale argomentò che la situazione tra vedovi e vedove non era analoga, essendo statisticamente più frequente e probabile che i maschi, persa la moglie, possano tornare a trovare un'occupazione che non le donne, perso il marito.

Beeler allora fece ricorso alla Corte suprema federale svizzera. Questa – con una sentenza del 4 maggio 2012 – rigettò il suo ricorso, sulla base di due argomenti, uno economico e uno giuridico.

Sul piano economico, la Corte federale spiegò che la distinzione tra vedovi e vedove doveva essere intesa non tanto come una discriminazione di genere quanto una differenza tra il coniuge che mantiene e quello che è mantenuto, spettando ragionevolmente la pensione di vedovanza, senza limiti di tempo, solo a quest'ultimo. Sul piano giuridico, tuttavia, la Corte federale riconobbe che, in astratto, la legge non era corretta, perché la sua portata letterale, in effetti, faceva distinzione tra donne e uomini per il solo fatto di essere tali. Preso atto però che procedimenti di riforma legislativa non erano andati in porto, la Corte federale considerò che formalmente la disposizione discriminatoria era in vigore e respinse il ricorso. Sicché Beeler fece ricorso alla Corte EDU, lamentando la violazione del combinato disposto degli artt. 8 e 14 CEDU.

Assegnato il ricorso alla Terza sezione della Corte, questa – nel 2020 – lo accolse senz'altro all'unanimità. Ma il Governo svizzero chiese la remissione alla *Grande Chambre*, argomentando che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è generalmente restia a riconoscere la discriminazione in casi che attengono (non tanto ai diritti civili quanto) alle prestazioni sociali pubbliche, che dovrebbero restare appannaggio esclusivo delle determinazioni politiche e discrezionali degli Stati sottoscrittori. Tutt'al più una violazione in materia di prestazioni sociali poteva ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 1 Prot.

1 (v. nn. 35-39 e 89 della sentenza *Beeler c. Svizzera*, resa l'11 ottobre 2022, non si può fare a meno di notare, a ben dieci anni dal ricorso).

La *Grande Chambre* non condivide la prospettiva della Rappresentanza svizzera.

Sebbene riconosca che – in origine – la Convenzione EDU era stata pensata dai Paesi sottoscrittori come strumento di tutela dei diritti civili e politici e che un diverso trattato (la Carta sociale europea del 1961) era lo strumento parallelo a presidio dei diritti sociali (v. n. 50 della sentenza), essa espone che con il passare del tempo l'interpretazione ha progressivamente dilatato l'ambito applicativo di alcuni dei diritti della CEDU. Ciò perché inevitabilmente il godimento dei diritti civili e quello dei diritti sociali sono strettamente connessi (v. n. 51). Peraltro, la Corte osserva che la Svizzera non ha ratificato né la Carta sociale europea né il Protocollo 1.

La Corte quindi ritiene che nel caso di specie si versi in tema di protezione della vita privata e familiare *ex art. 8 CEDU* e che l'istituto della pensione di vedovanza nel diritto svizzero abbia lo scopo non tanto di provvedere al coniuge rimasto solo, che non può mantenersi, quanto piuttosto di promuovere più in generale la serenità della vita familiare e l'efficace cura dei figli (v. n. 77).

La Corte in composizione riunita soggiunge che la stessa Corte suprema federale svizzera aveva nutrito – nella sua pronuncia del 2012 – serie perplessità sulla normativa interna ma che essa non era intervenuta a correggerla, pur essendo evidente che *Beeler* si era dimesso dal suo impiego per dedicarsi alle figlie e che – pervenute queste alla maggiore età – egli, nel cercare nuovamente lavoro, non avrebbe incontrato difficoltà minori che se fosse stato una donna (v. n. 114). Pertanto la *Grande Chambre* conferma la sentenza della Terza sezione e constata la violazione del combinato disposto degli artt. 8 e 14 CEDU⁶³.

Di rilevante interesse si rivela anche la parte consequenziale della pronuncia. *Beeler* chiedeva un risarcimento di circa 190 mila franchi svizzeri come danno

⁶³ Il caso *Beeler* è sostanzialmente uguale al precedente *Blackgrove c. Regno Unito* del 2009 (v. il *Quaderno* n. 6, pag. 39), con l'unica distinzione che - in quel caso - la condanna nei riguardi del Regno Unito per mancata corresponsione al vedovo dell'assegno reversibile fu per violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo 1.

materiale. La Corte non glielo concede, perché – basandosi sull’art. 46 CEDU – sottolinea che la via maestra di esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo è la rimozione interna degli effetti della violazione. Constatato che secondo la legge svizzera – a seguito di un accertamento di violazione della CEDU – il processo può essere riaperto, la *Grande Chambre* stabilisce che Beeler dovrà tornare ad adire i tribunali svizzeri per farsi assegnare il ristoro dovuto (v. n. 122). Sebbene questa statuizione sia formalmente esatta, essa appare aver comportato un significativo aggravio procedimentale per il ricorrente, che ha già atteso 10 anni per ottenere il riconoscimento delle sue ragioni e che oggi ha 70 anni. Più conforme a giustizia sostanziale sarebbe stato accordare a Beeler direttamente il corrispettivo del danno materiale subito, che la Corte stessa afferma essere derivazione causale diretta del comportamento delle autorità svizzere. Tanto ciò è vero che invece, sul piano del danno morale, gli riconosce un ristoro di 5 mila euro (pur inferiore ai 18 mila richiesti), oltre che 16 mila 500 euro per le spese.

III. ANTICIPAZIONI

ANTICIPAZIONI

1. *La sentenza Croatian Radio-Television*

Il 7 marzo 2023, la Prima sezione della Corte EDU ha emanato una sentenza che si rivela sin d'ora di notevole interesse per gli operatori giuridici e parlamentari, nei confronti della Croazia, in materia di conflitto di giudicati, ricondotta all'ambito applicativo del principio del giusto processo, di cui all'articolo 6 della Convenzione.

La ricorrente, emittente radiotelevisiva pubblica croata, aveva promosso una pluralità di azioni in sede civile, per ottenere la restituzione di somme indebitamente versate da un proprio dipendente in favore di vari soggetti.

In circa la metà di tali controversie, l'emittente era risultata vittoriosa, mentre nella restante metà era risultata soccombente, poiché i giudici avevano negato la sussistenza di un obbligo restitutorio sulla base di una diversa interpretazione della disciplina dell'ingiustificato arricchimento.

Successivamente, la concessionaria radiotelevisiva pubblica croata aveva presentato ricorso alla Corte suprema, adducendo la necessità di assicurare l'uniforme applicazione della legge in relazione alle questioni di diritto, sulle quali le diverse corti territoriali - investite dei giudizi di primo e secondo grado - avevano adottato interpretazioni contrastanti.

A sua volta, la Corte suprema aveva giudicato ammissibile uno dei venti ricorsi presentati dall'emittente - ritenendolo però infondato nel merito - mentre nei rimanenti giudizi aveva affermato che il mero contrasto tra giudicati non era sufficiente a conferire natura generale alle questioni di diritto sollevate, considerato che – secondo la Corte - la relativa risoluzione non avrebbe comportato l'affermazione di principi applicabili in un numero illimitato di casi.

L'emittente aveva infine presentato reclamo alla Corte costituzionale, che l'aveva giudicato inammissibile per difetto di legittimazione attiva (*locus standi*). Secondo le motivazioni della pronuncia, infatti, la *Croatian Radio-Television* è un'istituzione pubblica, funzionalmente e finanziariamente legata agli apparati statali, sicché essa non poteva considerarsi titolare in proprio di diritti costituzionalmente garantiti da opporre allo stesso Stato croato.

Tale vicenda giudiziaria è alla base della sentenza *Croatian Radio-Television v. Croatia*, nella quale la Corte EDU ha - in primo luogo - affrontato il tema della

legittimazione dell'emittente pubblica a presentare un ricorso individuale ai sensi dell'art. 34 della Convenzione⁶⁴.

Nell'affermare che alla ricorrente-emittente pubblica va ascritta la qualifica di organizzazione non governativa, la Prima Sezione ha valorizzato anzitutto la circostanza che essa non svolge funzioni di amministrazione attiva e, conseguentemente, non esercita poteri autoritativi. Quanto al requisito dell'indipendenza dagli apparati statali, la pronuncia sottolinea l'assoluta autonomia della Corte nell'apprezzarne la sussistenza, trattandosi di questione che investe la giurisdizione della Corte medesima.

Di qui l'affermazione per cui, diversamente da quanto ritenuto dalla Corte costituzionale croata, la ricorrente deve considerarsi ente indipendente dallo Stato. A tal riguardo, la circostanza che essa svolga un servizio di pubblico interesse e sia finanziata prevalentemente dallo Stato non è dirimente ai fini della legittimazione a presentare ricorso individuale. Ciò che rileva - ad avviso della Corte EDU - è invece che l'emittente pubblica gode della garanzia costituzionale della libertà di stampa ed opera in un mercato concorrenziale, pertanto essa deve essere considerata organizzazione non governativa ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

Nel merito però, la Corte nega che vi sia stata violazione dell'art. 6 della Convenzione, rilevando che il contrasto di giudicati - pur obiettivamente ravvisabile tra le pronunce delle corti territoriali croate nella vicenda in esame - non pregiudica di per sé il diritto a un equo processo, occorrendo accertare se l'ordinamento interno preveda rimedi correttivi dei contrasti giurisprudenziali⁶⁵.

Al riguardo, la Prima Sezione ha osservato che la Corte suprema croata ha esercitato la sua funzione nomofilattica, pronunciandosi sulle questioni di diritto rilevanti nel caso di specie in occasione dei ricorsi straordinari proposti dai convenuti. Inoltre, in un caso promosso dalla ricorrente, la medesima Corte ha giudicato nel merito il ricorso ritenendolo infondato. Secondo la Corte, quindi, i rimedi previsti dall'ordinamento interno per garantire la certezza del diritto sono stati concretamente attivati nel caso di specie.

Infine, la Corte EDU ha respinto la doglianza concernente il mancato accesso alla Corte costituzionale, ribadendo che esula dalla sua giurisdizione stabilire se l'emittente sia soggetto legittimato a presentare un reclamo costituzionale ai sensi dell'ordinamento interno.

⁶⁴ Si ricorda che l'art. 34 della CEDU prevede che possano ricorrere alla Corte persone fisiche, organizzazioni non governative e gruppi di privati.

⁶⁵ Val la pena rammentare che nell'ordinamento italiano il contrasto tra giudicati è - viceversa - motivo sia di revocazione della sentenza definitiva civile e amministrativa (art. 395, n. 5, c. p.c.); sia di revisione del giudicato penale (art. 630, comma 1, lett. a), c.p.p.).

2. La sentenza Tüzünataç.

Degna d'interesse attuale è anche la pronunzia della Seconda sezione (in composizione plenaria, con verdetto unanime e, al momento in cui si scrive ancora suscettibile d'impugnazione) inerente al ricorso dell'attrice turca Berrak Tüzünataç, la quale era stata ripresa con un teleobiettivo nel 2010.

Il fatto era avvenuto alle 5 del mattino ed era consistito nell'aver l'operatore puntato l'apparecchio dalla strada verso la terrazza - sita al sesto piano del palazzo - della donna, la quale era in atteggiamenti intimi con l'uomo cui era sentimentalmente legata, e nell'aver carpito immagini che proponevano reiterate tenerezze. Le immagini erano quindi state fatte oggetto la sera stessa di un programma televisivo chiamato "*Questa non ci scappa*", trasmesso su un'emittente privata turca. La trasmissione aveva accompagnato il girato con commenti *audio* del tipo: "*ecco la bomba amorosa dell'anno*" e "*la gioia anormale della coppia*".

Accortasi dell'accaduto, la Tüzünataç si era rivolta al giudice civile onde ottenere una misura inibitoria, che le era stata concessa il giorno successivo.

Viceversa, nel 2013, a conclusione del giudizio di merito che la medesima attrice aveva intentato per il risarcimento del danno, dovuto alla lesione della sua personalità e riservatezza, il tribunale di Istanbul aveva rigettato la domanda.

Il giudice aveva infatti considerato che le riprese erano state fatte in esito alla ricerca di notizie sull'uomo, dalla pubblica strada, senza il ricorso a condotte intrusive o fraudolente; e che - d'altronde - sia la ricorrente sia il suo *partner* erano personaggi pubblici, il cui stile di vita era legittimo oggetto di pubblico interesse, specialmente alla luce della circostanza che la Tüzünataç era solita rivolgere liberamente ad altri le sue critiche di costume (v. n. 9 della sentenza).

L'attrice si era doluta di questo esito sia in Cassazione sia innanzi Corte costituzionale turca ma ne era risultata soccombente. In particolare, la Corte costituzionale aveva affermato che l'emittente televisiva aveva esercitato il suo legittimo diritto di cronaca in ordine alla vita di un'attrice che aveva un vasto seguito di ammiratori. La Corte turca aveva rimarcato soprattutto che l'operatore non aveva invaso fisicamente il domicilio della donna, ma si era limitato a riprenderla insieme al suo uomo, quando entrambi erano appoggiati alla balaustra del terrazzo e, dunque, in un luogo visibile dall'esterno, collocarsi sul quale non poteva dirsi manifestazione della cautela necessaria a proteggere la propria intimità (v. n. 13 della sentenza).

Di qui il ricorso della Tüzünataç alla Corte di Strasburgo per violazione dell'art. 8 CEDU.

La Seconda sezione riepiloga i principi consolidati della giurisprudenza CEDU in materia, rammentando che gli Stati sottoscrittori devono trovare il giusto equilibrio tra il diritto di cronaca, riconducibile all'art. 10 CEDU, e il diritto di quanti ne sono oggetto a non essere lesi nella loro personalità e intimità di vita (art. 8 CEDU) (v. n.

38 della sentenza). Essa rammenta altresì che da entrambe le disposizioni convenzionali nascono obblighi per gli Stati di azioni positive a tutela dei relativi diritti. E in questo contesto, i precedenti più calzanti ora per la prevalenza dell'art. 8 CEDU, ora dell'art. 10 CEDU sono, rispettivamente, *Von Hannover c. Germania* del 2004 e *Courdec et Hachette c. Francia* del 2015⁶⁶. In questo caso, è da stabilire se la Turchia abbia adottato misure sufficienti per tutelare il diritto di riservatezza della ricorrente (v. n. 40).

La Corte dei diritti conclude per la negativa.

Secondo il verdetto dei giudici, sebbene la Tüzünataç e il suo compagno si fossero esposti sul terrazzo, alle 5 del mattino essi potevano vantare una pretesa di riservatezza ed è ben verosimile – d'altronde – che le riprese eseguite con un teleobiettivo siano state fatte da soggetti che si nascondevano alla loro vista (n. 46). Certo è che la Tüzünataç non aveva cooperato in modo alcuno con i cronisti e che le immagini erano state acquisite senza il suo consenso. Da questo punto di vista, la Corte EDU dissente marcatamente dalla motivazione addotta in sede giudiziale domestica, secondo cui la donna – che era ed è un personaggio pubblico - non aveva adottato le cautele necessarie a tenersi al riparo dalla pubblica curiosità (v. n. 49). Se fosse vero l'argomento, una personalità pubblica dovrebbe considerare sacrificata una volta per tutte la sua vita privata se non in luoghi chiusi e isolati.

In sostanza, la Corte EDU ritiene che questi dati assumano, nel caso concreto, un peso preponderante rispetto ai temi – che pure vengono ribaditi (v. n. 41) – della necessità che le figure pubbliche siano esposte allo scrutinio giornalistico; che i cronisti offrano elementi all'opinione pubblica per l'arricchimento dell'informazione e del dibattito; e che sia rispettato il diritto dei cittadini a essere informati.

All'accertamento della violazione a carico della Turchia, tuttavia, non consegue il riconoscimento di una somma di danaro *ex art.* 41 CEDU, perché la ricorrente non l'aveva chiesta.

⁶⁶ Su cui v. il *Quaderno* n. 12 (2015), pag. 51.

IV. TABELLE DELLE SENTENZE

1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico

Ricorso	Data	Sentenza
48039/12	13.1.22	Immobiliare Podere Trieste s.r.l. – in materia di diritto a un processo equo. Viola gli artt. 6, comma 1, CEDU e 1, Prot. n. 1, il comportamento complessivo delle autorità nazionali che non garantisca la piena e tempestiva esecuzione di una pregressa decisione giudiziaria, emanata a favore della società ricorrente.
60083/19	20.1.22	D.M. e N. – in materia di diritto alla vita privata e familiare. Viola il diritto alla vita familiare, tutelato dall'articolo 8 CEDU, il procedimento nazionale che porti alla dichiarazione di adottabilità, se nel corso di esso non sia ordinata una perizia, volta a valutare le capacità genitoriali della madre, il funzionamento psicologico e le necessità evolutive della minore, nonché la capacità funzionale della madre di rispondere a tali necessità. In definitiva, la violazione è dovuta alla mancanza di una seria ricerca sull'efficacia di misure alternative e meno drastiche rispetto alla declaratoria di adottabilità.
11791/20	24.1.22	SY – in materia di condizioni di detenzione. Viola gli articoli 3, 5 e 6 CEDU l'autorità nazionale che detiene in regime carcerario ordinario - e non in una struttura idonea - un soggetto affetto da disturbi psichiatrici, quando sia stata accertata, con una decisione giudiziaria, l'incompatibilità delle sue condizioni di salute mentale con l'ambiente carcerario. Viola l'art. 34 CEDU l'autorità nazionale che persiste nel detenere in regime carcerario ordinario - e non in una struttura idonea - un soggetto affetto da disturbi psichiatrici, quando sia stata accertata, con una decisione giudiziaria, l'incompatibilità delle sue condizioni di salute mentale con l'ambiente carcerario e la Corte EDU abbia ordinato una misura provvisoria.
46586/14	17.2.22	D'Amico – in materia di diritto a un processo equo. Viola l'art. 6 CEDU l'adozione di norme di interpretazione autentica che abbiano come effetto quello di incidere in senso favorevole allo

		<p>Stato nei giudizi pendenti in cui esso sia parte, salvo che l'intervento legislativo non sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale.</p> <p>Non costituisce motivo imperativo di interesse generale, suscettibile di giustificare l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, l'esigenza di riequilibrare il sistema pensionistico, armonizzando il regime dei settori pubblico e privato.</p>
10929/19	7.4.22	<p>Landi – <i>in materia di diritto alla vita</i>. La mancata adozione di misure preventive da parte degli organi inquirenti, pur in presenza di un rischio attuale e immediato per la vittima di violenze domestiche, integra la violazione degli obblighi positivi di protezione derivanti dall'art. 2 della CEDU.</p> <p>Non integra violazione del divieto di discriminazione la mancata adozione di misure di protezione delle donne contro le violenze domestiche, nel caso in cui l'inosservanza degli obblighi di protezione non sia imputabile a carenze sistemiche dell'ordinamento ovvero a un intento discriminatorio individualizzato nei confronti della vittima.</p>
50517/20	14.4.22	<p>Terrone – <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.</p>
54330/14	14.4.22	<p>Nappo – <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.</p>
18549/20	28.4.22	<p>Fiagbe – <i>in materia di diritto alla 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</p>

		figlio minore così da mantenere un regolare rapporto tra madre e figlio.
24984/20	28.4.22	Imeri – <i>in materia di diritto alla vita privata e familiare</i> . Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle autorità nazionali che non hanno adottato misure tali da consentire alla ricorrente di intrattenere contatti regolari con il figlio e di mantenere un legame familiare.
15566/13 4030/14 17336/14 10767/15 21564/15 60961/15	28.4.22	Verrascina e altri – <i>in materia di diritto a un ricorso effettivo e ragionevole durata del processo</i> . Integra la violazione dell'art. 13 della Convenzione prevedere quale condizione di ammissibilità della domanda di equa riparazione, ai sensi della legge Pinto, la previa definizione del procedimento principale, in quanto l'effettività del rimedio postula che esso possa esser proposto in ogni fase del procedimento. Integrano la violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione procedimenti civili la cui durata vari tra i 9 e 24 anni.
45242/17	5.5.22	Perelli e altri – <i>in materia di diritto alla vita privata</i> . Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle autorità nazionali che, con riferimento alle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto sulla salute e sull'ambiente, hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata. Integra la violazione dell'art. 13 CEDU la mancanza nell'ordinamento interno di rimedi effettivi per l'attivazione di misure efficaci per la bonifica dell'area.
4642/17	5.5.22	Ardimento e altri – <i>in materia di diritto alla vita privata</i> . Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle autorità nazionali che, con riferimento alle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto sulla salute e sull'ambiente, hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata. Integra la violazione dell'art. 13 CEDU la mancanza nell'ordinamento interno di rimedi effettivi per l'attivazione di misure efficaci per la bonifica dell'area.
37277/16	5.5.22	A.A. e altri – <i>in materia di diritto alla vita privata</i> . Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle

		<p>autorità nazionali che, con riferimento alle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto sulla salute e sull'ambiente, hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata.</p> <p>Integra la violazione dell'art. 13 CEDU la mancanza nell'ordinamento interno di rimedi effettivi per l'attivazione di misure efficaci per la bonifica dell'area.</p>
48820/19	5.5.22	<p>Briganti e altri – <i>in materia di diritto alla vita privata</i>. Viola l'art. 8 CEDU il comportamento delle autorità nazionali che, con riferimento alle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto sulla salute e sull'ambiente, hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata.</p> <p>Integra la violazione dell'art. 13 CEDU la mancanza nell'ordinamento interno di rimedi effettivi per l'attivazione di misure efficaci per la bonifica dell'area.</p>
14385/18	5.5.22	<p>E.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.</p>
54032/18	19.5.22	<p>T.C. e altri – <i>in materia di divieto di discriminazioni</i>. Non viola l'art. 14 CEDU, in combinato disposto con l'art.8 della Convenzione, il divieto imposto dal giudice di coinvolgere attivamente il figlio nelle pratiche religiose di uno dei genitori, quando il provvedimento sia motivato esclusivamente dalla necessità di tutelare la libertà di scelta del minore e non abbia comportato per il genitore alcuna limitazione dei diritti di visita, custodia ed educazione del figlio.</p> <p>Non viola l'art. 8 CEDU la durata - asseritamente eccessiva - di un procedimento relativo all'esercizio della responsabilità genitoriale quando il ricorrente non dimostri il pregiudizio subito per effetto del decorso del tempo.</p>

23735/19	16/6/22	<p>De Giorgi – <i>in materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti</i>. Viola l'art. 3 CEDU sotto il profilo materiale la mancata adozione - da parte delle autorità investite delle segnalazioni di maltrattamenti in ambito familiare - di misure di protezione della vittima, quando sia noto o conoscibile il rischio cui questa è esposta. Il ritardo nello svolgimento delle indagini relative a episodi di violenza domestica nonché l'archiviazione dei relativi procedimenti anche in presenza di elementi tali da far ritenere credibile l'accusa violano, sotto il profilo procedurale, gli obblighi positivi derivanti dall'art. 3 CEDU.</p>
65808/13 58494/14 66370/14	23/6/22	<p>Cianchella e altri – <i>in materia di diritto a un processo equo</i>. Viola l'art. 6 CEDU l'adozione di norme di interpretazione autentica che abbiano come effetto quello di incidere in senso favorevole allo Stato nei giudizi pendenti in cui esso sia parte, salvo che l'intervento legislativo non sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale.</p> <p>Non costituisce motivo imperativo di interesse generale, suscettibile di giustificare l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, l'esigenza di riequilibrare il sistema pensionistico, armonizzando il regime dei settori pubblico e privato.</p>
32715/19	7/7/22	<p>M.S. – <i>in materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti</i>. Integrale violazione dell'art. 3 CEDU, sotto il profilo materiale, la tardiva adozione da parte delle autorità – informate a più riprese di atti di violenza domestica - di misure di prevenzione del rischio per l'incolumità della vittima.</p> <p>Viola l'art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale, la conclusione del processo con sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione, ove il relativo termine sia maturato per effetto dell'inerzia dell'autorità giudiziaria.</p> <p>Non integra violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 3 della Convenzione, la mancata adozione di misure di protezione delle vittime di violenza domestica, se tale violazione non risulta imputabile a carenze sistemiche dell'ordinamento ovvero a un intento discriminatorio individualizzato.</p>

24816/03	21/7/22	Tremigliozzi e Mazzeo – <i>in materia di diritto a un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata</i> . Costata la violazione dell’art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo ragionevole durata.
5797/17	21/7/22	Darboe e Camara – <i>in materia di diritto alla vita privata e familiare e divieto di trattamenti inumani e degradanti</i> . Integra la violazione degli artt. 8, 3 e 13 della Convenzione la mancata adozione, da parte delle autorità pubbliche, di misure di protezione di un ragazzo, che giunga non accompagnato in Italia dall’Africa e dichiarati di essere minorenni e che pertanto venga sistemato presso una struttura d’accoglienza per adulti, sovraffollata e per un periodo di 4 mesi. In tal caso, è violato non solo il suo diritto alla sua sfera personale privata – secondo la nozione dell’art. 8 CEDU – ma anche l’art. 3 CEDU – sotto il profilo degli obblighi positivi – e l’art. 13 CEDU per la mancanza di rimedi effettivi.
50345/10 51045/10 51064/10 53223/10 53300/10 53301/10	29/9/22	Gusmerini e altri – <i>in materia di diritto a un processo equo</i> . In riferimento ad un contenzioso sul trattamento pensionistico dei lavoratori italiani in Svizzera, la Corte, richiamando quanto statuito nella analoga pronuncia Maggio e altri c. Italia, ha constatato la violazione da parte dello Stato italiano del diritto dei ricorrenti ad un processo equo, protetto dall’art. 6, par. 1 CEDU.
23593/14	10/11/22	Palais – <i>in materia di diritto a un processo equo</i> . In riferimento ad un contenzioso sul trattamento pensionistico dei lavoratori italiani in Svizzera, la Corte, richiamando quanto statuito nella analoga pronuncia Maggio e altri c. Italia, ha constatato la violazione da parte dello Stato italiano del diritto dei ricorrenti ad un processo equo, protetto dall’art. 6, par. 1 CEDU.
25426/20	10/11/22	I.M. – <i>in materia di diritto alla vita privata e familiare</i> . Viola il diritto alla vita privata e familiare dei minori la mancata adozione di misure di protezione da parte delle autorità nazionali che porti allo svolgimento per un periodo prolungato di incontri in ambiente non protetto con il padre, pur in presenza di segnalazioni relative agli atteggiamenti aggressivi tenuti dall’uomo nel corso degli incontri stessi. Il provvedimento di sospensione della responsabilità genitoriale che risulti fondato

		sull'opposizione della madre agli incontri tra i figli minori e il padre viola il diritto alla vita privata e familiare della donna nel caso in cui ella sia vittima di violenza domestica e la mancata collaborazione sia dovuta alla condotta violenta dell'altro genitore.
14260/17	1/12/22	D.K. – <i>in materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti</i> . L'archiviazione di un procedimento penale per asseriti fatti di violenza sessuale, dovuta alla tardività della querela quale condizione di procedibilità (prevista dalla disciplina vigente al momento dei fatti) non è in contrasto con i doveri procedurali di protezione derivanti dall'art. 3 CEDU. Da tale disposizione discende – sì – un obbligo di tutela penale per i reati di violenza sessuale ma non anche la loro incondizionata procedibilità.
8790/21	6/12/22	Scalzo – <i>in materia di diritto alla vita privata e familiare</i> . Il sistema normativo italiano si pone in contrasto con l'art. 8 CEDU, che garantisce il diritto alla vita privata e familiare, laddove prevede che per intentare l'azione di riconoscimento di paternità occorra esperire previamente quella di disconoscimento della paternità già attribuita, ove in concreto il rapporto di pregiudizialità processuale determini una prolungata incertezza sull'effettiva filiazione della ricorrente.
24085/11	15/12/22	De Vincenzo – <i>in materia di diritto a un processo equo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU, sotto il profilo del diritto effettivo di adire un tribunale, in riferimento alla mancata esecuzione - entro un tempo ragionevole - di una sentenza della Corte dei conti emanata in favore del ricorrente. Costata la violazione dell'art. 1, Prot. 1, sotto il profilo del diritto a ottenere la posta patrimoniale riconosciuta da un tribunale, in riferimento alla mancata esecuzione - entro un tempo ragionevole - di una sentenza della Corte dei conti emanata in favore del ricorrente.

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

N.	ARTICOLO	CAUSA
3	Art. 2 - Diritto alla vita	<i>Landi</i> <i>Nappo</i> <i>Terrone</i>
4	Art. 3 - Divieto di trattamenti inumani e degradanti	<i>De Giorgi</i> <i>Darboe e Camara</i> <i>M.S.</i> <i>S.Y.</i> <i>D.K.</i>
1	Art. 5 - Diritto alla libertà e alla sicurezza	<i>S.Y.</i>
5	Art. 6 . Diritto a un processo equo	<i>Cianchella e altri</i> <i>D'Amico</i> <i>Gusmerini e altri</i> <i>Palaia</i> <i>S.Y.</i>
2	Art. 6 - Diritto a un processo equo, sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi	<i>De Vincenzo</i> <i>Immobiliare Podere Trieste s.r.l.</i>
2	Art. 6 - Diritto a un processo equo, sotto il profilo della ragionevole durata	<i>Tremigliozzi e Mazzeo</i> <i>Verrascina e altri</i>
11	Art. 8 - Diritto alla vita privata e familiare	<i>Ardimento e altri</i> <i>A.A. e altri</i> <i>Briganti e altri</i> <i>Darboe e Camara</i> <i>D.M. e N.</i> <i>E.A. e altri</i> <i>Fiagbe</i> <i>Imeri</i> <i>I.M.</i> <i>Perelli e altri</i> <i>Scalzo</i>
7	Art. 13 - Diritto a un ricorso effettivo	<i>Ardimento e altri</i> <i>A.A. e altri</i> <i>Briganti e altri</i> <i>Darboe e Camara</i> <i>M.S.</i> <i>Perelli e altri</i> <i>Verrascina e altri</i>
2	Art. 1 Prot. n. 1 - Protezione della proprietà	<i>De Vincenzo</i> <i>Immobiliare Podere Trieste s.r.l.</i>
1	Art. 34	<i>S.Y.</i>

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

1. ART. 2 – DIRITTO ALLA VITA

Causa Landi c. Italia – Prima Sezione – sentenza 7 aprile 2022 (ricorso n. 10929/19)

Diritto alla vita – Obblighi positivi dello Stato – Mancata adozione di misure preventive di tutela di una vittima di violenze domestiche da parte degli organi inquirenti – Uccisione del minore - Violazione dell'art. 2 CEDU – Sussiste.

Divieto di discriminazione – Legislazione interna adeguata – Assenza di un intento discriminatorio individualizzato - Violazione dell'articolo 14 CEDU - Non sussiste.

La mancata adozione di misure preventive da parte degli organi inquirenti, pur in presenza di un rischio attuale e immediato per le vittime di violenze domestiche (in seguito alle quali un minore venga a morte), integra la violazione degli obblighi positivi di protezione derivanti dall'art. 2 della CEDU.

Non integra violazione del divieto di discriminazione la mancata adozione di misure di protezione delle donne contro le violenze domestiche, nel caso in cui l'inosservanza degli obblighi di protezione non sia imputabile a carenze sistemiche dell'ordinamento ovvero a un intento discriminatorio individualizzato nei confronti della vittima.

Fatto. Nel 2010 la sig.ra Landi aveva intrapreso una relazione con N.P., da cui ebbe la prima figlia nel maggio 2011.

Il 20 novembre 2015, la ricorrente si recò presso la stazione dei carabinieri di Scarperia (Firenze) per riferire alle forze dell'ordine di numerose aggressioni fisiche subite dal compagno, che soffriva di disturbi psichici. Nel corso di questo colloquio, N.P. si presentò presso la stazione dei carabinieri minacciando di morte la donna, per poi fuggire in strada, dove si lanciava sul cofano di una macchina. Portato in ospedale, fu visitato da uno psichiatra che decise di non sottoporlo a trattamento sanitario obbligatorio, non ritenendo N.P. un soggetto pericoloso.

Il giorno successivo, la ricorrente si recò nuovamente presso la stazione dei carabinieri per sporgere formale denuncia nei confronti dell'uomo. Nel trasmettere la notizia di reato al procuratore della Repubblica di Firenze, i carabinieri rappresentarono che N.P. era stato precedentemente raggiunto da un divieto di avvicinamento alla ex-compagna e che a suo carico, nel 2010, erano già stati avviati procedimenti penali per reati analoghi. Nel rapporto delle forze dell'ordine si evidenziava quindi l'opportunità di richiedere la misura cautelare del divieto di avvicinamento (art. 282-ter c.p.p.), al fine di proteggere la ricorrente e sua figlia.

Senonchè, nei quattro mesi successivi all'apertura del procedimento penale a carico di N.P., non fu richiesta l'adozione della misura cautelare in questione, nè fu condotta alcuna attività di indagine.

Il 3 marzo 2016 la ricorrente ritirò la denuncia, ritenendo che le condizioni del compagno fossero migliorate. Di qui l'archiviazione del procedimento per molestie.

Nel settembre 2017, pochi giorni dopo la nascita del secondo figlio della coppia, M., la ricorrente si rivolse alle forze dell'ordine per segnalare lo stato di agitazione in cui si trovava N.P. In quell'occasione, dichiarò di non voler sporgere una nuova denuncia in quanto non era stata vittima di un'aggressione fisica. A seguito dell'episodio, le forze dell'ordine trasmisero al procuratore un rapporto aggiornato sulla situazione della ricorrente. Tre mesi dopo, i carabinieri si trovarono nuovamente a intervenire in occasione di una lite in strada tra i due.

Il 22 febbraio 2018 la sig.ra Landi accompagnò N.P., che si trovava in forte stato di agitazione, presso un centro di salute mentale. Nello stesso giorno, chiese l'intervento dei carabinieri

rappresentando che il compagno le aveva sferrato una testata sul viso. In quell'occasione, dopo aver tentato di impossessarsi della pistola di un carabiniere, N.P. fu ricoverato presso il reparto psichiatrico del centro.

Il giorno successivo, la ricorrente presentò una denuncia presso la stazione dei carabinieri, che decise di ritirare il 28 febbraio. I carabinieri, evidenziando il pericolo di reiterazione degli episodi di violenza e sollecitando la richiesta di una misura cautelare, inviarono al procuratore di Firenze un'informativa relativa ai reati di maltrattamenti e lesioni in danno della sig.ra Landi. Ne seguì l'apertura di un procedimento nei confronti di N.P. per il delitto di maltrattamenti in famiglia, nel corso del quale non fu adottata nessuna misura cautelare. Successivamente, N.P. tornò a vivere a casa della ricorrente.

Nel luglio 2018, l'uomo fu sottoposto a perizia psichiatrica, che concludeva per la necessità di sottoporre costantemente N.P. a un programma terapeutico in ragione della pericolosità sociale legata ai disturbi da cui era affetto.

Il 14 settembre 2018 N.P., in uno scatto d'ira, aggredì con un coltello la compagna e i figli, ferendo a morte M.

Il 24 ottobre 2019 l'uomo fu condannato a vent'anni di reclusione per l'omicidio di M., il tentato omicidio della ricorrente e i maltrattamenti nei confronti di quest'ultima. La sig.ra Landi, costituitasi parte civile, ottenne 100.000 euro a titolo di risarcimento dei danni subiti.

La ricorrente ha adito la Corte EDU, invocando gli articoli 2 (diritto alla vita) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione.

Diritto. In punto di ricevibilità, la Corte rigetta le eccezioni proposte dal Governo per il preteso mancato esaurimento dei rimedi interni. Rileva, infatti, che la possibilità di ottenere un'equa riparazione per i danni derivanti da violazioni dei diritti dell'uomo dinanzi ai giudici nazionali concerne un profilo – quello relativo all'esistenza di efficaci rimedi riparatori – distinto da quello oggetto del caso in esame, in cui la lamentata violazione dell'art. 2 CEDU discende dalla mancata adozione di misure preventive, volte a impedire violazioni future. Osserva, inoltre, che il fatto che la ricorrente abbia ritirato le sue denunce e non abbia presentato istanza per ottenere un ordine di protezione (artt. 342-*bis* e 342-*ter* c.c.) attiene non già all'esaurimento delle vie interne, bensì al merito del ricorso.

Sul merito, la Corte ricorda che l'art. 2 della CEDU impone agli Stati di adottare misure preventive finalizzate a proteggere una persona dagli atti delittuosi di terzi, in caso di rischi per la vita reali e immediati. La portata di tale obbligo positivo nei contesti di violenza domestica importa la necessità di valutare: (i) se le autorità abbiano prontamente reagito alle denunce di violenza, (ii) se, ai fini della valutazione del rischio, le stesse abbiano tenuto in debito conto il peculiare contesto che caratterizza la violenza domestica (iii) se, a fronte di un rischio noto – o che doveva essere noto – siano state adottate misure preventive adeguate e proporzionate.

Nell'applicare tali principi al ricorso in esame, la Prima Sezione rileva che, mentre i carabinieri hanno reagito prontamente alle denunce della ricorrente anche a fronte del ritiro delle stesse, operando una corretta e autonoma valutazione del rischio, l'ufficio del pubblico ministero non ha, invece, impiegato la diligenza necessaria nel valutare il rischio a cui era esposta la ricorrente.

In tal senso, i procuratori, informati degli episodi di violenza e del contesto in cui questi avevano luogo, non hanno adottato nessuna delle misure preventive che sono in astratto contemplate dalla legislazione interna. Di conseguenza, l'inazione dei procuratori ha creato una situazione

di impunità che ha consentito a N.P. di continuare ad aggredire la ricorrente. La Corte conclude pertanto che vi è stata violazione degli obblighi positivi di protezione imposti dall'art. 2 della Convenzione.

Quanto alla violazione dell'articolo 14 della Convenzione (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 2, la Corte muove dai consolidati principi – enunciati nei casi *Opuz c. Turchia* e *Volodina c. Russia* - secondo cui l'inosservanza, da parte di uno Stato, dell'obbligo di proteggere le donne contro le violenze domestiche costituisce una violazione del diritto a un'eguale protezione dinanzi alla legge. Ciò premesso, precisa che l'art. 14 può dirsi violato o in presenza di carenze sistemiche nel sistema di prevenzione e repressione della violenza domestica ovvero se è accertato che la persona è stata vittima di una discriminazione individuale.

Nel caso di specie, la Prima Sezione rileva che, anche in seguito alla sentenza *Talpis c. Italia*, l'Italia ha adottato le misure necessarie a dare attuazione alla c.d. Convenzione di Istanbul⁶⁷, dimostrando così la reale volontà politica di prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne⁶⁸, sicché deve escludersi che la violazione degli obblighi di protezione sia dovuta a carenze del contesto ordinamentale italiano. Inoltre, dagli elementi allegati non è dato desumere che l'inerzia degli organi inquirenti sia imputabile a un intento discriminatorio nei confronti della ricorrente: pertanto il ricorso è, in questa parte, rigettato.

Alla ricorrente è stata riconosciuta la somma di 32.000 euro a titolo di equa riparazione. La sentenza è divenuta definitiva il 7 luglio 2022.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

E.B. c. Romania (ricorso 49089/10), 19 marzo 2019

V.C. c. Italia (ricorso n. 51227/14), 1° febbraio 2018

Talpis c. Italia (ricorso n. 41237/14), 2 marzo 2017

Sulla valutazione dei rischi per la vita nel contesto di violenze domestiche:

Kurt c. Austria (ricorso n. 62903/15), 15 giugno 2021

Sulla violazione dell'art. 14 CEDU, in combinato disposto con l'art. 2:

Volodina c. Russia (ricorso n. 41261/17), 9 luglio 2019

Opuz c. Turchia (ricorso n. 33401/02), 9 giugno 2009

Causa Nappo c. Italia - (ricorso n. 54330/14)

Causa Terrone c. Italia - (ricorso n. 50517/20)

⁶⁷ V. §47 della sentenza, riepilogativo delle disposizioni interne pertinenti in materia dopo l'adozione della legge n. 38 del 23 aprile 2009, della legge n. 119 del 15 ottobre 2013 (piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere) e della legge n. 69 del 19 luglio 2019 («Codice rosso»).

⁶⁸ In tali termini si è espresso il GREVIO, organo incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul, nel rapporto di valutazione sull'Italia del 3 gennaio 2020.

Prima Sezione – sentenze del 14 aprile 2022

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 le sentenze di accoglimento indicate in epigrafe, 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.

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 2009⁶⁹ e la *D.A. e altri*⁷⁰ del 2016, 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 entrambi i ricorsi. Essa assegna ai ricorrenti anche un’equa soddisfazione ai sensi dell’art. 41 CEDU.

RIFERIMENTI NORMATIVI

⁶⁹ V. al riguardo il *Quaderno* n. 6 (2009), pag. 83.

⁷⁰ V. al riguardo il *Quaderno* n. 13 (2016), pag. 101.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

G.N. c. Italia del 1° dicembre 2009

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

Cirigliano c. Italia del 22 luglio 2021

Ciaffardini c. Italia del 22 luglio 2021

2. ART. 3 – DIVIETO DI TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI

Causa De Giorgi c. Italia – Prima Sezione – sentenza 16 giugno 2022 (ricorso n. 23735/19)

Divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti - Obblighi positivi dello Stato – Violenza domestica – Presenza di un rischio per l'incolumità della vittima - Mancata adozione di misure di protezione da parte delle autorità statali – Violazione dell'art. 3 sotto il profilo sostanziale – Sussiste.

Divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti - Obblighi positivi dello Stato – Violenza domestica – Negligenza degli organi inquirenti nello svolgimento delle indagini – Eccessiva durata del procedimento penale – Violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale – Sussiste.

Viola l'art. 3 CEDU sotto il profilo materiale la mancata adozione - da parte delle autorità investite delle segnalazioni di maltrattamenti in ambito familiare - di misure di protezione della vittima, quando sia noto o conoscibile il rischio cui questa è esposta.

Il ritardo nello svolgimento delle indagini relative a episodi di violenza domestica nonchè l'archiviazione dei relativi procedimenti anche in presenza di elementi tali da far ritenere credibile l'accusa violano, sotto il profilo procedurale, gli obblighi positivi derivanti dall'art. 3 CEDU.

Fatto. La vicenda trae origine dalle numerose denunce presentate dalla ricorrente nei confronti del marito, L.B., per le condotte violente poste in essere ai danni della donna e dei tre figli della coppia a seguito della separazione.

Nello specifico, il 18 novembre 2015 la ricorrente aveva presentato una prima denuncia ai carabinieri di Padova, riferendo dei maltrattamenti e delle minacce di morte rivolte a lei e ai suoi figli da L.B e indicando le generalità di testimoni che potevano riferire su tali fatti. Ne seguì l'apertura di un procedimento penale a carico dell'uomo per il reato di maltrattamenti in famiglia.

Il 20 novembre 2015 L.B. aggredì la sig.ra De Giorgi colpendola alla testa con un casco e costringendola a entrare nell'edificio in cui abitava la madre di lui. A seguito dell'intervento della polizia sul luogo, l'uomo dichiarò alle forze dell'ordine di aver colpito la donna e di averle sottratto il telefono.

La ricorrente si recò quindi dai carabinieri per integrare la denuncia precedentemente presentata. Nel trasmettere alla Procura il verbale di integrazione, i carabinieri sottolinearono l'opportunità di adottare una misura di allontanamento nei confronti con L.B.

Tra il dicembre 2015 e il gennaio 2016 la ricorrente presentò tre nuove denunce, riferendo che L.B. si era introdotto abusivamente nella casa familiare per sottrarle effetti personali e installarvi apparecchi di captazione delle conversazioni. Rappresentava, inoltre, che in un'occasione era stata costretta ad allontanarsi dalla propria abitazione e dormire altrove perché, rientrata a casa con i figli, vi aveva trovato l'uomo che l'aveva minacciata.

I carabinieri trasmisero, dunque, una nuova informativa alla Procura per i reati di diffamazione, interferenze illecite nella vita privata e violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza.

Nel febbraio 2016 la ricorrente si rivolse al giudice civile chiedendo l'adozione di un ordine di protezione contro gli abusi familiari che disponesse – tra l'altro – l'allontanamento dell'uomo dalla casa familiare (artt. 342-*bis* e 342-*ter* c.c.). Il mese successivo il tribunale civile di Padova respinse la domanda, rilevando da un lato che l'assenza di convivenza non consentiva l'applicazione della misura richiesta e dall'altro che le condotte poste in essere da L.B. non erano tali da integrare un abuso familiare, rientrando piuttosto nella conflittualità – sia pure esasperata – che caratterizza talune separazioni.

Quanto alle iniziative in sede penale, nel maggio 2016 il pubblico ministero richiese l'archiviazione di tutti i procedimenti a carico di L.B., a eccezione di quello per lesioni e minacce, originato dalla denuncia concernente l'aggressione del 20 novembre 2015. La ricorrente si oppose alle richieste di archiviazione, chiedendo lo svolgimento di indagini suppletive.

Nel frattempo, la ricorrente presentò nuove denunce nei confronti di L.B. per l'omesso pagamento dell'assegno di mantenimento.

Nel marzo 2017 il Giudice per le indagini preliminari accolse le predette richieste di archiviazione, ritenendo non sufficientemente attendibili le dichiarazioni della persona offesa a causa dell'elevata conflittualità tra le parti.

Nel febbraio 2018, nel corso del procedimento civile di separazione, i servizi sociali presentarono una relazione in cui evidenziavano la condizione di disagio in cui versavano i figli della ricorrente a causa dei maltrattamenti subiti dal padre. La relazione fu trasmessa alla Procura, che tuttavia non aprì alcun procedimento per i maltrattamenti commessi in danno dei bambini.

Nel luglio 2020 fu richiesto il rinvio a giudizio nei confronti di L.B., limitatamente ai fatti occorsi il 20 novembre 2015.

La ricorrente adiva quindi la Corte EDU, deducendo la violazione degli obblighi positivi di protezione derivanti dagli artt. 3 e 8 della Convenzione.

Diritto. La Prima sezione, respinta preliminarmente l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo per il preteso mancato esaurimento dei rimedi interni, rammenta che la protezione offerta dall'art. 3 CEDU può essere invocata soltanto laddove i maltrattamenti subiti raggiungano una soglia minima di gravità. Sul punto, sottolinea che un trattamento può essere qualificato come inumano o degradante non soltanto quando procuri lesioni fisiche, ma anche quando provochi una sofferenza morale tale da ledere la dignità umana della vittima. Ciò in particolare in un contesto di violenza domestica, in cui la valutazione degli impatti psicologici

sulla vittima riveste un particolare rilievo in considerazione dei rapporti tra questa e l'autore del trattamento (vedi nn.62 e 63).

Applicando tali principi al caso di specie, la Corte osserva che la violenza inflitta alla ricorrente il 20 novembre 2015 risultava provata documentalmente e che, a fronte delle plurime denunce presentate, l'inattività delle autorità giudiziaria ha alimentato nella ricorrente il timore di nuove aggressioni. Afferma, pertanto, che i trattamenti denunciati nel ricorso hanno travalicato la soglia di gravità richiesta per l'applicazione dell'art. 3 CEDU.

Quanto alla violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, la Corte richiama la propria consolidata giurisprudenza in materia di obblighi positivi di protezione gravanti sulle autorità nazionali in base all'art. 3 della Convenzione e segnatamente:

- l'obbligo - sostanziale - di predisporre un quadro normativo e regolamentare idoneo a tutelare l'individuo da violazioni della sua integrità fisica e psichica;
- l'obbligo - anch'esso di natura sostanziale - di adottare misure operative, quando un soggetto sia esposto a un rischio reale e immediato di maltrattamenti conosciuto o conoscibile dalle autorità;
- il dovere - procedurale - di condurre indagini effettive sulle accuse concernenti la violazione del divieto in questione.

Ricorda, inoltre, che gli obblighi positivi di protezione, nello specifico contesto della violenza domestica, devono essere declinati secondo i principi enunciati nella sentenza *Kurt c. Austria*, e che quindi l'adempimento degli stessi postula che:

- (i) le autorità si siano attivate prontamente a fronte della denuncia di violenza domestica;
- (ii) nel verificare se vi sia un rischio reale e immediato per l'incolumità della vittima, esse abbiano compiuto una valutazione autonoma, che tenga conto delle peculiarità che caratterizzano la violenza domestica;
- (iii) ravvisata l'esistenza del rischio, siano state adottate misure operative idonee a prevenirlo.

La Corte osserva che nell'ordinamento italiano sono state introdotte misure astrattamente adeguate al livello di rischio ravvisabile nel caso di specie (vedi n. 71)⁷¹. Cionondimeno, gli organi inquirenti – nel caso concreto - non hanno richiesto l'adozione di alcuna misura. Tale circostanza, unitamente all'eccessiva durata delle indagini e al mancato avvio di un'inchiesta sui maltrattamenti contro i bambini, dimostra che il pubblico ministero non ha reagito tempestivamente alle denunce presentate dalla ricorrente.

⁷¹ Sull'astratta idoneità delle misure introdotte dal legislatore italiano - a partire dal 2017 - a contrastare la violenza di genere v. *Landi c. Italia* (nn. 80 e 103).

Per un quadro riassuntivo delle misure adottate da 12 Stati membri – tra cui l'Italia – per conformarsi alle sentenze delle Corte EDU in materia di protezione delle vittime di violenza domestica, v. anche la scheda tematica pubblicata il 25 marzo 2022 dal Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, consultabile all'indirizzo [web https://rm.coe.int/thematic-factsheet-domestic-violence-eng/1680a5f249](https://rm.coe.int/thematic-factsheet-domestic-violence-eng/1680a5f249).

Sotto un diverso ma connesso profilo, la Prima sezione constata che le autorità coinvolte nella vicenda si sono sottratte al dovere di compiere una valutazione del rischio autonoma e completa. In tal senso, l'inerzia serbata dai pubblici ministeri - i quali, pur disponendo degli elementi necessari per operare una corretta valutazione del rischio di recidiva, hanno ritenuto inattendibili le dichiarazioni della sig.ra De Giorgi - rivela scarsa consapevolezza delle specificità e delle dinamiche della violenza domestica. Anche il tribunale di Padova, nell'affermare che gli episodi allegati dalla ricorrente fossero tipici di una separazione conflittuale, ha sottovalutato il livello di rischio che caratterizzava il caso in esame.

Quanto all'aspetto procedurale dell'art. 3 CEDU, la Corte sottolinea che l'obbligo di condurre indagini effettive può dirsi soddisfatto solo se i rimedi presenti nell'ordinamento interno sono attivati senza ritardo, così da non creare un contesto di impunità rispetto agli atti di violenza (vedi n. 81).

Nel caso di specie vi è stata un'archiviazione parziale dei procedimenti a carico di L.B. anche in presenza di elementi idonei a sostenere l'accusa.

Inoltre, l'indagine sull'aggressione subita nel 2015 si è conclusa dopo quasi sei anni, mentre quella concernente i fatti denunciati tra il 2016 e il 2017 è ancora pendente. Nessun procedimento è stato aperto a seguito della segnalazione dei servizi sociali relativa ai maltrattamenti in danno dei bambini. Di qui l'affermazione per cui l'inerzia delle autorità ha violato l'obbligo di condurre un'indagine effettiva.

La Corte conclude che vi è stata violazione dell'art. 3 della Convenzione sia sotto il profilo materiale, sia sotto quello procedurale. Afferma di non doversi pronunciare sulla doglianza relativa all'art. 8 CEDU, in quanto avente a oggetto i medesimi fatti già ricondotti sotto la violazione dell'art. 3 della Convenzione.

Condanna quindi lo Stato italiano al pagamento in favore della ricorrente di 10.000 euro per danni morali e 6.983,75 euro per le spese di giudizio. La sentenza è divenuta definitiva il 16 settembre 2022.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Landi *c.* Italia (ricorso n. 10929/19), 7 aprile 2022

Kurt *c.* Austria (ricorso n. 62903/15), 15 giugno 2021

Volodina *c.* Russia (ricorso n. 41261/17), 9 luglio 2019

Talpis *c.* Italia (ricorso n. 41237/14), 2 marzo 2017

M. e altri *c.* Italia e Bulgaria (ricorso n. 40020/03), 31 luglio 2012

Causa M.S. c. Italia – Prima sezione – sentenza 7 luglio 2022 (ricorso n. 32715/19)

Divieto di tortura - Obblighi positivi - Violenza domestica – Valutazione non tempestiva dei rischi per l'incolumità della vittima – Adozione tardiva di misure di protezione -Violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo materiale – Sussiste.

Divieto di tortura – Obblighi positivi – Dovere di condurre un'indagine effettiva – Prescrizione maturata per effetto dell'inerzia dell'autorità giudiziaria – Violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale – Sussiste.

Divieto di discriminazione – Legislazione interna adeguata – Assenza di un intento discriminatorio individualizzato – Violazione dell'art. 14 CEDU – Non sussiste.

Integra violazione dell'art. 3 CEDU, sotto il profilo materiale, la tardiva adozione da parte delle autorità – informate a più riprese di atti di violenza domestica - di misure di prevenzione del rischio per l'incolumità della vittima.

Viola l'art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale, la conclusione del processo con sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione, ove il relativo termine sia maturato per effetto dell'inerzia dell'autorità giudiziaria.

Non integra violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 3 della Convenzione, la mancata adozione di misure di protezione delle vittime di violenza domestica, se tale violazione non risulta imputabile a carenze sistemiche dell'ordinamento ovvero a un intento discriminatorio individualizzato.

Fatto. La causa prende le mosse dai plurimi episodi di violenze e maltrattamenti commessi da D.P., marito della ricorrente, ai danni della donna.

Nello specifico, il primo procedimento penale era originato dalla denuncia presentata a seguito dei fatti del gennaio 2007, quando – durante una riunione svoltasi presso lo studio legale della ricorrente per discutere della separazione tra i due – D.P. aveva tentato di aggredire la donna, ferendo con un coltello L.S., che era intervenuto per difenderla.

All'esito delle indagini, nell'ottobre 2008 il pubblico ministero aveva richiesto il rinvio a giudizio di D.P. per i reati di lesioni personali contro L.S., porto illegale di armi e maltrattamenti nei confronti della ricorrente. Con sentenza del giugno 2014 l'imputato venne dichiarato colpevole dei reati contestati. Avverso tale sentenza, depositata circa nove mesi dopo il termine prescritto, D.P. aveva poi interposto appello. Nonostante le istanze di sollecita trattazione presentate dalla ricorrente, la prima udienza dinnanzi alla corte d'appello si era tenuta nel giugno 2016. Il secondo grado di giudizio si concluse con il proscioglimento dell'imputato in ragione dell'intervenuta prescrizione.

L'apertura del secondo procedimento penale si ebbe a seguito delle denunce presentate da M.S. tra febbraio e aprile 2007 per i reiterati atti di violenza commessi da D.P. ai suoi danni, anche al fine di costringerla a rinunciare alle pretese esercitate in sede civile. Nell'ottobre 2008 la ricorrente aveva integrato tali denunce, rappresentando di essere stata percossa da D.P. con un bastone. Ne seguì l'applicazione, nel novembre 2008, della misura cautelare degli arresti domiciliari. Senonchè, nel febbraio 2009 il GIP dichiarò la perdita di efficacia della misura per il decorso dei termini di durata massima della custodia cautelare, che fu sostituita con il divieto di dimora nel territorio del comune di Potenza.

Circa sei anni dopo, il tribunale rilevò la prescrizione del delitto di maltrattamenti, pronunciando sentenza di condanna alla pena detentiva di sedici mesi di reclusione per i residui capi di imputazione. A seguito dell'appello interposto da D.P., nel giudizio di secondo grado fu dichiarata l'estinzione per prescrizione di tutti i reati contestati all'imputato, ad eccezione del delitto di lesioni. La corte d'appello condannò inoltre D.P. al risarcimento del danno nei confronti della ricorrente, da liquidarsi in sede civile.

Nel corso del terzo procedimento penale – relativo alle minacce e molestie commesse nei confronti della ricorrente dal maggio 2010 – M.S. presentò varie istanze al presidente del tribunale affinché i procedimenti pendenti fossero definiti rapidamente. Nel frattempo, il questore emanò un provvedimento di ammonimento ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11⁷².

Nel novembre 2020 il tribunale riconobbe D.P. colpevole del delitto di atti persecutori, condannando l'imputato al pagamento di una provvisoria di 3.000 euro. La sentenza di condanna non è ancora divenuta definitiva.

Infine, nel gennaio 2017 D.P. fu rinviato a giudizio nell'ambito di un ulteriore procedimento per atti persecutori, commessi nel novembre 2013. Anche tale procedimento risulta ancora pendente.

La ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando la violazione degli obblighi positivi derivanti dall'art. 3 della Convenzione.

Diritto. Preliminarmente, la Corte respinge la domanda di cancellazione dal ruolo formulata dal Governo ai sensi dell'art. 37 § 1 c) della Convenzione. Infatti, le condanne al risarcimento del danno in favore della ricorrente, intervenute nei procedimenti interni, non fanno venir meno la necessità di proseguire l'esame del ricorso, tenuto conto della gravità delle violazioni dedotte e del ruolo della Corte, che non è limitato alla definizione del caso concreto ma si estende alla salvaguardia e allo sviluppo, nell'interesse generale, delle norme della Convenzione (n.92).

Sul merito, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza (Kurt c. Austria, n. 62903/15, § 165, 15 giugno 2021) in materia di obblighi - sostanziali e procedurali - di protezione delle vittime di violenza domestica, rammenta che l'art. 3 CEDU impone alle autorità nazionali di:

- (i) reagire con prontezza alle denunce di violenza domestica;
- (ii) compiere una valutazione del rischio per l'incolumità della vittima autonoma, proattiva ed esaustiva;
- (iii) nel caso sia stata accertata l'esistenza di un rischio reale e immediato, adottare misure preventive adeguate e proporzionate al livello di rischio del caso concreto.

Alla luce di tali principi, ritiene che per valutare se nel caso di specie vi sia stata violazione dell'art. 3 sotto il profilo materiale sia opportuno considerare distintamente due periodi: quello intercorrente tra la data della prima aggressione subita dalla ricorrente a quella in cui è stata disposta la misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del D.P. (gennaio 2007 – ottobre 2008) e quello che va dall'adozione della predetta misura sino alla presentazione del ricorso alla Corte EDU (ottobre 2008 – 2019).

Osserva che nel primo periodo, nonostante gli elementi di prova che emergevano dalle denunce presentate da M.S., le autorità non hanno effettuato una corretta valutazione dei rischi cui ella era esposta se non al momento della richiesta di applicazione della misura cautelare. La Corte

⁷² Tale disposizione prevede che se il reato di cui all'art. 612-bis cod. pen. (atti persecutori) è commesso da soggetto già ammonito la pena è aggravata e si procede d'ufficio.

ritiene quindi che in questo lasso di tempo le autorità si siano sottratte agli obblighi sostanziali derivanti dall'art. 3 CEDU.

Nel secondo periodo, invece, la valutazione del rischio di recidiva ha rispettato le esigenze di autonomia, proattività ed esaustività (n. 128), conducendo all'acquisizione di nuovi elementi di prova, all'applicazione della misura cautelare, nonché all'apertura di tre successivi procedimenti penali a carico di D.P. Pertanto, la Corte afferma che - in relazione a tale periodo - non vi è stata violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo materiale.

Quanto al dovere – procedurale – di condurre un'indagine effettiva, la Corte sottolinea le criticità derivanti dal ritardo nella definizione dei processi e dalla disciplina della prescrizione, che nel sistema italiano resta strettamente legata all'azione giudiziaria anche dopo l'avvio del procedimento (nn. 146-150). Ribadisce che gli obblighi derivanti dall'art. 3 non possono considerarsi rispettati ove la prescrizione maturi per effetto dell'inerzia delle autorità. Conclude quindi che i ritardi e le omissioni che hanno caratterizzato i procedimenti penali nei confronti di D.P. integrano violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale (già in tal senso v. le sentenze *Alikaj c. Italia* del 2011 e *Azzolina c. Italia* del 2017).

In merito alla lamentata violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 3 della Convenzione, la Corte non ravvisa elementi di prova per affermare che l'inerzia serbata dalle autorità nel caso di specie sia riconducibile a una carenza generalizzata del sistema nel fornire protezione alle vittime di violenza domestica. Respinge quindi la doglianza formulata sotto tale profilo.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Kurt c. Austria (ricorso n. 62903/15) 15 giugno 2021

Volodina c. Russia (ricorso n. 41261/17), 9 luglio 2019

Opuz c. Turchia (ricorso n. 33401/02), 9 giugno 2009

Talpis c. Italia (ricorso n. 41237/14), 2 marzo 2017

Landi c. Italia (ricorso n. 10929/19), 7 aprile 2022

De Giorgi c. Italia (ricorso n. 23735/19), 16 giugno 2022

Causa SY contro Italia – Prima sezione – sentenza 24 gennaio 2022 (ricorso n. 11791/20)

Detenzione di soggetto affetto da disturbi bipolari – Incompatibilità del regime carcerario ordinario accertata con sentenza – Condizioni concrete della detenzione cattive e prive di strategia terapeutica complessiva – Art. 3 CEDU – Violazione – Sussiste.

Detenzione di soggetto affetto da disturbi bipolari – Incompatibilità del regime carcerario ordinario accertata con sentenza – Condizioni concrete della detenzione cattive e prive di strategia terapeutica complessiva – Impossibilità del detenuto di beneficiare del trattamento - Art. 5, comma 1, lett. a) ed e) CEDU – Violazione – Sussiste.

Detenzione di soggetto affetto da disturbi bipolari – Incompatibilità del regime carcerario ordinario accertata con sentenza – Condizioni concrete della detenzione cattive e prive di strategia terapeutica complessiva – Assenza di rimedi interni – Art. 5, comma 5, CEDU – Violazione – Sussiste.

Detenzione di soggetto affetto da disturbi bipolari – Incompatibilità del regime carcerario ordinario accertata con sentenza – Mancata esecuzione della sentenza – Art. 6 CEDU – Violazione – Sussiste.

Detenzione di soggetto affetto da disturbi bipolari – Incompatibilità del regime carcerario ordinario accertata con sentenza - Ritardo di 35 giorni nell'esecuzione della misura provvisoria della Corte EDU che richiedeva il collocamento del ricorrente in un istituto idoneo – Art. 34 – Violazione - Sussiste.

Viola gli articoli 3, 5 e 6 CEDU l'autorità nazionale che detiene in regime carcerario ordinario e non in una struttura idonea un soggetto affetto da disturbi psichiatrici, quando sia stata accertata, con una decisione giudiziaria, l'incompatibilità delle sue condizioni di salute mentale con l'ambiente carcerario.

Viola l'art. 34 CEDU l'autorità nazionale che persiste nel detenere in regime carcerario ordinario e non in una struttura idonea un soggetto affetto da disturbi psichiatrici, quando sia stata accertata, con una decisione giudiziaria, l'incompatibilità delle sue condizioni di salute mentale con l'ambiente carcerario e la Corte EDU abbia ordinato una misura provvisoria.

Fatto. La causa è stata promossa dal sig. S.Y., affetto da disturbo bipolare e di personalità e, al momento del ricorso, detenuto presso il carcere di Rebibbia. Egli ha contestato il proprio mantenimento in regime carcerario ordinario, nonostante una pronuncia giudiziaria avesse disposto il suo ricovero in una “residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza” (c.d. REMS).

Le vicende connesse alla detenzione del ricorrente hanno inizio nell'ambito di un procedimento penale riguardante accuse di molestie sessuali nei confronti della sua ex-compagna, di resistenza a pubblico ufficiale e di lesioni personali. Dopo l'applicazione di diverse misure cautelari, il ricorrente è stato sottoposto da parte del giudice per le indagini preliminari, a partire dal 6 ottobre 2017, alla misura di sicurezza personale provvisoria dell'assegnazione ad una REMS, in ragione dell'accertamento, attraverso perizia psichiatrica, del suo precario stato di salute mentale, per la durata di un anno. Nel merito, il ricorrente è stato successivamente assolto perché, in ragione della sua infermità, era incapace di controllare le sue azioni. Di conseguenza, gli è stata applicata la misura del ricovero in REMS per un periodo di sei mesi. Tuttavia, il ricorrente non è mai stato assegnato ad una REMS, a causa dell'indisponibilità di posti nelle strutture interessate; pertanto, il ricorrente è stato rimesso in libertà e, successivamente, la misura di sicurezza è stata sostituita dalla libertà vigilata.

Successivamente, il 2 luglio 2018 il ricorrente è stato arrestato in flagranza dei reati di furto aggravato e resistenza a pubblico ufficiale. Lo stesso giorno è stato convalidato l'arresto e gli è stata applicata la misura della custodia cautelare nel carcere di Rebibbia.

Il tribunale, basandosi su una nuova perizia e constatando che al momento dei fatti il ricorrente era in uno stato di infermità che escludeva parzialmente la sua responsabilità, lo ha dichiarato responsabile dei reati di cui era accusato e lo ha condannato a un anno e due mesi di reclusione, senza l'applicazione di una nuova misura di sicurezza.

A seguito di un tentativo di suicidio posto in essere in carcere, il 31 gennaio 2019 è stato accertato dallo psichiatra del carcere che lo stato di salute del ricorrente non era compatibile con il regime carcerario ordinario e che era necessario trasferirlo in un reparto carcerario psichiatrico oppure in una struttura psichiatrica extramuraria. Il tribunale, pertanto, ha disposto che il ricorrente fosse assegnato, senza ritardo, a un reparto del carcere per infermi e minorati psichici; tuttavia, tale trasferimento non è mai stato eseguito.

Contestualmente, con ordinanza del 21 gennaio 2019, il magistrato di sorveglianza di Roma ha constatato che il ricorrente, pur essendo sottoposto a una misura di libertà vigilata presso una

comunità terapeutica, concessa nell'ambito del primo procedimento penale, era stato sottoposto a custodia cautelare in carcere dal 2 luglio 2018, nell'ambito del secondo procedimento penale. Di conseguenza, il giudice ha sostituito la misura della libertà vigilata con l'applicazione immediata della detenzione in REMS per un anno, ritenendo che tale misura fosse l'unica adeguata, tenuto conto della pericolosità sociale del ricorrente.

Tuttavia, anche tale misura non è stata eseguita per mancanza di disponibilità di posti presso REMS, sia nel Lazio sia fuori regione.

Per tali ragioni il ricorrente ha adito la Corte in data 4 marzo 2020. A seguito del ricorso, la Corte ha richiesto al Governo, ai sensi dell'articolo 39 del proprio regolamento, di adottare una misura provvisoria consistente nel trasferimento del ricorrente in una REMS o in altra struttura idonea. Tuttavia, il ricorrente è stato trasferito in una REMS soltanto l'11 maggio 2020, cioè 35 giorni dopo la richiesta formulata da parte della Corte.

Diritto. Sotto il profilo procedimentale, la Corte non accoglie l'eccezione di irricevibilità proposta dal Governo, che ha eccepito il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. Difatti, un ricorrente, quando ha ottenuto una decisione giudiziaria contro lo Stato, non è tenuto ad avviare successivamente un procedimento per ottenerne l'esecuzione. Pertanto, è incongruo - per la Corte - che persista uno stato di privazione della libertà personale nonostante l'esistenza di una decisione giudiziaria che ordini la rimessione in libertà del soggetto.

È accolta parzialmente l'eccezione sollevata dal Governo in merito alla tardività del ricorso. Difatti, trattandosi di una situazione continua (al momento del ricorso il ricorrente era ancora detenuto presso la struttura carceraria), il termine di sei mesi inizia a decorrere quando la situazione cessa e non dalla pronuncia non eseguita che ha determinato lo stato di illegittima detenzione. Pertanto, la tardività riguarda soltanto il primo periodo di detenzione del ricorrente e non quello ancora in essere al momento della presentazione del ricorso.

Sul merito, quanto all'asserita violazione dell'art. 3 della Convenzione, la Corte ritiene, in generale, che per determinare se la detenzione di una persona malata sia conforme all'articolo 3 è necessario prendere in considerazione la salute dell'interessato e l'effetto delle modalità di esecuzione della sua detenzione sulla sua evoluzione, in virtù della evidente maggiore vulnerabilità dei detenuti affetti da disturbi mentali rispetto ai normali detenuti. Nello specifico, tali soggetti devono essere informati esaurientemente della propria situazione di salute, devono ricevere una diagnosi tempestiva e completa e cure adeguate. Infine, spetta alle autorità dimostrare di aver posto in essere le condizioni necessarie affinché il trattamento prescritto sia effettivamente seguito.

Posti tali criteri, la Corte rileva che lo stato di salute mentale del ricorrente era del tutto incompatibile con la detenzione in un reparto carcerario comune e che, nonostante le indicazioni chiare e univoche da parte dei medici, l'interessato è rimasto detenuto in un reparto comune del carcere per quasi due anni. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Quanto alla violazione dell'art. 5, comma 1, la Corte ritiene che la detenzione del ricorrente rispetti le condizioni che giustificano la privazione della libertà personale delle persone affette da disturbi mentali, sancite dalla c.d. "giurisprudenza Winterwerp" (*cf.* Winterwerp *c.* Paesi Bassi, 24 ottobre 1979, successivamente confermata, *ex multis*, da Inseher *c.* Germania, 4 dicembre 2018). Nello specifico, un individuo può essere considerato "alienato" e subire una privazione della libertà soltanto se sussistono almeno le tre condizioni seguenti:

- a) la sua alienazione deve essere stata accertata in maniera probante, attraverso il parere di un medico esperto;
- b) il disturbo deve essere di natura o di ampiezza tale da legittimare l'internamento;
- c) l'internamento non può protrarsi validamente se non persiste tale disturbo.

Tuttavia, la Corte ritiene che non sussista alcun nesso tra il motivo che dava giustificazione alla privazione della libertà e il luogo e le condizioni della detenzione, che, data la salute mentale dell'individuo, sarebbe dovuta avvenire in un ospedale, in una clinica o in un altro istituto adeguato. Ciò nel caso di specie non è avvenuto, essendo rimasto il ricorrente detenuto presso il carcere e non trasferito in una REMS, così come era stato ordinato dall'autorità giudiziaria. Secondo la Corte, problemi logistici, finanziaria e di mancanza di posti disponibili non possono in alcun modo far venir meno il rispetto della dignità umana dei detenuti. Pertanto, la Corte rileva la violazione dell'articolo 5, comma 1, della Convenzione.

Quanto alla dedotta violazione dell'articolo 5, comma 5, della Convenzione, la Corte ritiene che nel caso di specie, a fronte di una violazione di uno o più diritti sanciti dalla Convenzione, non vi sia stato per il ricorrente la possibilità di disporre di un meccanismo di reclamo. A tale scopo, difatti, non risulta idonea, come già ricordato dalla Corte in casi analoghi (*cf.* Picaro *c.* Italia, 9 giugno 2005, e Zeciri *c.* Italia, 4 agosto 2005), l'azione civile di risarcimento per violazione della libertà personale, prevista dal sistema giuridico nazionale, in quanto essa non costituisce un mezzo di ricorso effettivo per ottenere una riparazione delle violazioni dei paragrafi 1 e 4 dell'articolo 5 della Convenzione.

In merito alla lamentata violazione dell'art. 6, comma 1, la Corte ritiene che vi sia stata la violazione, in quanto l'esecuzione di un provvedimento o di una sentenza deve essere considerata parte integrante del processo e la mancata esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva ha l'effetto di privare le garanzie previste da tale articolo della loro effettività. Nel caso di specie non è stato dato seguito all'ordinanza del magistrato di sorveglianza del 21 gennaio 2019, protraendo ingiustificatamente la detenzione in carcere del ricorrente.

In riferimento alla dedotta violazione dell'articolo 13, in combinato disposto con gli articoli 3 e 5 § 1, la Corte ritiene che tale doglianza sia assorbita da quanto già deciso in riferimento agli art. 3 e 5 § 1.

Infine, in merito all'art. 34 della Convenzione, la Corte ne riconosce la violazione. Nello specifico, il ritardo con cui l'autorità italiana ha dato seguito alla misura provvisoria disposta dalla Corte, interpellata ai sensi dell'art. 39 del proprio regolamento dal ricorrente, è stato ritenuto eccessivamente lungo e irragionevole (35 giorni). Tale ritardo non può essere giustificato dalla mancanza di posti nelle REMS o dalle misure di confinamento dovute all'emergenza pandemica, non costituendo queste "circostanze eccezionali", che avrebbero potuto giustificare un ritardo simile. Invero, nel caso di specie il Governo non ha dimostrato che ci sia stato un ostacolo oggettivo che gli abbia impedito di conformarsi a tale misura e di aver fatto tutto quanto era ragionevolmente possibile per eliminare gli ostacoli all'adozione della misura richiesta dalla Corte (*cf.* Paladi *c.* Moldavia, 10 marzo 2009).

RIFERIMENTI NORMATIVI:

Art. 3 CEDU

Art. 5 § 1 e 5 CEDU

Art. 6 § 1 CEDU

Art. 34 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Ilseher *c.* Germania, 4 dicembre 2018

Paladi *c.* Moldavia, 10 marzo 2009

Zeciri *c.* Italia, 4 agosto 2005

Picaro *c.* Italia, 9 giugno 2005

Winterwerp *c.* Paesi Bassi, 24 ottobre 1979

Causa D.K. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 1° dicembre 2022 (ricorso n. 14260/17)

Art. 3 - Divieto di trattamento inumani e degradanti – Violenza sessuale – Archiviazione del procedimento per tardività della querela – Violazione degli obblighi procedurali di protezione – Non sussiste.

L'archiviazione di un procedimento penale per asseriti fatti di violenza sessuale, dovuta alla tardività della querela quale condizione di procedibilità (prevista dalla disciplina vigente al momento dei fatti), non è in contrasto con i doveri procedurali di protezione derivanti dall'art. 3 CEDU. Da tale disposizione discende – sì – un obbligo di tutela penale per i reati di violenza sessuale ma non anche la loro procedibilità d'ufficio.

Fatto. La causa prende le mosse dalle denunce presentate nel 1999 dalla ricorrente e da sua sorella per le violenze sessuali subite dallo zio tra il 1974 e il 1984. Secondo la prospettazione della ricorrente, le autorità erano state adite a distanza di anni dai fatti in ragione dello stato di soggezione psicologica in cui ella versava a causa degli abusi. Ne era seguita l'apertura di un procedimento penale. Il pubblico ministero, pur ritendendo attendibili – alla luce degli atti di indagine compiuti - le dichiarazioni della ricorrente, aveva richiesto l'archiviazione del procedimento, rilevando la tardività della querela⁷³. Nel 2003 – tre anni dopo la presentazione della richiesta – il GIP dispose l'archiviazione.

Successivamente, nel 2005, la ricorrente e sua sorella avanzarono una richiesta risarcitoria in sede civile in relazione ai medesimi episodi di violenza. Nel primo grado di giudizio, il giudice rilevò la prescrizione. A seguito dell'impugnazione di tale pronuncia, la Corte d'appello rigettò il ricorso, ritenendo invece che gli elementi di prova raccolti – e, in particolare, le dichiarazioni delle ricorrenti - non fossero sufficienti a dimostrare i fatti dedotti nel giudizio. Infine, nel 2016, la Corte di cassazione confermò la sentenza.

Di qui il ricorso alla Corte EDU per asserita violazione dei doveri procedurali derivanti dall'art. 3 della Convenzione.

Diritto. La Prima sezione rammenta che l'art. 3 della Convenzione impone la criminalizzazione e l'effettiva repressione degli atti di violenza sessuale. Al riguardo, osserva che le fattispecie

⁷³ Ai sensi dell'art. 542 cod. pen., infatti – abrogato dalla l. 15 febbraio 1996, n. 66 – prevedeva la procedibilità a querela dei reati di cui agli artt. 519 e 521 cod. pen.

incriminatrici applicabili all'epoca dei fatti erano idonee ad assicurare un'adeguata risposta sanzionatoria nei confronti degli autori dei reati di violenza.

Nello specifico, la circostanza che il procedimento penale sia stato archiviato per assenza della condizione di procedibilità richiesta dalla legge non può dirsi di per sé in contrasto con i doveri procedurali imposti dal richiamato art. 3. La Convenzione non può infatti essere interpretata nel senso di richiedere che i reati di violenza sessuale siano perseguiti senza limiti di tempo ovvero di imporre l'applicazione retroattiva di una disposizione che introduca la procedibilità d'ufficio. Ciò in quanto la natura mista – sia sostanziale che processuale – delle norme in questione fa sì che trovi applicazione il principio della *lex mitior* (v. anche Scoppola c. Italia [n.2] del 17 settembre 2009).

Né può affermarsi – anche in considerazione delle funzioni del GIP nell'ordinamento interno - che i tre anni intercorrenti tra la richiesta di archiviazione e l'archiviazione medesima abbiano determinato la tardività delle indagini nel loro complesso. Il dovere di condurre indagini effettive non può infatti essere inteso come un obbligo di risultato, consistente nella condanna dell'incolpato (v. n.87).

Quanto al procedimento civile, data la vigenza del principio di autonomia tra giudizio penale e giudizio civile, il ritardo nell'instaurazione di quest'ultimo poteva essere evitato dalla ricorrente, che avrebbe potuto esercitare l'azione risarcitoria anche prima della conclusione del procedimento penale. Infine la Corte sottolinea che non rientra tra le sue attribuzioni sostituire le proprie valutazioni in ordine all'attendibilità delle dichiarazioni della ricorrente a quelle operate dai giudici interni. Ritiene pertanto che non vi sia stata violazione dell'art. 3 CEDU.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 542 cod. pen.

L. 15 febbraio 1996, n. 66

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

A e B c. Croazia, n. 7144/15, 20 giugno 2019

A, B e C c. Lettonia, n. 30808/11, 31 marzo 2016

B.V. c. Belgio, n. 61030/08, 2 maggio 2017

3. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO

Causa D'Amico contro Italia – Prima sezione – sentenza 17 febbraio 2022 (ricorso n. 46586/14)

Diritto a un equo processo - Principio della parità delle parti nel processo - Incidenza di una norma di interpretazione autentica sui processi pendenti - Compressione del potere decisorio del giudice- Violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU – Sussiste.

Viola l'art. 6 CEDU l'adozione di norme di interpretazione autentica che abbiano come effetto quello di incidere in senso favorevole allo Stato nei giudizi pendenti in cui esso sia parte, salvo che l'intervento legislativo non sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale.

Non costituisce motivo imperativo di interesse generale, suscettibile di giustificare l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, l'esigenza di riequilibrare il sistema pensionistico, armonizzando il regime dei settori pubblico e privato.

Fatto. Nel gennaio 1990 A.C., dipendente pubblico in quiescenza, diventava titolare di pensione diretta. Sulla base della legislazione pensionistica allora vigente, la pensione dei dipendenti pubblici era composta da un elemento retributivo fisso e da elementi accessori, tra cui l'indennità integrativa speciale (IIS). Diversamente, nel settore privato operava il principio di onnicomprensività della retribuzione pensionabile.

La diversità tra i due sistemi si ripercuoteva sul calcolo della pensione di reversibilità: nel settore pubblico essa spettava al superstite in misura percentuale rispetto alla pensione diretta del dante causa, cui si aggiungevano le indennità accessorie, corrisposte - invece - per l'intero; nel privato la percentuale spettante al superstite era calcolata sulla base di tutti gli elementi retributivi che componevano la pensione diretta.

Al fine di armonizzare i regimi pensionistici dei dipendenti pubblici e privati, la l. 724 del 1994 aveva quindi previsto che le pensioni dei primi venissero determinate sulla base di tutti gli elementi retributivi soggetti a contribuzione, ivi inclusa l'IIS. Al contempo, si stabiliva l'applicabilità del precedente regime per le pensioni dirette liquidate sino al 1994 e per le pensioni di reversibilità ad esse riferite. Con un successivo intervento (l. n. 335 del 1995) il legislatore aveva poi esteso la nuova disciplina delle pensioni di reversibilità a tutte le forme del regime generale dell'assicurazione obbligatoria.

Senonchè, dal maggio 2002, dopo la morte di A.C. – coniuge della ricorrente – alla sig.ra D'Amico veniva liquidata una pensione di reversibilità pari al 60 per cento della pensione diretta di A.C. Nella determinazione di tale percentuale veniva considerata, in forza della l. n. 335 del 1995, anche l'IIS. La ricorrente proponeva quindi ricorso avverso l'INPDAP innanzi alla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, per veder accertato il suo diritto a percepire per l'intero l'IIS.

Nel richiamare l'orientamento espresso dalle sezioni riunite nell'aprile 2002, il giudice contabile accoglieva il ricorso della sig.ra D'Amico, affermando che il nuovo regime si applicasse soltanto alle pensioni dirette liquidate successivamente al 1° gennaio 1995 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite.

A seguito dell'appello proposto dall' INPDAP – e nelle more della definizione del giudizio – il legislatore interveniva nuovamente sulla materia con una disposizione di interpretazione autentica (art. 1, co. 774, l. n. 296 del 2006), stabilendo che il regime previsto dalla l. n. 335 del 1995 si applica alle pensioni di reversibilità sorte in seguito all'entrata in vigore della legge stessa, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta.

Conseguentemente, nell'ottobre 2013 la Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti accoglieva l'appello dell'INPDAP, rigettando le pretese della sig.ra D'Amico.

La ricorrente adiva quindi la CEDU lamentando che la norma interpretativa – che, peraltro, disattendeva l'orientamento giurisprudenziale consolidato – aveva violato il diritto a un equo

processo di cui all'art. 6, comma 1, della Convenzione, incidendo in favore di una delle parti del giudizio.

Diritto. La Prima Sezione ricorda preliminarmente che, in linea di principio, al legislatore non è precluso disciplinare situazioni giuridiche derivanti da leggi in vigore mediante nuove norme dalla portata retroattiva. Cionondimeno, il principio della preminenza del diritto e il concetto di equo processo ostano all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario di una controversia, salvo che non ricorrano motivi imperativi di interesse generale.

Nel caso in esame, non v'è dubbio che l'effetto dell'intervento legislativo sia stato quello di incidere sull'esito del giudizio in cui era parte un'amministrazione statale, alterando così il principio di parità delle parti nel processo.

La Corte osserva inoltre che la disposizione interpretativa è intervenuta in un contesto in cui vi era un indirizzo giurisprudenziale sufficientemente omogeneo, orientato in senso favorevole alla ricorrente. Pertanto, al fine di dirimere eventuali contrasti giurisprudenziali non appariva necessario - soprattutto in seguito alla menzionata pronuncia delle sezioni riunite della Corte dei conti del 2002 - adottare norme di interpretazione autentica.

Quanto alla sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale, la Prima Sezione richiama il suo consolidato indirizzo secondo cui le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie.

Al riguardo, rileva che neppure la necessità di armonizzare i sistemi pensionistici, rimuovendo il trattamento di maggior favore riservato ai dipendenti pubblici - seppur connessa a un interesse generale - può giustificare l'ingerenza del potere legislativo nella definizione delle controversie pendenti.

La Corte conclude pertanto che vi è stata violazione dell'articolo 6, comma 1, della CEDU, condannando lo Stato italiano al pagamento in favore della ricorrente di 9.700 euro a titolo di risarcimento per danni patrimoniali e di 6.000 euro per danni non patrimoniali.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Legge n. 724 del 1994

Legge n. 335 del 1995

Legge n. 296 del 2006

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Rossi *c.* Italia (ricorso n. 21844/10), 14 ottobre 2021

Arras e altri *c.* Italia (ricorso n. 17972/07), 14 febbraio 2012

Maggio e altri *c.* Italia, (ricorso n. 46286/09), 31 maggio 2011

Scordino *c.* Italia (ricorso n. 36813/97), 29 marzo 2006

Causa Cianchella e altri c. Italia – Prima sezione – sentenza 23 giugno 2022 (ricorso n. 65808/113 e altri)

Diritto a un equo processo - Principio della parità delle parti nel processo - Incidenza di una norma di interpretazione autentica sui processi pendenti - Compressione del potere decisorio del giudice- Violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU – Sussiste.

Viola l'art. 6 CEDU l'adozione di norme di interpretazione autentica che abbiano come effetto quello di incidere in senso favorevole allo Stato nei giudizi pendenti in cui esso sia parte, salvo che l'intervento legislativo non sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale.

Non costituisce motivo imperativo di interesse generale, suscettibile di giustificare l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, l'esigenza di riequilibrare il sistema pensionistico, armonizzando il regime dei settori pubblico e privato.

Fatto e diritto. La sentenza resa dalla Prima sezione, in composizione di comitato, descrive molto sommariamente i casi riuniti come analoghi a quello definito dalla sentenza D'Amico c. Italia del 17 febbraio 2022 (v. *supra*). Vi rinvia integralmente e condanna lo Stato italiano al pagamento in favore dei ricorrenti di 4.804 euro a titolo di risarcimento per danni patrimoniali e di 6.000 euro per danni non patrimoniali.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Legge n. 724 del 1994

Legge n. 335 del 1995

Legge n. 296 del 2006

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Rossi c. Italia (ricorso n. 21844/10), 14 ottobre 2021

Arras e altri c. Italia (ricorso n. 17972/07), 14 febbraio 2012

Maggio e altri c. Italia, (ricorso n. 46286/09), 31 maggio 2011

Scordino c. Italia (ricorso n. 36813/97), 29 marzo 2006

Gusmerini e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 29 settembre 2022 (ricorsi 50345/10, 51045/10, 51064/10, 53223/10, 53300/10, 53301/10)

Pensione - 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 una controversia già pendente - Violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU – Sussiste.

Pensione - Legge d'interpretazione autentica entrata in vigore successivamente all'instaurazione di giudizi che chiarisce i criteri di calcolo della pensione – Conseguente soccombenza in giudizio e persistenza della somma corrisposta – Misura ridotta della perdita patrimoniale - Violazione dell'art. 1 Prot. 1 – Non 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.

Non viola l'art. 1 Prot. 1 della CEDU la conclusione del giudizio che - applicando una legge interpretativa retroattiva sui criteri di calcolo della pensione – finisca per ridurre l'importo del trattamento previdenziale in misura molto ridotta.

Fatto. I ricorrenti avevano fatto domanda all'INPS di rivedere il calcolo della pensione di anzianità percepita, anche alla luce del lavoro svolto in Svizzera per alcuni anni, e di determinarne l'ammontare, in base alla retribuzione effettiva percepita durante la carriera, in conformità alla Convenzione italo-svizzera del 1962. Vistisi rigettare la richiesta da parte dell'INPS, in diversi periodi essi si erano rivolti ai tribunali nazionali, sostenendo che il pagamento delle pensioni di anzianità doveva essere calcolato sia in base alla retribuzione effettiva percepita negli ultimi cinque anni di lavoro, sia in base ai contributi versati rispettivamente in Italia e in Svizzera. I giudici nazionali avevano rigettato le domande, in ragione dell'effetto retroattivo della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006).

Diritto. La Prima sezione della Corte di Strasburgo (in composizione ristretta), alla luce dei suoi consolidati precedenti (Maggio e altri *c.* Italia del 2011 e Stefanetti e altri *c.* Italia del 2014) e in conformità con la sentenza Grieco *c.* Italia del 2020, constata che la legge finanziaria per il 2007 ha prodotto conseguenze svantaggiose per i ricorrenti per il suo effetto retroattivo.

Tale interferenza legislativa, benché non preclusa in via assoluta al legislatore nazionale per impellenti motivi di interesse generale, in questo caso è da ritenersi illegittima. Per questo dichiara sussistente la violazione dell'art. 6 della CEDU (v. n. 12 della sentenza).

Non viene riconosciuta una lesione dell'art. 1 del Protocollo 1, in ragione della misura ridotta della perdita patrimoniale subita (nn. 16-18 della sentenza).

A ciascun ricorrente viene riconosciuta la somma di 3.000 euro quale rimborso delle spese, reputando la Corte sufficiente la sola constatazione della violazione sul piano morale.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU – Diritto a un equo processo

Legge n. 296 del 2006 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Maggio e altri *c.* Italia, sentenza del 31 maggio 2011

Stefanetti e altri *c.* Italia, sentenza del 15 aprile 2014

Palaià c. Italia – Prima Sezione – sentenza 10 novembre 2022 (ricorso n. 23593/14)

Pensione - 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 una controversia già pendente - Violazione dell'art. 6, par. 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. Il signor Palaià aveva fatto domanda all'INPS di rivedere il calcolo della pensione di anzianità percepita, anche alla luce del lavoro svolto in Svizzera per alcuni anni, e di determinarne l'ammontare, in base alla retribuzione effettiva percepita durante la carriera, in conformità alla Convenzione italo-svizzera del 1962. Vistosi rigettare la richiesta da parte dell'INPS, nel 2005 si era rivolti al tribunale di Lecce, sostenendo che il pagamento delle

pensioni di anzianità doveva essere calcolato sia in base alla retribuzione effettiva percepita negli ultimi cinque anni di lavoro, sia in base ai contributi versati rispettivamente in Italia e in Svizzera. Il tribunale di Lecce aveva rigettato la domanda, in ragione dell'effetto retroattivo della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006), con sentenza del 1° dicembre 2008. Il Palaia aveva presentato appello ma nel 2012 era deceduto e la causa era stata proseguita da una figlia. L'appello era stato respinto nel 2013.

Costei presentò ricorso alla Corte EDU nel 2014. Le si aggiunsero la vedova e gli altri due figli.

Diritto. La Prima sezione della Corte di Strasburgo (in composizione ristretta), anzitutto, dichiara inammissibile l'intervento degli altri eredi Palai in ragione della tardività.

In secondo luogo e nel merito, alla luce dei suoi consolidati precedenti (Maggio e altri *c.* Italia del 2011 e Stefanetti e altri *c.* Italia del 2014) e in conformità con la sentenza Grieco *c.* Italia del 2020, constata che la legge finanziaria per il 2007 ha prodotto conseguenze svantaggiose per i ricorrenti per il suo effetto retroattivo. Tale interferenza legislativa, benché non preclusa in via assoluta al legislatore nazionale per impellenti motivi di interesse generale, in questo caso è da ritenersi illegittima. Per questo dichiara sussistente la violazione dell'art. 6 della CEDU (v. n. 12 della sentenza).

Considerato che lo svantaggio patrimoniale prodottosi sul trattamento patrimoniale del Palaia era stato notevole (circa 2 mila 400 euro al mese), alla signora Palaia viene riconosciuta la somma di 17.675 euro per danni materiali e 5.000 per ristoro dei danni morali. Nulla per le spese, in quanto non documentate.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU – Diritto a un equo processo

Legge n. 296 del 2006 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Maggio e altri *c.* Italia, sentenza del 31 maggio 2011

Stefanetti e altri *c.* Italia, sentenza del 15 aprile 2014

3.1. Sotto il profilo della ragionevole durata

Causa Tremigliozzi e Mazzeo c. Italia – Prima Sezione – sentenza 21 luglio 2022 (ricorso n. 24816/03)

Diritto a un processo equo – Ragionevole durata del processo – Durata complessiva di un grado di giudizio in più di 8 anni - Violazione dell'art. 6 CEDU – Sussiste.

La complessiva durata di un procedimento civile che – per un grado di giudizio – ammonti a più di 8 anni integra la violazione del diritto a un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata.

Fatto e diritto. Nel 1995, Luigia Tremigliozi e Rocco Mazzeo adirono il tribunale di Benevento per la tutela dei loro diritti. La causa si prolungò per circa 5 anni e – nel 2000 – i ricorrenti presentarono ricorso alla Corte EDU per violazione dell’art. 6.

Entrata in vigore la legge “Pinto”, i ricorrenti cessarono di coltivare il ricorso alla Corte EDU e presentarono istanza d’indennizzo alla Corte d’appello di Roma, la quale accordò loro la somma di 800 euro ciascuno, con decreto del 10 aprile 2003. Ritenendo insoddisfacente la somma, essi inoltrarono un nuovo ricorso alle Corte EDU. Nel frattempo, il giudizio originario terminò solo nel 2020 e nelle relative more la signora Tremigliozi decedette. La causa innanzi alla Corte di Strasburgo fu proseguita dal Mazzeo e dall’erede della signora Tremigliozi (la signora Cimino).

Per il tempo successivo al 2003, la Rappresentanza italiana aveva eccepito che i ricorrenti avevano esperito il rimedio interno *ex lege* Pinto.

Su quest’ultimo punto, la Prima sezione accoglie la prospettazione difensiva e limita il suo giudizio al solo periodo 1995-2003. La Corte – ritenendo comunque eccessiva la durata di 8 anni per un grado di giudizio - condanna l’Italia a pagare la somma di 3.220 euro ciascuno al ricorrente Mazzeo e all’erede della ricorrente Tremigliozi come danno morale e 1.000 euro ciascuno per rifusione delle spese.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Cocchiarella *c.* Italia del 2006

Matteo *c.* Italia del 2020

Petrella *c.* Italia del 2021

3.2. Sotto il profilo della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali

Causa Immobiliare Podere Trieste c. Italia – Prima Sezione – sentenza 13 gennaio 2022 (ricorso n. 48039/12)

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) decide il ricorso presentato dalla società Immobiliare Podere Trieste, la quale lamentava di non aver concretamente ottenuto quanto riconosciutole in sede giurisdizionale interna.

Dalla pronuncia emerge che il tribunale di Roma aveva condannato il comune di Roma a una somma a titolo risarcitorio, legata a una procedura espropriativa.

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

Pendente il ricorso, la società aveva informato la Corte che le autorità nazionali avevano corrisposto il dovuto a titolo di risarcimento ma non per le spese del giudizio interno. Sicchè l'interesse ad agire persiste a tale ultima ragione.

La Prima sezione accoglie senza una motivazione particolarmente estesa le doglianze sull'art. 6 sull'art. 1 Prot. 1 e riconosce alla ricorrente 201 mila euro a titolo di danno materiale e 6 mila e 700 euro per danno morale. Nulla per le spese del giudizio innanzi alla Corte EDU.

Causa De Vincenzo c. Italia – Prima Sezione – Sentenza 15 dicembre 2022 (ricorso n. 24085/11)

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

Diritto di proprietà e alle poste patrimoniali - Mancata o ritardata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi – Violazione dell'art. 1, Prot. 1, sotto della lesione del diritto a riscuotere quanto riconosciuto da un tribunale – Sussiste.

Constata la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU, relativo al diritto a un processo equo sotto il profilo della mancata esecuzione - entro un tempo ragionevole - di una sentenza della Corte dei conti emanata in favore del ricorrente.

Constata la violazione dell'art. 1, Prot. 1, sotto il profilo del diritto a ottenere la posta patrimoniale riconosciuta da un tribunale, in riferimento alla mancata esecuzione - entro un tempo ragionevole - di una sentenza della Corte dei conti emanata in favore del ricorrente.

Fatto e diritto. Il ricorso riguarda la mancata esecuzione da parte delle competenti autorità di una sentenza della sezione regionale del Lazio della Corte dei conti del 2002 in favore della ricorrente. Questa ha quindi adito la Corte EDU lamentando il ritardo con cui le autorità nazionali si sono conformate alla pronuncia emanata in suo favore. In particolare, la sentenza è stata eseguita nel 2014 (vale a dire con 11 anni e sei mesi di ritardo).

La Prima sezione - in composizione ristretta - ritiene che, nel caso in esame, vi sia stata violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione. Al riguardo, i Giudici di Strasburgo premettono che, indipendentemente dalla complessità delle procedure di esecuzione o del suo sistema amministrativo, lo Stato è comunque tenuto, in virtù della Convenzione, a garantire a ogni persona il diritto a che le decisioni vincolanti ed esecutive siano eseguite entro un tempo ragionevole. Il carattere ragionevole di tale tempo deve essere valutato tenendo conto, in particolare, della complessità della procedura di esecuzione, del comportamento del ricorrente e delle autorità competenti, nonché dell'importo e della natura della somma accordata dal giudice.

Viene constatata anche la violazione dell'art. 1 Prot. 1, poiché la lentezza della procedura non ha consentito in concreto alla ricorrente di riscuotere la somma che il giudice in fase di cognizione gli aveva riconosciuto. Alla signora De Vincenzo viene assegnata la somma di 8 mila e 700 euro per danni morali e 1000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 1 Prot. 1

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

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

Causa D.M. e N. c. Italia – Prima Sezione – Sentenza 20 gennaio 2022 (ricorso n. 60083/19)

Art. 8 – Vita familiare – Dichiarazione di adottabilità di una minore – Perizie non disposte – Allontanamento definitivo e irreversibile – Esistenza di soluzioni meno radicali – Nessuna considerazione della necessità di preservare, per quanto possibile, il legame tra madre e figlia – Madre in situazione di vulnerabilità – Motivi insufficienti – Assenza di proporzionalità – Violazione – Sussiste.

Le autorità nazionali devono dimostrare in modo convincente che, nonostante l'esistenza di soluzioni meno drastiche, la misura della dichiarazione dello stato di adottabilità sia l'opzione più adeguata e corrispondente all'interesse superiore del minore. Il procedimento nazionale che non preveda garanzie proporzionate alla gravità dell'ingerenza nella vita familiare e degli interessi in gioco, tra cui l'esperimento di una perizia – volta a valutare le capacità genitoriali della madre, il funzionamento psicologico e le necessità evolutive della minore, nonché la capacità funzionale della madre di rispondere a tali necessità – e la valutazione dell'efficacia di misure alternative meno cariche di conseguenze rispetto alla dichiarazione di adottabilità, viola il diritto alla vita familiare tutelato dall'articolo 8 della Convenzione.

Fatto. Il caso concerne la dedotta violazione del diritto al rispetto della vita familiare di una cittadina cubana (la prima ricorrente, ovvero la sig.ra D.M.), che agisce anche per conto di sua figlia (la seconda ricorrente, ovvero N.), in ragione della dichiarazione di adottabilità di quest'ultima.

Più in dettaglio, la seconda ricorrente è nata dalla relazione tra la prima ricorrente e A.P., relazione terminata nel 2014. Il 18 febbraio 2013 la prima ricorrente si presentò ai servizi sociali chiedendo aiuto e affermando che A.P. l'aveva maltrattata. Su iniziativa del pubblico ministero, il tribunale ordinò il collocamento della seconda ricorrente, minore di età, e di sua madre presso una comunità a Brescia, dove entrambe rimasero per circa un anno. Con provvedimento del 14 gennaio 2014, il tribunale autorizzò le due ricorrenti a ritornare presso l'abitazione familiare e ordinò ai servizi sociali di offrire un sostegno ai genitori e un aiuto educativo alla minore, ma a seguito di nuovi comportamenti violenti di A.P. nei confronti della prima ricorrente il tribunale affidò la minore ai servizi sociali e la collocò in una idonea struttura di accoglienza con sua madre, la quale nel 2015, avendo trovato lavoro come addetta alle pulizie in un albergo, ritrovò la sua indipendenza economica e chiuse definitivamente la sua relazione con A.P..

Tuttavia, in due relazioni datate 8 e 23 giugno 2015, gli assistenti sociali della struttura indicarono che erano emerse alcune problematiche e, in particolare, che la prima ricorrente aveva delle modalità educative poco adeguate e teneva dei comportamenti inappropriati (quali la pubblicazione su *Facebook* di alcune fotografie “in pose provocanti” e l'affidamento della figlia, durante il suo orario di lavoro, a un uomo anziano di origine egiziana) e raccomandarono al tribunale di valutare l'ipotesi di collocare la seconda ricorrente in affidamento eterofamiliare. Inoltre, a seguito di quanto riferito da diverse altre persone ospiti della struttura (secondo le quali la prima ricorrente avrebbe avuto dei rapporti sessuali in presenza della figlia e comunque

frequentato diversi uomini, con pesanti effetti psicologici nei confronti della minore) gli assistenti sociali ritennero che non fosse più possibile continuare ad accogliere le due ricorrenti. Nel frattempo, la ricorrente aveva informato la coordinatrice della struttura della sua intenzione di trovare un alloggio con il suo nuovo compagno, da cui era rimasta incinta, e di volerlo sposare.

Di conseguenza, avendo il pubblico ministero richiesto la sospensione della responsabilità genitoriale della prima ricorrente sulla seconda ricorrente, nonché l'avvio di una procedura di adozione e la collocazione di quest'ultima presso una famiglia affidataria, con una sentenza immediatamente esecutiva del 15 dicembre 2015 il tribunale dichiarò lo stato di adottabilità della seconda ricorrente. Pertanto, sospese la responsabilità genitoriale di entrambi i genitori e dispose l'affidamento pre-adoztivo della minore a una coppia. Il tribunale sospese anche gli incontri tra la bambina e i suoi genitori e, in particolare, indicò che l'interruzione del rapporto tra le due ricorrenti avrebbe dovuto essere graduale. Tale valutazione era fondata sulle diverse relazioni redatte dagli assistenti sociali della struttura e dai servizi sociali, ad avviso delle quali la prima ricorrente non era in grado di recuperare le sue capacità genitoriali per una serie di ragioni (l'aver avuto altre due figlie di cui non si occupava da anni, l'aver uno stile di vita instabile, l'aver avviato relazioni sentimentali con diversi uomini e l'essere successivamente rimasta incinta, il non concentrare la sua attenzione su sua figlia e l'averle trasmesso abitudini nocive anche con riferimento all'educazione alimentare), anche alla luce del comportamento sessualizzato della minore. Per effetto della sentenza le due ricorrenti furono separate.

Il 10 marzo 2016, la prima ricorrente interpose appello contro questa sentenza, reiterando la richiesta di una perizia già presentata in primo grado. Tuttavia, con sentenza del 1° luglio 2016, la corte d'appello di Brescia respinse l'appello dell'interessata e confermò la sentenza del tribunale, il quale ad avviso dei giudici d'appello aveva svolto un'indagine completa e autonoma relativamente alle capacità genitoriali della prima ricorrente e allo stato di salute psichica della figlia. La corte d'appello sottolineava che anche se era possibile che la madre potesse recuperare la capacità genitoriale in futuro, era tuttavia preferibile, nell'interesse immediato della minore, dichiararla in stato di adottabilità.

Il 30 settembre 2016, la prima ricorrente propose ricorso per cassazione. Essa lamentò la violazione dell'art. 15 della legge n. 184 del 1983 e dell'articolo 8 della CEDU, a causa dell'omesso espletamento della perizia richiesta. Tuttavia, con sentenza del 12 febbraio 2019, la Corte di cassazione respinse il ricorso, ritenendo che la sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità, anche se non teneva conto della richiesta di una perizia sulle capacità genitoriali, non fosse contraria alla legge, dal momento che non vi era stata una «mancanza assoluta di motivazione» della sentenza in questione.

Di qui il ricorso alla Corte EDU per l'invocata violazione dell'art. 8 della CEDU, sotto il profilo del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. Le ricorrenti sostenevano infatti che i motivi addotti dai giudici interni per dichiarare lo stato di adottabilità della seconda ricorrente non corrispondevano alle circostanze «del tutto eccezionali» che possono giustificare una rottura del legame familiare, e che le autorità italiane non avevano adottato tutte le misure che si potevano ragionevolmente esigere da esse in modo da evitare l'allontanamento definitivo e irreversibile della figlia da sua madre.

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

La Corte considera accertato in maniera inequivocabile, anche in quanto non contestato dalle parti, che le decisioni controverse pronunciate nel corso del procedimento dinanzi agli organi giudiziari interni costituiscono un'ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare sancito dall'art. 8 CEDU; che tali decisioni siano previste dalla legge e perseguano degli scopi legittimi, quali la «protezione della salute o della morale» e «dei diritti e delle libertà» dei minori. Essa si occupa quindi della questione se tale ingerenza sia «necessaria in una società democratica» e proporzionale ai sacrifici imposti alle ricorrenti.

Sul punto, la Corte osserva che i giudici interni hanno ritenuto, al fine di procedere alla dichiarazione dello stato di adottabilità della seconda ricorrente, che la prima ricorrente non avesse capacità genitoriali a causa del suo comportamento, basandosi essenzialmente sulle relazioni dei servizi sociali e dei responsabili della struttura di accoglienza, nonché sulle audizioni delle parti effettuate dal giudice. Tuttavia, ad avviso della Corte, nel caso di specie non era stato dimostrato che la bambina fosse stata esposta a situazioni di violenza o di maltrattamento né ad abusi sessuali comprovati, e i tribunali non avevano nemmeno accertato delle carenze affettive o uno stato di salute preoccupante o uno squilibrio psichico nei genitori. Di conseguenza, la Corte constata che la decisione di rompere il legame familiare non era stata preceduta da una valutazione seria e scrupolosa della capacità della prima ricorrente di esercitare il suo ruolo di genitore, del legame affettivo tra le due ricorrenti, nonché dello stato psicologico della minore, e in particolare da nessuna perizia psicologica. Le autorità italiane non si sono quindi sforzate adeguatamente di prendere in considerazione la necessità fondamentale di preservare quanto più possibile il legame tra la ricorrente e sua figlia. Inoltre, la Corte rileva che le valutazioni negative sul comportamento sessuale dell'interessata non risultano determinanti per valutare le sue capacità genitoriali, e che non era stato indicato alcun motivo, ad eccezione di quello relativo al tempo necessario che sarebbe servito alla prima ricorrente per recuperare le sue capacità genitoriali, per giustificare l'adozione di una misura così radicale come la dichiarazione di adottabilità, né era stato fatto alcun tentativo per valutare l'efficacia di misure alternative meno cariche di conseguenze.

In conclusione, la Corte ritiene che le autorità interne non abbiano dimostrato in maniera convincente che, in presenza di soluzioni meno radicali, la misura della dichiarazione di adottabilità della seconda ricorrente costituisse l'opzione più appropriata per la tutela dell'interesse superiore della minore e che, nonostante il margine di apprezzamento riservato alle autorità interne, l'ingerenza nella vita familiare della ricorrente non risulti proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Inoltre, la procedura in causa non aveva presentato garanzie proporzionate alla gravità dell'ingerenza e degli interessi in gioco. Pertanto, essa conclude che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Come conseguenza della violazione, e tenuto conto delle circostanze particolari della causa e della necessità urgente di porre fine alla violazione del diritto delle ricorrenti al rispetto della loro vita familiare, la Corte – pur rammentando che lo Stato convenuto resta libero, in linea di principio, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi per adempiere ai propri obblighi ai sensi dell'articolo 46 § 1 della Convenzione, purché tali mezzi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte – invita le autorità interne a

riesaminare, entro breve termine, la situazione delle due ricorrenti alla luce della sentenza, e ad adottare le misure appropriate nell'interesse superiore della minore. Inoltre, la Corte accorda alle ricorrenti la somma di 42.000 euro a titolo di danno morale e di 10.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Legge n. 184 del 1983

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Strand Lobben e altri c. Norvegia, n. 37283/13

K. e T. c. Finlandia, n. 25702/94

S.H. c. Italia, n. 52557/14

A.I. c. Italia, n. 70896/17

Causa Fiagbe c. Italia – Prima Sezione – sentenza 28 aprile 2022 (ricorso n. 18549/20)

Rispetto della vita familiare – Allontanamento di minore dalla madre biologica - Mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure idonee a tutelare il legame tra figlio e madre biologica - Violazione dell'art. 8 CEDU - Sussiste.

Integra violazione dell'art. 8 della Convenzione la mancata adozione, da parte delle autorità pubbliche, di provvedimenti idonei a tutelare la conservazione del rapporto tra genitore e figlio, quando l'interruzione del legame parentale si sia verificata nell'ambito del procedimento - protrattosi per circa cinque anni - volto alla definizione della questione sulla responsabilità genitoriale della madre biologica.

Fatto. La ricorrente è una cittadina ghanese, giunta in Italia all'età di nove anni.

La donna - che, a seguito di una segnalazione per maltrattamenti in famiglia, era stata collocata in diverse strutture di accoglienza - diede alla luce un figlio nel 2013.

Il mese successivo alla nascita, il tribunale ordinò l'affidamento del minore ai servizi sociali, disponendo al contempo una perizia psicologica per valutare le capacità genitoriali della ricorrente. La perizia, pur dando atto dei disturbi di personalità della madre, sottolineava che ella mostrava buone capacità di accudimento e cura del figlio. Nel 2014 il minore fu quindi collocato insieme alla ricorrente in una comunità, dove la donna iniziò un percorso terapeutico di sostegno alla genitorialità.

Nel novembre 2015 il tribunale, rilevando carenze nelle capacità genitoriali della madre, nominò un tutore per il figlio e accordò alla madre il diritto di visita in ambiente protetto per un'ora a settimana.

Nel luglio 2016, a seguito di una nuova perizia – nelle cui conclusioni si raccomandava che la ricorrente seguisse un percorso di psicoterapia e che il bambino fosse collocato in una famiglia affidataria – il minore fu temporaneamente affidato a una coppia.

Il percorso di sostegno alla ricorrente fu tuttavia avviato tardivamente a causa del carico di lavoro gravante sui servizi sociali.

Inoltre, dal maggio 2017, i servizi sociali non organizzarono più incontri tra la ricorrente e il figlio a causa del malessere esternato dal bambino nei confronti della madre.

Dopo l'esperimento di una nuova perizia, nel settembre 2019 il tribunale dispose che gli incontri tra madre e figlio avvenissero solo all'esito di un percorso psicoterapeutico di sostegno al bambino di durata non inferiore a otto mesi: la ricorrente avrebbe quindi potuto incontrare il figlio nell'aprile 2020.

Senonché, le sedute di psicoterapia furono sospese a causa delle restrizioni derivanti dalla pandemia da Covid-19. Infine, nel marzo 2021, la psicologa, rilevato che il progetto di riavvicinamento tra i due si era interrotto, comunicò al tribunale che sarebbe stato opportuno riprendere il percorso terapeutico soltanto nell'imminenza della ripresa dei contatti tra madre e figlio.

Il mese successivo, la madre revocò il consenso precedentemente prestato all'adozione semplice da parte della famiglia affidataria.

La ricorrente adiva quindi la Corte EDU lamentando il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali degli obblighi positivi di tutela del legame tra genitore e figlio imposti dall'art. 8 della Convenzione (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*).

Diritto. La Prima Sezione richiama preliminarmente la sua consolidata giurisprudenza in tema di obblighi di adozione di strumenti idonei a garantire la conservazione dei legami tra genitori e figli.

Osserva che nel caso di specie l'interruzione del rapporto parentale è imputabile in primo luogo al mancato rispetto da parte dei servizi sociali della decisione del tribunale che aveva previsto la ripresa degli incontri tra la ricorrente e il figlio dall'aprile 2020.

Dinanzi a tale inerzia, il tutore del minore e – soprattutto – lo stesso tribunale non hanno impiegato nessuno degli strumenti giuridici contemplati dall'ordinamento per preservare il legame tra genitore e figlio.

Quanto ai provvedimenti adottati dal tribunale, rileva che in essi non si dà conto dei motivi che hanno condotto all'interruzione dei rapporti per circa cinque anni, pur in assenza di qualsiasi indizio di violenza o abusi commessi dalla ricorrente in danno del figlio.

Infine, riguardo all'affido temporaneo del minore, la Corte constata che – nell'impossibilità di disporre l'adozione senza il consenso della madre biologica - una misura configurata dalla legge come temporanea si è protratta per un lasso di tempo sostanzialmente indeterminato, nel corso del quale non vi è stata una determinazione della responsabilità genitoriale.

Conclude, pertanto, che le autorità nazionali, omettendo di adottare misure volte a consentire alla ricorrente di mantenere un legame con il figlio, hanno violato gli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 CEDU, impedendo il mantenimento e lo sviluppo di una relazione significativa tra madre e figlio.

Condanna quindi lo Stato italiano al pagamento in favore della ricorrente di 15.000 euro per danni morali e di 10.000 euro per le spese di giudizio.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

A.T. c. Italia (n. 40910/19), 24 giugno 2021

R.V. e altri c. Italia (n. 37748/13), 18 luglio 2019

Causa Imeri c. Italia - Prima Sezione - sentenza 28 aprile 2022 (ricorso n. 24984/20)

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 la figlia.

Fatto. In estrema sintesi, il ricorrente è un residente della provincia di Vercelli che aveva avuto nel 2016 una figlia da A.S., dalla quale tuttavia si era separato nel 2017 (la sentenza reca: “fu costretto a lasciare l'alloggio comune”: v. n. 2 della pronuncia). Da allora in avanti si erano sviluppate vicende intricate che avevano portato all'estrema limitazione del diritto di visita del padre con la figlia.

E' qui sufficiente riportare che, a fronte dei comportamenti ostruzionistici della madre (consistiti anche nella presentazione di una denuncia per reati di pedo-pornografia nei confronti del ricorrente, peraltro poi risoltasi con l'archiviazione del relativo procedimento), egli aveva ottenuto dal tribunale di Biella solo il diritto di vedere la figlia per due ore a settimana in ambiente neutro. Pendente l'appello che egli aveva proposto, i servizi sociali – a ogni modo – si erano determinati a ridurre le visite a una settimana per una sola ora (soltanto nel 2020 il tribunale di Biella aveva reiterato la sua ordinanza sulle modalità di esercizio del diritto di visita). La corte d'appello di Torino, nel 2018 rigettò il gravame.

Scoppiata la pandemia, anche in virtù dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di limitazione alla circolazione, le visite erano cessate del tutto dal marzo al giugno 2020. Solo a partire dal novembre 2020, le visite erano riprese con una qualche regolarità.

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 di recente (v. le sentenze Terna c. Italia del 14 gennaio 2021 e R.B. e M. c. Italia del 22 aprile 2021) - constata che il ricorrente non è più riuscito a esercitare regolarità e pienezza il diritto di visita alla figlia fin dalla sua tenerissima età (v. n. 26 e 27 della sentenza).

Essa accerta che le autorità italiane non hanno dimostrato la diligenza necessaria e che sono rimaste al di sotto di quanto ci si poteva ragionevolmente attendere da loro in vista della piena realizzazione del diritto di visita del ricorrente (v. n. 33). La Corte ritiene, in particolare, che i servizi sociali abbiano tollerato che - di fatto – la madre della bambina si ergesse ad arbitro unilaterale delle modalità di esercizio di un diritto del padre, addirittura riducendo il tempo delle visite, in contrasto con quanto stabilito dal giudice (v. n. 28 e 29); e accerta che il tribunale non ha risposto tempestivamente alle istanze del padre (v. ancora n. 28).

In conclusione, la Corte all'unanimità accorda al ricorrente la somma di 7.000 euro per danno morale e 6.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI

Piazzini *c.* Italia del 2010

Santilli *c.* Italia del 2013

Strumia *c.* Italia 2016

Terna *c.* Italia del 2021

R.B. e M. *c.* Italia del 2021

Cause contro l'Italia della Prima Sezione del 5 maggio 2022

Ardimento e altri (ricorso n. 4642/17)

A.A. e altri (ricorso n. 37277/16)

Briganti e altri (ricorso n. 48820/19)

Perelli e altri (ricorso n. 45242/17)

Inquinamento ambientale, salute e vita privata – Mancata adozione di misure statali volte a salvaguardare la salute delle popolazioni residenti nelle zone limitrofe alle acciaierie dell'Ilva di Taranto – Violazione degli artt. 8 e 13 CEDU – Sussiste.

Costituisce violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto alla vita privata e familiare) la mancata adozione, da parte dello Stato italiano, di misure idonee a tutelare la salute dei residenti nelle zone limitrofe alle acciaierie dell'Ilva di Taranto che, in base a incontrastati studi scientifici effettuati da primari istituti di ricerca, hanno dimostrato la connessione tra inquinamento ambientale causato dalle acciaierie e malattie, anche mortali, provocate alla popolazione.

Integra violazione dell'art. 13 della Convenzione (diritto a un ricorso effettivo) la mancata adozione, da parte dello Stato italiano, di misure idonee a tutelare la salute dei dipendenti e dei residenti nelle zone limitrofe alle acciaierie dell'Ilva di Taranto, poiché a fronte di tale inerzia nessun procedimento civile o penale varrebbe come rimedio efficace.

Fatto e diritto. Con sentenze rese nella stessa giornata (il 5 maggio 2022) la Prima sezione della Corte EDU (in composizione ristretta) ha deciso in rapida successione 4 casi inerenti al lamentato danno alla salute patito da soggetti residenti a Taranto e nei comuni limitrofi, o comunque in zone interessate dalle emissioni dello stabilimento siderurgico dell'ILVA o da lavoratori del medesimo stabilimento.

Il caso *Perelli* prende le mosse dal ricorso degli eredi Cantore, parenti di un operaio morto il 16 ottobre 2017, quale conseguenza che poi il tribunale di Taranto ha giudicato (con sentenza del 6 novembre 2018) dipendente da causa di servizio (v. n. 4 della sentenza). Analoghi ricorsi sono stati presentati da altri 10 soggetti (v. tabella allegata alla sentenza); e uguali ricorsi sono stati promossi a Strasburgo nei casi *Ardimento*, *A.A.* e *Briganti* (anche in quest'ultimo caso, al signor

Briganti era stata riconosciuta giudizialmente la dipendenza della patologia contratta da causa di servizio).

La Corte EDU molto sinteticamente si rifà alla sentenza *Cordella c. Italia* del 2019 (v. questo sito e il *Quaderno* n. 16 – 2019, pag. 81 ss.) nella quale era stato stabilito che un insieme di studi epidemiologici e di medicina del lavoro avevano accertato, senza più margine di dubbio, che le polveri prodotte nell'acciaierie erano (e sono) fortemente inquinanti e dannose per la salute umana e cagionano una varietà di patologie tumorali, spesso mortali (v., per esempio, n. 16 della sentenza *A.A.* e n. 4 della sentenza *Briganti*).

Osservato che l'esatta esecuzione della sentenza *Cordella* da parte dell'Italia è ancora oggetto di scrutinio a opera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (v., per esempio, n. 16 della sentenza *Briganti*), la Corte ribadisce che danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone in generale (e non solo nella dimensione del godimento del loro domicilio), in modo tale da nuocere alla loro salute e, pertanto, alla loro vita privata.

Quanto agli obblighi degli Stati derivanti dall'art. 8, la Corte ricorda che, nel caso di svolgimento di una attività pericolosa, gli Stati hanno l'obbligo positivo adottare una legislazione adatta alle specificità di tale attività e, in particolare, al livello di rischio che potrebbe derivarne. Tale legislazione deve disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini, la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa. E sinora l'Italia ha omesso di adempiere a tali obblighi, tanto che nessun procedimento civile o penale varrebbe come strumento utile per fronteggiare questa inerzia (v., per esempio, n. 12 della sentenza *Ardimento*).

Vi è dunque stata una violazione sia dell'art. 8 sia dell'art. 13 CEDU.

Circa i danni e le spese:

- nel caso *Perelli*, la Corte EDU accorda solo agli eredi Cantore 12 mila euro per danni morali e 5 mila euro di spese; agli altri ricorrenti solo 5 mila euro per le spese;
- nel caso *Ardimento*, la Corte EDU accorda solo 5 mila euro per le spese, ritenendo l'accertamento della violazione una soddisfazione equa sufficiente;
- nel caso *A.A.* erano domandati 20 mila euro a titolo di danno materiale e 30 mila a titolo di danno morale ma la Corte EDU non ritiene dimostrato un nesso causale specifico per poter accordare una somma a titolo di danno materiale (v. n. 25 della sentenza), quindi rigetta tale richiesta. A titolo di danno morale considera sufficiente l'accertamento della violazione e a titolo di spese non concede alcunchè per le parti hanno omesso di produrre idonea documentazione giustificativa;
- nel caso *Briganti*, la Corte EDU accorda al solo Briganti 12 mila euro per danni morali e 5 mila euro di spese; agli altri ricorrenti 5 mila euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Di Sarno c. Italia del 2012

Cordella c. Italia del 2019

Cause E. A. c. Italia – Prima Sezione – 5 maggio 2022 (ricorso n. 14385/18)

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 sentenza di accoglimento dei ricorsi trattati (elencati nella tabella a essa allegata), la Prima sezione della Corte EDU, in composizione ristretta, concede un ristoro - inerente ai danni alla salute patiti - a 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 decedute, 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 presentato 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 2009⁷⁴ e la *D.A. e altri*⁷⁵ del 2016, con cui era stata accertata la violazione dell’art. 2 CEDU sotto l’aspetto procedurale.

⁷⁴ V. al riguardo il *Quaderno* n. 6 (2009), pag. 83.

⁷⁵ V. al riguardo il *Quaderno* n. 13 (2016), pag. 101.

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.

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

C.A. e altri c. Italia del 22 luglio 2021

Causa T.C. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 19 maggio 2022 (ricorso n. 54032/18)

Divieto di discriminazione – Libertà di manifestare la propria religione – Divieto giudiziale di coinvolgere il figlio nelle pratiche religiose di uno dei genitori – Provvedimento motivato dalla necessità di tutelare l'interesse del minore - Violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 8 CEDU – Non sussiste.

Diritto al rispetto della vita privata e familiare – Durata del procedimento relativo all'esercizio della responsabilità genitoriale – Mancata dimostrazione del pregiudizio irreparabile al rapporto con il figlio – Violazione dell'art. 8 CEDU – Non sussiste.

Non viola l'art. 14 CEDU, in combinato disposto con l'art.8 della Convenzione, il divieto imposto dal giudice di coinvolgere attivamente il figlio nelle pratiche religiose di uno dei genitori, quando il provvedimento sia motivato esclusivamente dalla necessità di tutelare la libertà di scelta del minore e non abbia comportato per il genitore alcuna limitazione dei diritti di visita, custodia ed educazione del figlio.

Non viola l'art. 8 CEDU la durata - asseritamente eccessiva - di un procedimento relativo all'esercizio della responsabilità genitoriale quando il ricorrente non dimostri il pregiudizio subito per effetto del decorso del tempo.

Fatto. Nel settembre 2006, il ricorrente (T.C.) aveva avuto una figlia (E.) dalla relazione con S.G. Nel 2008 la coppia si separò. Dopo la separazione, il ricorrente iniziò a frequentare le riunioni dei Testimoni di Geova, per poi aderire a tale movimento religioso nel 2011. All'epoca, il ricorrente era solito far assistere la figlia alle funzioni religiose due o tre volte al mese.

Nel 2013, a seguito di contrasti tra S.G. e T.C. in merito all'affidamento e al diritto di visita della figlia, S.G. avviò un procedimento di volontaria giurisdizione innanzi al tribunale di Livorno, sostenendo che il padre aveva coinvolto E. nelle pratiche dei Testimoni di Geova senza il suo consenso.

T.C. replicò che E. non aveva ricevuto un'educazione cattolica, dal momento che la stessa S.G. non era mai stata una cattolica praticante.

Sentita dal tribunale, E. aveva espresso il suo disagio per il fatto che il padre la facesse assistere alle funzioni religiose dei Testimoni di Geova; allo stesso tempo affermava che i commenti della madre sulle scelte religiose del padre la disturbavano e che era stata a messa solo in due

occasioni. Nel marzo 2014, il tribunale disponeva l'affido condiviso di E., riconoscendo il diritto del ricorrente di trascorrere con la figlia almeno 12 giorni al mese.

Quanto all'educazione religiosa di E., i servizi sociali furono incaricati di valutare l'impatto delle attività religiose – sia del padre sia della madre – sulla minore.

Nel luglio 2014, il ricorrente acconsentì a che sua figlia ricevesse la prima comunione richiedendo, al contempo, che le fosse consentito frequentare le riunioni dei Testimoni di Geova. La madre si oppose a questa richiesta. Data l'inattività dei servizi sociali, il tribunale nominò un esperto per valutare l'influenza delle attività religiose dei genitori sulla bambina.

Nella relazione finale dell'esperto fu evidenziato che i differenti orientamenti religiosi dei genitori non erano, di per sé, dannosi per la figlia. Tuttavia, il coinvolgimento di E. nelle attività religiose del padre senza il consenso della madre, unitamente all'aver imposto alla figlia tale partecipazione, modificando le abitudini di vita della minore, erano da ritenersi per lei pregiudizievoli.

In definitiva, pur giudicando opportuno che entrambi i genitori si astenessero dal coinvolgere E. nelle rispettive scelte religiose, l'esperto concludeva che sarebbe stato contrario all'interesse della minore non consentirle di partecipare ad attività di orientamento cattolico. Tali conclusioni erano motivate da specifici elementi, quali il fatto che E. aveva ricevuto il battesimo cattolico, nonché la circostanza per cui il cattolicesimo era la religione praticata nel contesto sociale in cui era inserita. Con decisione del gennaio 2015, il Tribunale inibiva, quindi, al ricorrente di coinvolgere la figlia nella propria scelta religiosa.

Nel febbraio 2016, a seguito dell'appello proposto dal ricorrente, la corte d'appello di Firenze confermò la decisione di primo grado, chiarendo – tuttavia – che l'inibitoria contenuta nel dispositivo della stessa non precludeva a T.C. di esternare alla figlia le proprie convinzioni religiose.

Successivamente T.C. propose ricorso per cassazione, rigettato nel maggio 2018.

Egli adì la Corte EDU, lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare e della sua libertà di religione, da soli e in combinato disposto con l'art. 14 CEDU (*Divieto di discriminazione*) e l'art. 5 del Protocollo n. 7 della Convenzione (*Eguaglianza tra coniugi*), nonché l'eccessiva durata del procedimento, che avrebbe compromesso la sua relazione con la figlia.

Diritto. La Corte ritiene che le doglianze del ricorrente debbano essere prese in esame ai sensi dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 8 CEDU. In tal senso, rileva che - se è vero che la possibilità di educare i figli secondo le proprie convinzioni religiose costituisce una modalità di manifestazione del diritto di professare la propria religione - quando essa viene in rilievo in un contesto in cui il figlio convive con il genitore, quest'ultimo esercita la propria libertà religiosa attraverso il godimento dei diritti garantiti dall'art. 8 dalla Convenzione (da leggersi, comunque, alla luce dell'art. 9 CEDU).

Sulla violazione dell'art. 14, in relazione all'art. 8 CEDU. La Prima Sezione ricorda preliminarmente che, ai sensi dell'art. 14 CEDU, un diverso trattamento deve ritenersi discriminatorio se non è sorretto da uno scopo legittimo ovvero se non vi è proporzionalità tra i

mezzi impiegati e l'obiettivo che si intende raggiungere. Ciò premesso, osserva che - nel caso in esame - la decisione delle autorità nazionali di vietare al ricorrente di coinvolgere la figlia nella propria scelta religiosa è stata adottata allo scopo precipuo di tutelare l'interesse della figlia, garantendo che la sua crescita avvenisse in un contesto sereno e quanto più possibile rispettoso dei diritti di entrambi i genitori. Rileva inoltre che la misura adottata ha, da un lato, inciso in modo assai poco significativo sulle attività religiose del ricorrente; dall'altro, non ha comportato alcuna limitazione dei suoi diritti di custodia e visita.

Pertanto, dichiara che non vi è stata violazione dell'art. 14 CEDU, in combinato disposto con l'art. 8 della Convenzione.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU. Il ricorrente lamentava che l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (protrattisi per 4 anni e 8 mesi) aveva avuto conseguenze irreparabili sulla sua relazione con la figlia, riconducendo tale doglianza alla violazione dell'art. 6 CEDU.

La Corte, ribadito il suo potere esclusivo in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti di causa, ritiene che tale censura vada ricondotta all'art. 8 CEDU, che postula che le relazioni tra genitori e figli siano definite alla luce di una ponderazione tra tutti gli elementi rilevanti, e non già dal mero decorso del tempo. Diversamente, la limitazione nella vita familiare dell'individuo non potrebbe considerarsi "necessaria" ai sensi dell'art. 8 CEDU.

Nel caso di specie, la Prima Sezione evidenzia che la durata del primo grado di giudizio (settembre 2013 - gennaio 2015) non può considerarsi eccessiva, anche in considerazione della sensibilità degli interessi in gioco e della prontezza mostrata dal tribunale di Livorno nel far fronte all'inerzia dei servizi sociali. Osserva inoltre che nel lasso di tempo intercorso tra l'instaurazione del procedimento e la sua definizione da parte della Corte di cassazione (maggio 2018) il ricorrente non ha subito alcuna limitazione dei suoi diritti di custodia e visita, né ha dimostrato in che modo tale lasso temporale abbia pregiudicato la sua relazione con la figlia. Dichiara, pertanto, il ricorso manifestamente infondato anche in questa parte.

RIFERIMENTI NORMATIVI

ART. 8 CEDU

ART. 14 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Sul divieto di discriminazione, in relazione al diritto alla vita familiare:

Palau-Martinez *c.* Francia, (ricorso n. 64927/01), 16 marzo 2004

Ismailova *c.* Russia, (ricorso n.37614/02) 2 giugno 2008

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU per eccessiva durata dei procedimenti incidenti sulla vita familiare:

Cincimino *c.* Italia, (ricorso n. 68884/13), 28 aprile 2016

D'Alconzo *c.* Italia, (ricorso n. 64297/12), 23 febbraio 2017

Barnea e Caldararu *c.* Italia, (ricorso n. 37931/15), 22 giugno 2017

Causa Darboe e Camara c. Italia – Prima Sezione – sentenza 21 luglio 2022 (ricorso n. 5797/17)

Rispetto della vita privata e familiare – Sistemazione di persona, che adduca di essere minore non accompagnato, in struttura d'accoglienza per adulti - Mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, di misure idonee a proteggere la persona della cui età è ragionevole dubitare - Violazione dell'art. 8 CEDU - Sussiste.

Divieto di trattamenti inumani e degradanti – Sistemazione di persona, che adduca di essere minore non accompagnato, in struttura d'accoglienza per adulti - Mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, di misure idonee a proteggere la persona della cui età è ragionevole dubitare e a rendere dignitose le condizioni di permanenza - Violazione dell'art. 3 CEDU - Sussiste.

Diritto a un ricorso effettivo – Sistemazione di persona, che adduca di essere minore non accompagnato, in struttura d'accoglienza per adulti senza l'adozione di un provvedimento motivato che indichi una sede di ricorso o di reclamo - Violazione dell'art. 13 CEDU - Sussiste.

Integra la violazione degli artt. 8, 3 e 13 della Convenzione la mancata adozione, da parte delle autorità pubbliche, di misure di protezione di un ragazzo, che giunga non accompagnato in Italia dall'Africa e dichiarati di essere minorenni e che pertanto venga sistemato presso una struttura d'accoglienza per adulti, sovraffollata e per un periodo di 4 mesi. In tal caso, è violato non solo il suo diritto alla sua sfera personale privata – secondo la nozione dell'art. 8 CEDU – ma anche l'art. 3 CEDU – sotto il profilo degli obblighi positivi – e l'art. 13 CEDU per la mancanza di rimedi effettivi.

Fatto. Il caso inizialmente riguardava due migranti giunti in Sicilia, su imbarcazioni di fortuna nel 2016. Successivamente alla proposizione del ricorso alla Corte EDU, i difensori hanno perso ogni contatto con Moussa Camara, ragione per cui la procedura per suo conto non ha potuto essere coltivata, secondo le regole stabilite dalla giurisprudenza della Corte medesima, in punto di effettiva rappresentanza legale. Per questa parte – dunque – la Corte ha cancellato la causa dal ruolo (v. nn. 6 e 95-98 della sentenza).

Quanto, viceversa, a Ousainou Darboe la Corte esamina il suo caso in modo approfondito.

All'atto del suo sbarco, nel giugno 2016, egli aveva dichiarato di essere minore di età, espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale e chiesto che gli fosse giudizialmente assegnato un tutore (ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 25 del 2008). Se inizialmente egli era stato collocato in un centro per minori non accompagnati, il 27 settembre 2016 egli era stato portato a Cona, nel CIE per adulti (v. n. 11 della sentenza).

Un mese dopo, gli fu praticata l'analisi delle ossa col metodo *Greulich e Pyle*, dalla quale emerse – secondo il medico che svolse l'esame – che Darboe aveva compiuto i 18 anni.

I suoi difensori fecero ricorso al tribunale di Venezia, adducendo che egli non aveva prestato consenso all'esame radiologico delle ossa e che d'altronde, all'arrivo, la sua minore età era stata già riconosciuta, tanto che gli era stata rilasciata una tessera sanitaria che indicava una data di nascita, che lo identificava come minorenne. Essi evidenziarono che – salvo che al momento dell'arrivo – nessuno aveva mai interloquuto ufficialmente con Darboe per le informazioni di legge e chiesero, pertanto, la nomina di un tutore.

Nel gennaio 2017, il giudice tutelare rinviò l'udienza in attesa degli accertamenti di polizia che, tuttavia, non furono mai esperiti. Solo su ricorso alla Corte EDU – con annessa richiesta di misure urgenti ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte – il Darboe fu trasferito, il 18 febbraio 2017, al centro per minori non accompagnati di Vedrana di Budrio (BO) (v. n. 34). E

soltanto il 2 marzo 2017, un rappresentante del FAMI (il fondo istituito dal Ministero dell'interno per l'accoglienza e l'integrazione) aveva svolto un colloquio con Darboe, raccogliendo le informazioni rilevanti per il suo caso.

Dal ricorso si evince anche che il centro di Cona era una caserma riconvertita, aveva la capacità di circa 550 posti ma ospitava circa 1200 persone, con tende la cui ampiezza variava dal 340 a 1500 metri quadrati; e che su tale situazione dell'*hub* di Cona era intervenuta anche un'interrogazione parlamentare (v. l'atto a risposta scritta del deputato Paglia n. 14912 – XVII legislatura).

Diritto. La Prima Sezione – in composizione ordinaria di 7 giudici – ravvisa all'unanimità la violazione di tutti i parametri invocati.

Essa riconosce che i fatti si sono svolti prima dell'entrata in vigore della novella del 2017 al decreto legislativo n. 142 del 2015, che reca la disciplina delle procedure di identificazione dei minori stranieri non accompagnati nell'ambito del riconoscimento della protezione internazionale (la legge n. 47 del 2107, infatti, ha aggiunto al decreto legislativo n. 142 del 2015 un art. 19-*bis*, che prevede una procedura garantita di accertamento socio-sanitario dell'età dei richiedenti asilo).

Nondimeno, essa osserva che già il patrimonio giuridico europeo e italiano aveva fatto maturare regole di tutela e garanzia per i minori (v. specialmente i decreti legislativi nn. 25 del 2008 e 142 del 2015 *pre* novella) che le autorità italiane hanno del tutto pretermesso (v. n. 132-141), violando anche i consolidati principi del superiore interesse del minore e della presunzione di minore età nei casi dubbi (v. n. 139).

La Corte EDU, inoltre, osserva che l'attendibilità in via assoluta dell'esame radiologico della mano - col metodo *Greulich e Pyle* - era stata contestata dai difensori del Darboe e che, in via generale, sarebbe stato necessario che, del margine di errore scientifico che lo connota, il ricorrente avrebbe dovuto essere informato (v. n. 147), tanto più che tale margine di imprecisione era addirittura menzionato in una circolare del Ministero dell'interno del 9 luglio 2007 (v. n. 136).

Viceversa, non fu raccolto il suo consenso all'esame, non fu nominato il tutore da lui richiesto e la sua richiesta di protezione internazionale non fu mai formalmente trasmessa alle competenti autorità. Ne è derivato che il suo collocamento nella struttura per adulti non fu il frutto di una decisione (adeguatamente preceduta da un'istruttoria sulla sua dichiarazione di essere un minore) assunta in sede né amministrativa né giudiziaria, ciò che gli ha impedito ogni forma di ricorso o d'impugnazione (v. n. 148).

Tutto ciò ha determinato per il ricorrente una permanenza di più di 4 mesi in una struttura sovraffollata per adulti, mentre si doveva presumere che egli fosse ancora minorenne.

La Corte quindi constata la violazione degli artt. 8 (v. n. 157), 3 (v. n. 183) e 13 (v. n. 199) della Convenzione e assegna al ricorrente 7.500 euro per danni morali e di 4.000 euro per le spese di giudizio.

Causa I.M. e altri c. Italia – Prima sezione – sentenza 10 novembre 2022 (ricorso n. 25426/2020)

Rispetto della vita privata e familiare – Obblighi positivi – Superiore interesse del minore – Svolgimento degli incontri tra genitore e minore in modalità non protetta – Condotte violente del genitore - Violazione dell’art. 8 – Sussiste.

Rispetto della vita privata e familiare – Opposizione della vittima di violenza domestica agli incontri tra i figli e l’altro genitore – Sospensione della responsabilità genitoriale – Violazione dell’art. 8 – Sussiste.

Viola il diritto alla vita privata e familiare dei minori la mancata adozione di misure di protezione da parte delle autorità nazionali che porti allo svolgimento per un periodo prolungato di incontri in ambiente non protetto con il padre, pur in presenza di segnalazioni relative agli atteggiamenti aggressivi tenuti dall’uomo nel corso degli incontri stessi.

Il provvedimento di sospensione della responsabilità genitoriale che risulti fondato sull’opposizione della madre agli incontri tra i figli minori e il padre viola il diritto alla vita privata e familiare della donna nel caso in cui ella sia vittima di violenza domestica e la mancata collaborazione sia dovuta alla condotta violenta dell’altro genitore.

Fatto. Nel luglio 2014, la prima ricorrente - madre di due figli (la seconda e il terzo ricorrente) avuti con G.C. - dopo aver sporto denuncia per i maltrattamenti subiti dall’uomo, era stata accolta in un centro antiviolenza.

Il pubblico ministero aveva quindi richiesto l’adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330 (decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli) e ss. cod. civ. Nell’ambito di tale procedimento, la prima ricorrente rappresentò al tribunale per i minorenni che G.C. aveva comportamenti aggressivi e che abusava abitualmente di alcool e sostanze stupefacenti.

Nel febbraio 2015, il tribunale autorizzò gli incontri tra G.C. e i figli, prescrivendo che gli stessi avvenissero in forma “rigorosamente protetta” e in presenza di uno psicologo.

Nel luglio 2015, riscontrata l’impossibilità per i servizi sociali di organizzare gli incontri per carenza di risorse, il tribunale per i minorenni dispose che questi si svolgessero presso la casa di accoglienza che ospitava la prima ricorrente, rivelando così il luogo in cui ella risiedeva con i figli.

In seguito, la donna, dopo essersi trasferita nel comune di C., acconsentì ad accompagnare i figli agli incontri con il padre, organizzati nel comune di M.R. (a circa sessanta chilometri di distanza dal luogo di residenza dei ricorrenti). Gli incontri che si svolsero tra agosto e settembre 2015 non rispettavano, tuttavia, le condizioni prescritte dal tribunale. In particolare, il comune di M.R. segnalò all’autorità giudiziaria l’indisponibilità di strutture adeguate allo svolgimento di incontri in forma “rigorosamente protetta”. Nel corso degli stessi – che si tennero in luoghi pubblici e in presenza di un operatore dei servizi sociali (anziché di uno psicologo) - G.C. ebbe un comportamento aggressivo in presenza dei figli, pronunciando frasi denigratorie e offensive nei confronti della madre.

L’operatore dei servizi sociali informò il tribunale di tali circostanze, chiedendo un intervento urgente dell’autorità affinché adottasse i provvedimenti necessari ad assicurare lo svolgimento in forma protetta degli incontri. Segnalò inoltre l’opportunità che gli stessi si tenessero nel comune di residenza dei bambini.

Un’istanza analoga fu presentata, nel dicembre 2015, dalla prima ricorrente. Le autorità non adottarono nessuna delle misure richieste.

Quando nel gennaio 2016 i servizi sociali organizzarono un nuovo ciclo di incontri, la prima ricorrente rappresentò di non potersi assentare dal lavoro per accompagnare i figli nel comune di M.R.

G.C. presentò quindi una denuncia nei confronti della donna per sottrazione di minori e mancata esecuzione di un provvedimento del giudice.

Nel maggio 2016, il tribunale per i minorenni, rilevando che la prima ricorrente si era opposta allo svolgimento degli incontri e che G.C. era stato rinviato a giudizio per maltrattamenti nei confronti della prima ricorrente, pronunciò la sospensione della responsabilità genitoriale di entrambi i genitori.

Il mese successivo, il tribunale di Tivoli - adito dalla prima ricorrente ai sensi dell'art. 337 cod. civ. (vigilanza del giudice tutelare) - dispose l'affidamento esclusivo dei bambini alla madre e ordinò che gli incontri con il padre si svolgessero secondo le prescrizioni del tribunale per i minorenni.

Successivamente, la donna impugnò il provvedimento di sospensione della responsabilità genitoriale, reiterando le proprie doglianze in ordine alle condizioni in cui si svolgevano gli incontri. Nel respingere il ricorso, la corte d'appello di Roma rilevò che la prima ricorrente non aveva rispettato il diritto dei minori alla bigenitorialità.

Nelle relazioni depositate dal febbraio 2017 al marzo 2018 presso il tribunale per i minorenni dagli esperti del centro incaricato della valutazione della ricorrente e di G.C. si evidenziava che quest'ultimo continuava ad avere un comportamento violento e aggressivo, tanto che in due occasioni era stato allontanato dalla sala d'incontro. La sospensione degli incontri fu disposta nel novembre 2018.

Nel frattempo, il tribunale di Tivoli revocò la decisione che aveva disposto l'affidamento esclusivo in favore della madre, mentre il GIP archiviò il procedimento penale a carico della donna, constatando che l'assenza dei figli dagli incontri era dovuta alle difficoltà logistiche legate alla disponibilità di locali idonei e agli impegni lavorativi della prima ricorrente.

Infine, nel maggio 2019 il tribunale per i minorenni, rilevato che G.C. era stato condannato nel gennaio dello stesso anno alla pena detentiva di sei anni di reclusione per traffico di stupefacenti e che le relazioni depositate dai servizi sociali attestavano che la madre era in grado di esercitare il suo ruolo genitoriale, dispose la decadenza dalla potestà genitoriale di G.C., reintegrando al contempo la madre nell'esercizio della responsabilità. La decisione fu confermata dalla corte d'appello di Roma.

Il procedimento penale per maltrattamenti a carico di G.C. risulta ancora pendente.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU, adducendo che le autorità nazionali, nel dare priorità al diritto di visita del padre, non hanno adottato misure adeguate a tutelare l'incolumità della madre e dei suoi figli.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 nei confronti della seconda e del terzo ricorrente.

Preliminarmente la Corte rammenta che l'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) richiede che nelle decisioni che incidono sui minori sia garantita la prevalenza del loro superiore interesse (v. Strand Lobben e altri c. Norvegia del 2019 e X c. Lettonia del 2013).

Osserva che nel caso di specie gli incontri con il padre si sono inizialmente svolti secondo modalità non conformi a quelle prescritte dal tribunale e che, successivamente, sono stati caratterizzati dalla crescente aggressività dell'uomo. Tali circostanze sono state segnalate a più riprese al tribunale per i minorenni, che ha tuttavia disposto la sospensione degli incontri soltanto nel novembre 2018. La Prima sezione afferma quindi che non è stato rispettato il superiore interesse dei minori, costretti a partecipare agli incontri in condizioni che non garantivano il loro sviluppo sano e sereno (nn. 124-125).

Dichiara pertanto che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione nei confronti della seconda e del terzo ricorrente.

Sulla violazione dell'art. 8 nei confronti della prima ricorrente.

La Prima sezione accoglie il ricorso della prima ricorrente, muovendo dal presupposto che la sospensione per tre anni dalla responsabilità genitoriale costituisce un'ingerenza nell'esercizio del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Nell'esaminare se essa possa ritenersi giustificata alla luce dell'art. 8 della Convenzione, rileva che le decisioni delle autorità nazionali che hanno sospeso la responsabilità genitoriale della prima ricorrente non hanno preso in considerazione le difficoltà nello svolgimento degli incontri e la mancanza di sicurezza che caratterizzava gli stessi. Di qui l'accertamento della violazione.

La Corte EDU afferma infine di condividere le preoccupazioni già espresse dal GREVIO⁷⁶ in relazione alla prassi dei tribunali civili di considerare come "genitori non collaborativi" - e, quindi, come "matri inadeguate" - le vittime di violenza domestica che si oppongono al diritto di visita dell'altro genitore - autore delle condotte di violente - o all'affidamento condiviso con quest'ultimo (n. 138).

Causa Scalzo c. Italia – Prima Sezione – Sentenza 6 dicembre 2022 (ricorso n. 8790/21)

Vita privata e familiare – Azione per il riconoscimento di paternità – Pregiudiziale azione di disconoscimento di paternità - Violazione dell'art. 8 CEDU – Sussiste.

Il sistema normativo italiano si pone in contrasto con l'art. 8 CEDU, che garantisce il diritto alla vita privata e familiare, laddove prevede che per intentare l'azione di riconoscimento di paternità occorra esperire previamente quella di disconoscimento della paternità già attribuita, ove in concreto il rapporto di pregiudizialità processuale determini una prolungata incertezza sull'effettiva filiazione della ricorrente.

Fatto. Il caso in concerne la dedotta violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di una cittadina italiana, la quale si era vista precludere l'azione di riconoscimento verso colui che ella riteneva essere suo padre naturale, in ragione della mancata conclusione del procedimento pregiudiziale di disconoscimento di paternità del marito della madre.

Più in dettaglio, la signora Maria Scalzo, nata a Sellia Marina (CZ) nel 1954 – unitamente a un fratello – agì nel 2010 innanzi al tribunale di Catanzaro per sentirlo dichiarare che il signor

⁷⁶ Si tratta dell'organismo di esperti indipendenti incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cd. Convenzione di Istanbul)

Scalzo, marito della madre, non era suo padre, facendo ella valere che il padre biologico fosse T.M. (i figli di T.M. – che peraltro era nel frattempo deceduto – chiesero d'intervenire nel giudizio ma l'intervento non fu ritenuto ammissibile).

Il tribunale di Catanzaro, con sentenza del 1° luglio 2015 – dopo aver disposto l'accertamento genetico e sulla base di questo – dichiarò che il signor Scalzo non era effettivamente il padre della ricorrente. Tuttavia, un altro fratello della signora Scalzo impugnò la sentenza. La corte d'appello di Catanzaro rigettò il gravame, con sentenza del 13 ottobre 2016. L'appellante allora propose ricorso per cassazione e il relativo giudizio era ancora in corso al momento dell'apertura del giudizio innanzi alla Corte EDU.

Pendente il giudizio d'appello, tuttavia, la signora Scalzo aveva adito tribunale di Roma con l'azione di riconoscimento della paternità (artt. 269 e 270 cod. civ.) per sentir dichiarare T.M. suo padre biologico. In questo caso, gli eredi di T.M. erano stati parti del giudizio. Ma con sentenza del 17 luglio 2018, il tribunale di Roma dichiarò l'azione improcedibile a motivo della mancata conclusione del pregiudiziale processo sul disconoscimento del signor Scalzo quale padre legittimo.

Di qui il ricorso alla Corte EDU nel 2021.

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

Premesso che l'art. 8 CEDU tutela il diritto a conoscere le proprie origini biologiche (v. n. 58 della sentenza), la Corte considera che il diritto vivente italiano – in effetti – consente l'azione di riconoscimento della paternità solo se essa sia attualmente incerta, vale a dire se la paternità non è assistita da alcuna presunzione e se nessun uomo ha ancora riconosciuto il figlio.

Al contrario, se una filiazione, legittima o naturale, è già accertata, occorre prima una pronuncia demolitoria dello *status* e poi può aversi ingresso all'accertamento di una diversa paternità. La Corte EDU dà atto che questa sistemazione è confermata sia dalla Corte di cassazione (sez. I, 11 ottobre 2021, n. 27560) sia dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 177 del 2022)⁷⁷.

⁷⁷ V. in particolare il punto 5.1. del *Considerato in diritto* che reca: “L'art. 269, primo comma, cod. civ. prevede che la paternità e la maternità possono essere giudizialmente dichiarate «nei casi in cui il riconoscimento è ammesso», e tale atto – secondo l'art. 253 cod. civ. – non è ammesso «in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova». Da ciò si desume che presupposto dell'accertamento giudiziale della filiazione fuori del matrimonio, così come del riconoscimento negoziale, è la demolizione dello stato di figlio preesistente. E poiché quest'ultimo è comprovato da un titolo, dotato di funzione certativa *erga omnes*, il sistema vigente richiede il passaggio in giudicato della sentenza che conclude il giudizio demolitivo dello status (in tal senso, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 giugno 2013, n. 15990): a seconda dei casi, può trattarsi del giudicato sul disconoscimento di paternità (art. 243-*bis* cod. civ. e seguenti) o sulla contestazione dello stato di figlio (art. 240 cod. civ.) o sull'impugnazione del riconoscimento (art. 263 cod. civ. e seguenti).

Specularmente, con riferimento all'altra azione di accertamento positivo dello status – quella di reclamo dello stato di figlio nato nel matrimonio – l'art. 239 cod. civ. prevede il suo possibile esercizio o quando lo stato di figlio non sussiste (secondo comma) o in ulteriori ipotesi che richiedono, come poi specificato al quarto comma, che il precedente status risulti «comunque rimosso»”.

La Prima sezione, tuttavia, analizzando la menzionata pronuncia della Corte costituzionale, che atteneva proprio al tema della pregiudizialità tra le due azioni, constata che la medesima Corte ne aveva dato una valutazione articolata. In pratica, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, era stato verificato che esistono in giurisprudenza due indirizzi:

- secondo l'uno l'azione di riconoscimento di paternità non potrebbe proprio essere iniziata senza aver previamente esperito e concluso l'azione di disconoscimento della paternità riconosciuta in precedenza;
- secondo l'altro, l'azione di riconoscimento di paternità potrebbe – sì - essere intentata pur senza aver concluso l'azione di disconoscimento della paternità precedente; ma tale azione non potrebbe mai venire a definizione prima dell'esito del disconoscimento (dandosi così un caso di pregiudizialità tecnica, che potrebbe far luogo alla sospensione del processo in attesa della soluzione del quesito pregiudiziale).

La Corte costituzionale aveva quindi dichiarato la questione inammissibile perché spetta al legislatore – eventualmente – rimettere mano al nesso tra le due azioni entro una nuova sistemazione organica della materia, non potendo intervenire una pronuncia creativa della Corte stessa.

Sulla base di questa - che viene ritenuta una sorta di apertura critica all'assetto normativo italiano - la Prima sezione della Corte EDU ritiene che l'indeterminatezza dei tempi di definizione del giudizio di disconoscimento di paternità (il quale a sua volta ha determinato la dichiarazione d'inammissibilità di quella di riconoscimento) abbiano lasciato la ricorrente in uno stato di prolungata incertezza sulla sua identità personale (v. n. 69) e che – pertanto – si sia prodotto un sacrificio sproporzionato del diritto di cui all'art. 8 CEDU, che quindi è stato violato.

Per tali motivi, alla signora Scalzo vengono riconosciuti 10 mila euro per i danni morali e 20 mila euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Codice civile artt. 269 e 270

Art. 8 CEDU

PRECEDENTI

Mikulic c. Croazia del 2002

Godelli c. Italia del 2012

5. ART. 13 – DIRITTO A UN RICORSO EFFETTIVO

Causa Verrascina e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 28 aprile 2022 (ricorso n. 15566/13 e altri 5)

Diritto a un ricorso effettivo – Equa riparazione per eccessiva durata del processo – Differimento della proponibilità della domanda di riparazione alla conclusione del procedimento principale – Violazione dell’art. 13 CEDU – Sussiste.

Ragionevole durata del processo - Procedimenti di durata compresa tra nove e ventiquattro anni - Violazione dell’art. 6, comma 1, CEDU – Sussiste.

Integra la violazione dell’art. 13 della Convenzione prevedere quale condizione di ammissibilità della domanda di equa riparazione ai sensi della legge Pinto la previa definizione del procedimento principale, in quanto l’effettività del rimedio postula che esso possa esser proposto in ogni fase del procedimento.

Integrano la violazione dell’art. 6, comma 1, della Convenzione procedimenti civili la cui durata vari tra i 9 e 24 anni (secondo la scansione temporale indicata nelle tabelle allegate).

Fatto. I ricorrenti lamentano l’eccessiva durata – compresa tra i nove e i ventiquattro anni – dei processi svoltisi innanzi alle giurisdizioni nazionali.

Denunciano inoltre l’inesistenza di un rimedio effettivo a fronte della modifica apportata dalla legge n. 134 del 2012 all’art. 4 della l. 89 del 2001 (c.d. “legge Pinto”), che subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per eccessiva durata del processo al passaggio in giudicato della decisione conclusiva del relativo procedimento.

Tale disposizione era stata successivamente dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, la quale - con sentenza n. 88 del 2018 - ha ravvisato la contrarietà del differimento della pretesa riparatoria alla stessa *ratio* della disciplina in cui la condizione di ammissibilità in questione è inserita, da identificarsi nella garanzia della definizione entro un termine ragionevole dei procedimenti giurisdizionali⁷⁸.

Diritto. La Corte respinge l’eccezione del Governo di mancato esaurimento delle vie interne. Tale eccezione era basata sulla possibilità per i ricorrenti di presentare - dopo la citata sentenza della Corte costituzionale del 2018 - la domanda giudiziale di equa riparazione prima della definizione procedimento principale. Con tutta evidenza, accogliere l’eccezione avrebbe significato eludere il problema posto dai ricorsi, che miravano a mettere in luce che – quantomeno fino alla sentenza n. 88 del 2018 – l’ordinamento italiano prevedeva solo un rimedio risarcitorio all’eccessiva durata del processo e non uno strumento preventivo (v., in sostanza, nn. 13-15 e 30 della sentenza).

Nel merito, rileva quindi che quando i ricorsi sono stati presentati (tra il 2013 e il 2015), la durata dei relativi procedimenti innanzi alle giurisdizioni nazionali doveva già ritenersi eccessiva. Inoltre, la sentenza della Corte costituzionale è intervenuta nel 2018, sicché la

⁷⁸ La Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 4 della legge “Pinto” – nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto – in riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU. Nel rilevare la carenza di effettività del rimedio risarcitorio (per definizione, successivo e per equivalente) risultante dalle modifiche del 2012, la Corte ha altresì richiamato la giurisprudenza della Corte EDU (sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri c. Italia, su cui v. questo sito e il *Quaderno* n. 13, anno 2016, pag. 121, che ineriva alla necessità dell’istanza di prelievo nel processo amministrativo) relativa all’ineffettività dei rimedi preventivi introdotti dal legislatore del 2015 nella disciplina dell’equa riparazione.

disposizione applicabile *ratione temporis* va individuata nell'art. 4 della legge "Pinto" come risultante dalle modifiche del 2012.

Ciò premesso, la Corte precisa che la possibilità di chiedere la riparazione per eccessiva durata del procedimento anche durante la sua pendenza è condizione imprescindibile perché il rimedio possa considerarsi effettivo (n. 26). Sul punto, ricorda che già nel 2014⁷⁹ la Corte costituzionale aveva riscontrato la carenza di effettività del ricorso previsto dall'art. 4, rivolgendo un monito al legislatore affinché intervenisse sulla materia.

La Corte aggiunge - inoltre - che i rimedi di natura preventiva sono stati introdotti nella disciplina della domanda di equa riparazione solo tre anni dopo l'intervento del legislatore del 2012 e che anche questi sono stati giudicati privi di effettività sia dalla stessa Corte EDU (v. sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri *c. Italia*), sia dalla Corte costituzionale, che nella citata pronuncia del 2018 li ha ritenuti privi di qualsiasi valenza acceleratoria.

Dichiara pertanto che a seguito della riforma del 2012 e fino alla declaratoria di illegittimità costituzionale, il rimedio previsto dall'art. 4 della legge "Pinto" non può essere considerato un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, che risulta pertanto violato (v. n. 30).

Quanto alla durata dei procedimenti da cui originano i ricorsi, la Prima Sezione constata che questa - compresa tra nove e ventiquattro anni - è eccessiva e non rispondente al requisito del termine ragionevole. Dichiara pertanto che vi è stata violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione (v. n. 33).

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 13 CEDU

Art. 6 CEDU

L. 24 marzo 2001, n. 89

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Di Sante *c. Italia*, n. 32143/10, 27 aprile 2017

Olivieri e altri *c. Italia*, n. 17708/12 e altri 3, 25 febbraio 2016

Cocchiarella *c. Italia*, n. 64886/01, 10 novembre 2004

Robert Lesjak *c. Slovenia*, n. 33946/03, 21 luglio 2009

⁷⁹ Con sentenza n. 30 del 2014 la Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità, ha evidenziato che, nonostante la priorità di valutazione da riservare al legislatore, "*non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella pronuncia*".

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, 46 Stati⁸⁰.

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, originariamente prese da una commissione di tre giudici, vengono 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

⁸⁰ Si segnala che a seguito della decisione presa dal Comitato dei Ministri il 16 marzo 2022, la Federazione russa non è più un membro del Consiglio d'Europa.

di tre giudici (in precedenza vi provvedeva la 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 può 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 può 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, passati dai 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 degli 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. Questo Protocollo non è stato ratificato dall'Italia.

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 prevenirne l'insorgere di nuove.

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

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

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

A partire, in particolare, dalla giurisprudenza del 2004 si può rilevare l'orientamento della Corte di procedere nella via di una tutela sempre più efficace contro le violazioni dei diritti umani, ponendo a carico dello Stato convenuto in giudizio l'obbligo giuridico di adottare misure idonee a garantire nel proprio ordinamento giuridico l'effettività dei diritti tutelati nella Convenzione.

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

3. Ratifica ed esecuzione della CEDU e dei Protocolli

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

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

- legge n. 848 del 1955 per il Protocollo n. 1;
- legge n. 653 del 1966 per i Protocolli addizionali alla Convenzione numeri 2 e 3 concernenti, il Protocollo n. 2, l'attribuzione alla Corte europea dei diritti dell'uomo della competenza ad esprimere pareri consultivi, ed il Protocollo n. 3 la modifica degli articoli 29, 30 e 34 della Convenzione stessa;
- D.P.R. n. 217 del 1982 per il Protocollo n. 4 che riconosce taluni diritti e libertà oltre quelli che già figurano nella detta convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963;

- legge n. 448 del 1967 per il Protocollo addizionale alla Convenzione n. 5 che modifica gli articoli 22 e 40 della Convenzione;
- legge n. 8 del 1989 per il Protocollo n. 6 sull'abolizione della pena di morte;
- legge n. 98 del 1990 per il Protocollo n. 7 concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici;
- legge n. 496 del 1988 per il Protocollo n. 8;
- legge n. 257 del 1993 per il Protocollo n. 9;
- legge n. 17 del 1995 per il Protocollo n. 10;
- legge n. 296 del 1997 per il Protocollo n. 11 recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla convenzione;
- legge n. 179 del 2008 per il Protocollo n. 13 relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza;
- legge n. 280 del 2005 per il Protocollo n. 14;
- 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 2022 registrano un incremento quanto al numero dei ricorsi pendenti, i quali ammontano a circa 74mila, con un aumento del 6 per cento rispetto al dato del 2021.

Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2021-2022, si può notare che nel corso del 2021 la Corte ha reso 3.131 sentenze, di cui 39 relative all'Italia, mentre nel 2022 sono state emanate 4.168 sentenze, di cui 27 relative all'Italia. Considerato il numero complessivo delle pronunce emanate dalla Corte nel corso del 2022, si riscontra un aumento pari al 10 per cento rispetto al dato del 2021 (il numero delle cause concluse è stato, nel 2022, pari a 39.570, mentre nel 2021 sono state concluse 36.093 cause).

*Ricorsi presentati alla Corte europea dei Diritti
dell'Uomo dal 2004 al 2022*

<i>Anno di presentazione</i>	<i>Numero dei ricorsi</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>2008⁸¹</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>
<i>2022</i>	<i>45.500</i>

⁸¹Dall'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 a un organo della Corte.

*Sentenze emanate dalla Corte europea dei diritti
dell'uomo dal 2004 al 2022 riguardanti tutti gli Stati
membri*

<i>Anno di emanazione</i>	<i>Sentenze emanate</i>
<i>2004</i>	718
<i>2005</i>	1105
<i>2006</i>	1560
<i>2007</i>	1503
<i>2008</i>	1545
<i>2009</i>	1625
<i>2010</i>	1499
<i>2011</i>	1511
<i>2012</i>	1678
<i>2013</i>	3659
<i>2014</i>	2388
<i>2015</i>	2441
<i>2016</i>	1926
<i>2017</i>	15.595
<i>2018</i>	2739
<i>2019</i>	2187
<i>2020</i>	1901
<i>2021</i>	3131
<i>2022</i>	4.168

Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2022

<i>Sentenze che accertano almeno una violazione delle norme CEDU o dei Protocolli</i>	25
<i>Sentenze che non accertano violazioni</i>	2
TOTALE	27

Violazioni accertate nei confronti dell'Italia nel 2022

<i>Diritto alla vita (art. 2 CEDU)</i>	4
<i>Divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3)</i>	5
<i>Diritto alla libertà e sicurezza (art. 5)</i>	2
<i>Diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU)</i>	4
<i>Diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata (art. 6 CEDU)</i>	2
<i>Diritto ad un equo processo sotto il profilo della mancata esecuzione di un provvedimento giurisdizionale (art. 6 CEDU)</i>	3
<i>Diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)</i>	10
<i>Diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU)</i>	5
<i>Protezione della proprietà (art. 1 Prot. n. 1 CEDU)</i>	2
<i>Altre violazioni della Convenzione</i>	1

*Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell’Uomo nel
2022 nei confronti degli Stati parti della Convenzione*⁸²

<i>Albania</i>	8
<i>Andorra</i>	-
<i>Armenia</i>	21
<i>Austria</i>	4
<i>Azerbaijan</i>	23
<i>Belgio</i>	13
<i>Bosnia Erzegovina</i>	10
<i>Bulgaria</i>	27
<i>Cipro</i>	5
<i>Croazia</i>	32
<i>Danimarca</i>	4
<i>Estonia</i>	4
<i>Finlandia</i>	-
<i>Francia</i>	25
<i>Georgia</i>	11
<i>Germania</i>	4
<i>Grecia</i>	22
<i>Irlanda</i>	3
<i>Islanda</i>	1
<i>Italia</i>	27
<i>Lettonia</i>	8
<i>Liechtenstein</i>	-
<i>Lituania</i>	14
<i>Lussemburgo</i>	1
<i>Macedonia</i>	6
<i>Malta</i>	13
<i>Moldavia</i>	34

⁸²14 sentenze sono state emesse nei confronti di più Stati membri: Moldavia e Russia (13 sentenze).
Moldavia, Russia e Ucraina (1 sentenza).

<i>Monaco</i>	-
<i>Montenegro</i>	3
<i>Norvegia</i>	5
<i>Paesi Bassi</i>	1
<i>Polonia</i>	34
<i>Portogallo</i>	9
<i>Repubblica Ceca</i>	10
<i>Romania</i>	81
<i>Regno Unito</i>	4
<i>San Marino</i>	2
<i>Serbia</i>	12
<i>Repubblica Slovacca</i>	13
<i>Slovenia</i>	4
<i>Spagna</i>	13
<i>Svezia</i>	3
<i>Svizzera</i>	7
<i>Turchia</i>	80
<i>Ucraina</i>	144
<i>Ungheria</i>	35
<i>TOTALE</i>	1.163

3. Testi normativi

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

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

così come modificata dai Protocolli nn. 11 e 14¹

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

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 1° 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 1° novembre 1998. Inoltre, a partire da questa stessa data, il Protocollo no 9 (STE no 140), entrato in vigore il 1° 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>.

collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale,

hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo

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

Titolo I

Diritti e libertà

Articolo 2

Diritto alla vita

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

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

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

Articolo 3

Proibizione della tortura

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

Articolo 4

Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato

1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.

2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio.

3. Non è considerato «lavoro forzato od obbligatorio» ai sensi del presente articolo:

- a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale;
- b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio;
- c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità;
- d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici.

Articolo 5

Diritto alla libertà e alla sicurezza

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

- a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;
- b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;
- c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;
- d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua

educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;

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

f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione.

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

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

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

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

Articolo 6

Diritto a un equo processo

1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per

legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

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

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

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

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

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

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

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

Articolo 7

Nulla poena sine lege

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

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

Articolo 8

Diritto al rispetto della vita privata e familiare

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

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

Articolo 9

Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

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

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere

oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.

Articolo 10

Libertà di espressione

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

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

Articolo 11

Libertà di riunione e di associazione

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

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla

pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

Articolo 12

Diritto al matrimonio

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

Articolo 13

Diritto a un ricorso effettivo

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

Articolo 14

Divieto di discriminazione

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

Articolo 15

Deroga in caso di stato d'urgenza

1. In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in

cui la situazione lo richiama 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 giuristi 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 fondi sul rispetto dei diritti dell'uomo quali sono riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli.

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

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

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

Articolo 40

Udienza pubblica e accesso ai documenti

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

2. I documenti depositati presso l'ufficio di cancelleria sono accessibili al pubblico a meno che il presidente della Corte non decida diversamente.

Articolo 41

Equa soddisfazione

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

Articolo 42

Sentenze delle Camere

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

Articolo 43

Rinvio dinnanzi alla Grande Camera

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

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

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

Articolo 44

Sentenze definitive

1. La sentenza della Grande Camera è definitiva.

2. La sentenza di una Camera diviene definitiva

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

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

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

3. La sentenza definitiva è pubblicata.

Articolo 45

Motivazione delle sentenze e delle decisioni

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

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

Articolo 46

Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze

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

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

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

rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

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

5. Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame.

Articolo 47

Pareri consultivi

1. La Corte può, su richiesta del Comitato dei Ministri, fornire pareri consultivi su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli.

2. Tali pareri non devono riguardare questioni inerenti al contenuto o alla portata dei diritti e libertà definiti nel Titolo I della Convenzione e nei Protocolli, né su altre questioni su cui la Corte o il Comitato dei Ministri potrebbero doversi pronunciare in seguito alla presentazione di un ricorso previsto dalla Convenzione.

3. La decisione del Comitato dei Ministri di chiedere un parere alla Corte è adottata con un voto della maggioranza dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

Articolo 48

Competenza consultiva della Corte

La Corte decide se la richiesta di un parere consultivo presentata dal Comitato dei

Ministri sia di sua competenza a norma dell'articolo 47.

Articolo 49

Motivazione dei pareri consultivi

1. Il parere della Corte è motivato.

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

3. Il parere della Corte è trasmesso al Comitato dei Ministri.

Articolo 50

Spese di funzionamento della Corte

Le spese di funzionamento della Corte sono a carico del Consiglio d'Europa.

Articolo 51

Privilegi e immunità dei giudici

I giudici beneficiano, durante l'esercizio delle loro funzioni, dei privilegi e delle immunità previsti dall'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa e dagli accordi conclusi in base a questo articolo.

Titolo III

Disposizioni varie

Articolo 52

Inchieste del Segretario generale

Ogni Alta Parte contraente, su domanda del Segretario generale del Consiglio d'Europa, fornirà le spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura l'effettiva applicazione di tutte le disposizioni della presente Convenzione.

Articolo 53

Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti

Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere

riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi.

Articolo 54

Poteri del Comitato dei Ministri

Nessuna disposizione della presente Convenzione porta pregiudizio ai poteri conferiti al Comitato dei Ministri dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

Articolo 55

Rinuncia a strumenti alternativi di composizione delle controversie

Le Alte Parti contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, ad avvalersi dei trattati, delle convenzioni o delle dichiarazioni tra di esse in vigore allo scopo di sottoporre, mediante ricorso, una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste da detta Convenzione.

Articolo 56

Applicazione territoriale

1. Ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo, può dichiarare, mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che la presente Convenzione si applicherà, con riserva del paragrafo 4 del presente articolo, su tutti i territori o su determinati territori di cui esso cura le relazioni internazionali.

2. La Convenzione si applicherà sul territorio o sui territori designati nella notifica a partire dal trentesimo giorno successivo alla data in cui il Segretario generale del Consiglio d'Europa avrà ricevuto tale notifica.

3. Sui detti territori le disposizioni della presente Convenzione saranno applicate tenendo conto delle necessità locali.

4. Ogni Stato che abbia presentato una dichiarazione conformemente al primo paragrafo del presente articolo può, in qualunque momento, dichiarare, relativamente a uno o a più territori indicati in tale dichiarazione, di accettare la competenza della Corte a esaminare ricorsi di persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di privati a norma dell'articolo 34 della Convenzione.

Articolo 57

Riserve

1. Ogni Stato, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione. Le riserve di carattere generale non sono autorizzate ai sensi del presente articolo.

2. Ogni riserva emessa in conformità al presente articolo comporta una breve esposizione della legge in questione.

Articolo 58

Denuncia

1. Un'Alta Parte contraente può denunciare la presente Convenzione solo dopo un periodo di cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti e dando un preavviso di sei mesi mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che ne informa le altre Parti contraenti.

2. Tale denuncia non può avere l'effetto di svincolare l'Alta Parte contraente interessata dagli obblighi contenuti nella presente Convenzione per quanto riguarda qualunque fatto suscettibile di costituire una violazione di tali obblighi, da essa posto in essere anteriormente alla data in cui la denuncia è divenuta efficace.

3. Alla stessa condizione, cesserebbe d'esser parte alla presente Convenzione qualunque Parte contraente che non fosse più membro del Consiglio d'Europa.

4. La Convenzione può essere denunciata in conformità alle disposizioni dei precedenti paragrafi per quanto riguarda ogni territorio in relazione al quale sia stata dichiarata applicabile in base all'articolo 56.

Articolo 59

Firma e ratifica

1. La presente Convenzione è aperta alla firma dei membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata. Le ratifiche saranno depositate presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. L'Unione europea può aderire alla presente Convenzione.

3. La presente Convenzione entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica.

4. Per ogni firmatario che la ratificherà successivamente, la Convenzione entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

5. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti i membri del Consiglio d'Europa l'entrata in vigore della Convenzione, i nomi delle Alte Parti contraenti che l'avranno ratificata, nonché il deposito di ogni altro strumento di ratifica avvenuto successivamente.

Fatto a Roma il 4 novembre 1950 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale ne trasmetterà copie autenticate a tutti i firmatari.

3.2. Protocollo addizionale n. 1

PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 1

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Protezione della proprietà

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

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

Articolo 2 - Diritto all'istruzione

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

Articolo 3 - Diritto a libere elezioni

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

Articolo 4 - Applicazione territoriale

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

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

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

Articolo 5 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 6 - Firma e ratifica

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

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

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

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

3.3. Protocollo addizionale n. 4

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

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Divieto di imprigionamento per debiti

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

Articolo 2 - Libertà di circolazione

1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.

2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio.

3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle

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

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

Articolo 3 - Divieto di espulsione dei cittadini

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

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

Articolo 4 - Divieto di espulsioni collettive di stranieri

Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Articolo 5 - Applicazione territoriale

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

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

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

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

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

Articolo 6 - Relazioni con la Convenzione

Le Alte Parti Contraenti considereranno gli articoli da 1 a 5 di questo Protocollo come articoli 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.

3.4. Protocollo addizionale n. 7

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

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

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Garanzie procedurali in caso di espulsioni di stranieri

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

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

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

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

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

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

Articolo 3 - Diritto di risarcimento in caso di errore giudiziario

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

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

1. Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione

dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato.

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

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

Articolo 5 - Uguaglianza degli sposi

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

Articolo 6 - Applicazione territoriale

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

2. Ogni Stato, in qualunque altro momento successivo, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, può estendere

l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio indicato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore per questo territorio il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

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

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

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

6. Ogni Stato che ha reso una dichiarazione in conformità con il paragrafo 1 o 2 del presente articolo può in qualsiasi momento successivo, dichiarare relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale dichiarazione, che accetta la competenza della Corte a giudicare i ricorsi di perone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come lo prevede

l'articolo 34 della Convenzione, secondo gli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo.

Articolo 7 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 8 - Firma e ratifica

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

Articolo 9 - Entrata in vigore

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al termine di un periodo di due mesi dalla data in cui sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo conformemente alle disposizioni dell'articolo 8.

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

Articolo 10 - Funzioni del depositario

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

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

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

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

3.5. Protocollo addizionale n. 13

**PROTOCOLLO N. 13 ALLA
CONVENZIONE PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ
FONDAMENTALI, RELATIVO
ALL'ABOLIZIONE DELLA PENA DI
MORTE IN QUALSIASI
CIRCOSTANZA⁸⁴**

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del presente Protocollo, Convinti che il diritto di qualsiasi persona alla vita è un valore fondamentale in una società democratica, e che l'abolizione della pena di morte è essenziale per la protezione di questo diritto ed il pieno riconoscimento della dignità inerente a tutti gli esseri umani; Desiderosi di rafforzare la protezione del diritto alla vita garantito dalla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito denominata «la Convenzione»); Rilevando che il Protocollo n° 6 alla Convenzione concernente l'abolizione della pena di morte, firmato a Strasburgo il 28 aprile 1983, non esclude la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra; Determinati a compiere il passo definitivo al fine di abolire la pena di morte in qualsiasi circostanza, hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 – Abolizione della pena di morte

La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena né giustiziato.

Articolo 2 – Divieto di deroghe

Nessuna deroga è autorizzata alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

Articolo 3 – Divieto di riserve

Nessuna riserva è ammessa alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

Articolo 4 – Applicazione territoriale

1. Ogni Stato può, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare il territorio o i territori ai quali il presente Protocollo si applicherà.

2. Ogni Stato può, in qualsiasi successivo momento, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio designato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore nei confronti di questo territorio il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione fatta in forza dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata, per quanto riguarda ogni territorio specificato in tale dichiarazione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avranno effetto il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 5 – Relazioni con la Convenzione

Gli Stati Parti considerano gli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo quali articoli addizionali alla Convenzione, e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Articolo 6 – Firma e ratifica

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa che

⁸⁴ Traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera.

hanno firmato la Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza avere contemporaneamente o precedentemente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 7 – Entrata in vigore

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

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

Articolo 8 – Funzioni del depositario

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

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

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

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

3.6. 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.

3.7. 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 390;
- 4) pronunciare in ordine all'estinzione del processo in ogni altro caso;
- 5) pronunciare sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione.

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

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

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

CAPO II

EQUA RIPARAZIONE

ARTICOLO 1 bis

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

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

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

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

ARTICOLO 1 *ter*

(Rimedi preventivi) (1)

1. Ai fini della presente legge, nei processi civili costituisce rimedio preventivo a norma dell'articolo 1-bis, comma 1, l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento semplificato di cognizione di cui agli articoli 281-decies e seguenti del codice di procedura civile. Costituisce altresì rimedio preventivo formulare richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito semplificato 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 semplificato di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma degli articoli 275, commi secondo, terzo e quarto, 281-*sexies* e 350-*bis* 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, rimette la causa al collegio a norma dell'articolo 275-*bis* del codice di procedura civile. (2)

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

3. Nei giudizi dinanzi al giudice amministrativo costituisce rimedio preventivo la presentazione dell'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis.

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

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

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

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

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

(2) Comma così sostituito dall'art. 15, comma 1, D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, a decorrere dal 18 ottobre 2022, ai sensi di quanto disposto dall'art. 52, comma 1, del medesimo D.Lgs. n. 149/2022. A norma dell'art. 35, comma 1, del citato D.Lgs. n. 149/2022, come sostituito dall'art. 1, comma 380, lett. a), L. 29 dicembre 2022, n. 197, le disposizioni dello stesso D.Lgs. n. 149/2022 hanno effetto a decorrere dal 28 febbraio 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti alla data del 28 febbraio 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti.

ARTICOLO 2

(Diritto all'equa riparazione)

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

2. Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e

del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione (2).

2-bis. Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari (3) (4).

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

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

2-quinquies. Non è riconosciuto alcun indennizzo:

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

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

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

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

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

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

b) contumacia della parte;

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

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

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

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

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

2-septies. Si presume parimenti insussistente il danno quando la parte ha conseguito, per effetto della irragionevole durata del

processo, vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovuto (9).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICOLO 2 *bis*

(Misura dell'indennizzo) (1).

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

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

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

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

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

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

b) del comportamento del giudice e delle parti;

c) della natura degli interessi coinvolti;

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

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

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

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

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

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

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

ARTICOLO 3

(Procedimento) (1)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICOLO 4

(Termine di proponibilità) (1)

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

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

ARTICOLO 5

(Notificazioni e comunicazioni) (1)

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

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

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

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

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

ARTICOLO 5 bis

(Gratuità del procedimento)

1. Il procedimento di cui all'articolo 3 è esente dal pagamento del contributo unificato di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Il procedimento iscritto prima del 13 marzo 2002 è esente dall'imposta di bollo, dai diritti di cancelleria e dai diritti di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario.] (1)

(1) Articolo inserito dall'articolo 2 del D.L. 11 marzo 2002, n. 28, e successivamente abrogato dall'articolo 299 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, a decorrere dal 1° luglio 2002.

ARTICOLO 5 ter

(Opposizione) (1)

1. Contro il decreto che ha deciso sulla domanda di equa riparazione può essere proposta opposizione nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento ovvero dalla sua notificazione.

2. L'opposizione si propone con ricorso davanti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il giudice che ha emesso il decreto. Si applica l'articolo 125 del codice di procedura civile.

3. La corte d'appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Del collegio non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento impugnato.

4. L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento. Il collegio, tuttavia, quando ricorrono gravi motivi, può, con ordinanza non impugnabile, sospendere l'efficacia esecutiva del decreto opposto.

5. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo.

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

ARTICOLO 5 *quater*

(Sanzioni processuali) (1)

1. Con il decreto di cui all' articolo 3, comma 4, ovvero con il provvedimento che definisce il giudizio di opposizione, il giudice, quando la domanda per equa riparazione è dichiarata inammissibile ovvero manifestamente infondata, può condannare il ricorrente al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro non inferiore ad euro 1.000 e non superiore ad euro 10.000.

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

ARTICOLO 5 *quinquies*

Esecuzione forzata (1).

1. Al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge, non sono ammessi a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso la Tesoreria centrale e presso le Tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge.

2. Ferma restando l'impignorabilità prevista dall' articolo 1, commi 294-bis e 294-ter, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e i sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile, con

atto notificato ai Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2, ovvero al funzionario delegato del distretto in cui e' stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio competente presso i Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2, a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi.

3. Gli atti di pignoramento o di sequestro devono indicare a pena di nullità rilevabile d'ufficio il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione.

4. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla Tesoreria centrale e alle Tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle Tesorerie medesime, ne' sospendono l'accreditamento di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie in tali casi rendono dichiarazione negativa, richiamando gli estremi della presente disposizione di legge.

5. L' articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460, si applica anche ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, ivi compresi quelli accreditati mediante aperture di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate.

(1) Articolo inserito dall'articolo 6, comma 6, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64.

ARTICOLO 5 *sexies*

(Modalità di pagamento) (1)

1. Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 ha validità semestrale e deve essere rinnovata a richiesta della pubblica amministrazione.

3. Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia, da emanare entro il 30 ottobre 2016, sono approvati i modelli di dichiarazione di cui al comma 1 ed è individuata la documentazione da trasmettere all'amministrazione debitrice ai sensi del predetto comma 1. Le amministrazioni pubblicano nei propri siti istituzionali la modulistica di cui al periodo precedente.

3-bis. Con decreti dirigenziali del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia, da adottarsi entro il 31 dicembre 2021, sono indicate le modalità di presentazione telematica dei modelli di cui al comma 3, anche a mezzo di soggetti incaricati, ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. (2)

4. Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso.

5. L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti.

6. L'amministrazione esegue, ove possibile, i provvedimenti per intero. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio, fatto salvo il ricorso ad anticipazioni di tesoreria mediante pagamento in conto sospeso, la cui regolarizzazione avviene a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie, di cui all'articolo 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

7. Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.

8. Qualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge proponano l'azione di ottemperanza di cui al titolo I del libro quarto del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il giudice amministrativo nomina, ove occorra, commissario ad acta un dirigente dell'amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali. I compensi riconosciuti al commissario ad acta rientrano nell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti.

9. Le operazioni di pagamento delle somme dovute a norma della presente legge si effettuano mediante accredito sui conti correnti o di pagamento dei creditori. I pagamenti per cassa o per vaglia cambiario non trasferibile sono possibili solo se di importo non superiore a 1.000 euro.

10. Nei casi di riscossione per cassa o tramite voglia cambiario il creditore può delegare all'incasso un legale rappresentante con il rilascio di procura speciale.

11. Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta.

12. I creditori di provvedimenti notificati anteriormente all'emanazione dei decreti di cui al comma 3 trasmettono la dichiarazione e la documentazione di cui ai commi precedenti avvalendosi della modulistica presente nei siti istituzionali delle amministrazioni. Le dichiarazioni complete e regolari, già trasmesse alla data di entrata in vigore del presente articolo, conservano validità anche in deroga al disposto dei commi 9 e 10.

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

(2) Comma inserito dall'art. 25, comma 1, D.L. 24 agosto 2021, n. 118, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 ottobre 2021, n. 147.

ARTICOLO 6

(Norma transitoria)

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3

della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte europea. In tal caso, il ricorso alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea (1).

2. La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

2-bis. Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'articolo 2, comma 2-bis, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'articolo 2 (2).

2-ter. Il comma 2 dell'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'articolo 3, comma 23, dell'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis (3).

(1) Il termine di cui al presente comma è prorogato al 18 aprile 2002 dall'articolo 1 del D.L. 12 ottobre 2001, n. 370, convertito dalla legge 14 dicembre 2001, n. 432.

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

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

ARTICOLO 7

(Disposizioni finanziarie)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di

previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

3.8. 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;».

3.9. 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. Il Ministro dell'economia e delle finanze, con uno o più decreti da adottare di concerto con i Ministri competenti per materia, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per le materie di competenza delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, può definire i criteri e le procedure riguardanti i procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa di cui al presente comma. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato. ⁽²⁸⁾

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

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

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

9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse. ⁽²⁷⁾

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 violazioni⁸⁵.

⁸⁵ 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.

VII. ULTERIORI DOCUMENTI

***1. Estratto dal resoconto stenografico dell'Assemblea
del Senato del 13 dicembre 2022***

**ESTRATTO DAL RESOCONTO STENOGRAFICO DELL'ASSEMBLEA DEL SENATO DEL
13 DICEMBRE 2022**

Seguito della discussione del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 162 del 2022.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 274. Ricordo che nella seduta di ieri la relatrice ha svolto la relazione orale e hanno avuto luogo la discussione generale e l'esame degli emendamenti e degli ordini del giorno riferiti agli articoli del decreto-legge, nel testo proposto dalla Commissione.

Passiamo alla votazione finale.

DE POLI (*Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE POLI (*Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, oggi all'esame di questa Assemblea c'è un provvedimento importante che, al di là delle polemiche, spesso infondate, lanciate nelle scorse settimane, intende colmare un vuoto legislativo esistente nel nostro ordinamento giuridico. Ricordiamo tutti il caso di Modena, con un *rave party* abusivo a cui parteciparono oltre 3.000 persone, così come quello di Viterbo del 2021, una festa abusiva che purtroppo causò una vittima di soli venticinque anni. Sempre in quella tragica circostanza furono ricoverate decine di persone in coma etilico o in condizione di overdose.

Sono tutte situazioni che devono farci riflettere e apro a tale proposito una breve parentesi. Il problema della diffusione della droga fra i giovani è sotto gli occhi di tutti ed è stato incredibilmente sottovalutato nell'ultimo decennio. C'è una diffusione delle droghe tra le nuove generazioni che è agghiacciante e del tutto simile, purtroppo, ai tragici anni Ottanta. Vorrei cogliere l'occasione per porre all'attenzione del Parlamento la necessità di adottare tutti gli strumenti opportuni per contrastare e prevenire il problema della diffusione delle sostanze stupefacenti e, nel contempo, inasprire le pene per chi trae lucro da questo mercato della morte.

Tornando alla questione del decreto in esame, non credo di poter essere smentito se dico che siamo tutti d'accordo sul fatto che sia necessario disincentivare eventi specifici come i *rave party*, che non sono di certo concerti o riunioni per divertirsi, ma - al contrario - momenti di ritrovo pericolosi per l'ordine pubblico e per l'incolumità fisica di tanti giovani che vi partecipano, così come purtroppo dimostrano le cronache. Siamo consapevoli dell'importanza del ruolo svolto dalle Forze dell'ordine, le quali devono avere gli strumenti adatti per contrastare questo fenomeno che ha causato decessi tra ragazzi e il ferimento sia di ragazzi che di poliziotti e del personale di tutte le Forze dell'ordine.

Di fronte a un dispositivo normativo che intende definire ciò che è legale e ciò che non lo è, tutelando l'incolumità fisica dei nostri giovani, dall'opposizione e da certa stampa si sono levati scudi contro questo decreto-legge. Ecco perché riteniamo che debbano essere previste pene certe per chi organizza questi ritrovi, mettendo a rischio la sicurezza dei nostri ragazzi. Penso, ad esempio, allo strumento della confisca dei beni necessari a realizzare il raduno, che è previsto appunto nel decreto-legge all'esame dell'Assemblea. Questa è una misura che, secondo noi, è dissuasiva, in quanto in un *rave* gli strumenti utilizzati per diffondere la

musica sono costosissimi, così come lo sono i mezzi per trasportarli. Il provvedimento all'esame di quest'Assemblea va proprio in questa direzione. Come ha sottolineato più volte il Ministro, che ringrazio, non è mai venuto meno e va dunque sempre garantito il diritto di esprimere il proprio pensiero, a maggior ragione se è un'espressione di dissenso, purché avvenga in una cornice di legalità e senza pregiudicare le libertà altrui.

Fin dall'inizio noi abbiamo condiviso l'impianto generale della legge, ma, a differenza dell'opposizione, abbiamo messo mano ad un provvedimento che il Parlamento ha sicuramente migliorato. Per questo motivo ringrazio i colleghi del mio Gruppo e di tutta la maggioranza, che hanno contribuito a introdurre le opportune modifiche, che dunque condividiamo.

Abbiamo apprezzato molto il lavoro di definizione della nuova fattispecie di reato introdotta. Siamo, infatti, soddisfatti del lavoro svolto, perché c'è stato un confronto adeguato e costruttivo, che ha portato appunto alla riformulazione del testo. Lo siamo perché l'impianto normativo rende più efficace il contrasto delle condotte illecite.

Mi avvio, quindi, alle conclusioni.

L'Italia, dunque, si dota di uno strumento legislativo adeguato al contrasto dei *rave party* illegali, a tutela dell'incolumità fisica dei nostri giovani. Per questa ragione, annuncio che il Gruppo Civici d'Italia-Noi Moderati-MAIE voterà in maniera favorevole al provvedimento in esame.

DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*). Signor Presidente, quello di cui parliamo oggi è il primo decreto varato dal Governo. Si tratta dunque, in un certo senso, di un biglietto da visita. Bisogna dire che difficilmente si poteva immaginare un esordio peggiore.

Il decreto-legge è sbagliato, dal mio punto di vista, da tutte le parti: nell'ispirazione, negli obiettivi che si propone, nei metodi chi adotta. Resta un passo molto grave, anche se depurato, come peraltro era inevitabile che fosse, dei suoi passaggi più inaccettabili, come quello che rendeva punibili anche i partecipanti ai *rave party* e soprattutto quello che apriva le porte alla possibilità di vietare ogni manifestazione, violando così in modo inconcepibile i principi basilari di ogni democrazia.

A quel passaggio è stato evidentemente posto riparo con un emendamento, che limita l'area di applicazione delle nuove norme agli eventi musicali, ma, a mio parere, resta davvero incredibile e profondamente inquietante che un Governo abbia potuto varare il decreto nella sua forma originaria, senza rendersi conto di quale gigantesco *vulnus* stava infliggendo alle regole della democrazia; oppure, peggio ancora, rendendosene conto, ma considerando la questione di secondaria importanza. Insomma, o il disprezzo per la libertà di manifestare oppure la mera incompetenza: faccia lei, signor Sottosegretario.

In ogni caso, anche se limitato agli eventi musicali, il decreto, dal nostro punto di vista, resta comunque inaccettabile. Perché prendere di mira proprio gli eventi musicali con norme così draconiane? Sono un problema così urgente, così impellente, così minaccioso da richiedere il varo di norme eccezionali? Sono per caso una delle emergenze del Paese? Una delle piaghe che affliggono l'Italia e che richiederebbero davvero norme eccezionali, quali potrebbero essere la povertà, la disegualianza o l'evasione fiscale?

La risposta la conosciamo tutti e la risposta la conosce perfettamente anche il Governo, che peraltro lo ammette, con un certo candore o forse con notevole spudoratezza. Il vice premier Tajani, in un'intervista rilasciata il 9 novembre al «Quotidiano Nazionale» e mai smentita, giustificava così la drasticità del Governo: il problema è stato affrontato in Consiglio dei ministri perché c'era un *rave* in corso.

Che cos'è, una coincidenza? Un capriccio del caso, per cui è capitato che una delle prime riunioni del nuovo Governo si svolgesse proprio contestualmente a un *rave* illegale? Tra l'altro, era uno dei pochissimi *rave* illegali. Quest'anno in Italia ce ne sono stati in tutto tre: questa è la dimensione del problema.

Il Governo ha pensato di cogliere l'occasione per mostrare i muscoli, per dimostrare la propria intransigenza su un terreno particolarmente comodo. Evidentemente, è molto più facile prendersela con qualche centinaia di giovani che ascoltano musica, qualche volta esagerando nei decibel, che non con i grandi evasori, per esempio, o con le *lobby* potenti ed agguerrite.

Insomma, si è trattato di una cosa che si chiama propaganda e, in questo caso, anche una propaganda particolarmente di bassa lega. È davvero un pessimo segnale.

Abbiamo visto già negli anni passati Ministri confondere programmaticamente il loro Ministero con i palchi dei comizi, prendere provvedimenti guardando soltanto al tornaconto di un facile consenso, per esempio, confondere gli interessi del Paese con gli esiti di un successivo sondaggio. Io penso sia fondamentale per tutti, anche per lo stesso Governo, mettere un freno drastico a questa tendenza: propaganda e atti del Governo devono tornare ad essere sfere diverse, separate e non sovrapponibili.

Infine, questo decreto è profondamente sbagliato nel merito. Conviene ricordare che l'articolo 17 della Costituzione non prevede eccezioni per gli eventi musicali: «I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». Sottolineo il termine «comprovati», perché invece questo decreto si muove sul terreno scivolosissimo del pericolo presunto, che notoriamente non è affatto ben visto dalla Corte costituzionale, a meno che non si tratti della tutela di beni fondamentali come la vita o come la salute. In casi come questi sarebbe davvero più saggio muoversi tenendo in equilibrio un certo grado di tolleranza e anche la giusta attenzione per la protezione della salute di chi partecipa ai *rave*, ma protezione e repressione sono concetti profondamente diversi. Non siamo di fronte a pericolosi criminali, non si tratta di nemici che possano o debbano essere trattati come pericoli pubblici, stabilendo peraltro sanzioni esorbitanti come la condanna a un massimo di sei anni. Faccio solo notare, anche relativamente a recenti drammatici fatti di cronaca, che in Italia il possesso illegale di armi è punito con una reclusione da tre a dodici mesi. Qui si parla di una reclusione da tre a sei anni. In nessun altro Paese europeo sono previste pene così smisurate. Ed è davvero una magra consolazione sentirsi dire che la pena sproporzionata serve a rendere possibili le intercettazioni, perché le stesse intercettazioni sono uno strumento che andrebbe utilizzato con misura e soprattutto nelle fattispecie di reato gravi abbastanza da giustificare un controllo minuzioso, peraltro senza voler aggiungere che proprio sul tema dell'abuso dello

strumento il Ministro stesso aveva espresso recentissimamente in audizione in Commissione una posizione assai diversa, quindi fareste bene a chiarirvi tra di voi.

Insomma, ancora una volta in questo Paese si disegna un'idea di giustizia a targhe alterne - lasciatemela definire così - forte con i deboli, assolutamente poco garantista su materie e questioni che tutto sono tranne che un pericolo reale ed immediato. Poi sarebbe bene anche discutere di garantismo, lo dico per inciso, perché avete inserito nello stesso decreto cose anche molto diverse tra di loro, ma lo dico rapidamente per dire che considero sbagliata anche la riforma del carcere ostativo, che invece di seguire il tracciato segnato alla Corte costituzionale, articola un sistema di misure a mio avviso in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione, il che peraltro significherebbe in futuro anche un aggravamento del già insostenibile sovraffollamento delle carceri.

In ogni caso, tornando ai *rave*, c'è un'altra ragione ancora e più di fondo che motiva il nostro dissenso e il nostro voto non semplicemente contrario, ma radicalmente contrario. (*Applausi*). I *rave* e la loro storia trentennale sono una prassi dell'aggregazione giovanile, che vi piaccia o meno, fatevene una ragione. In alcuni Paesi europei, evidentemente un po' più avanzati del nostro, che cercano di leggere la questione con uno sguardo che non è semplicemente lo sguardo dell'ordine pubblico, sono considerati uno spazio di libertà, di cultura, addirittura qualcuno li utilizza per fare mercato, pensate voi. Si cerca, per l'appunto, di comprendere, non soltanto di reprimere fenomeni come questi. In quei Paesi che invece hanno privilegiato un impianto proibizionista, sapete cosa è successo? Che i *rave* sono aumentati, non sono certo diminuiti, come è del tutto evidente quando si mettono in campo politiche proibizioniste che vengono utilizzate semplicemente come bandiere e non certo per risolvere i problemi. Insomma: propaganda, *fake news* continue, costruite ad arte, che andrebbero messe da parte una volta per tutte, perché non fate bella figura a cavalcarle in questo modo.

Allora, davvero, provate a fare meno ragionamenti ideologici. Basta accarezzare la pancia di un elettorato a cui - lo capisco - non potete dare di più. Evidentemente non potete concedere le promesse che avete raccontato in campagna elettorale, perché la realtà dei fatti è un po' più difficile della propaganda, e quindi concedete bandierine e contentini da sventolare: complimenti!

Concludendo, a chi pensa che alla fine un *rave* è solo un *rave* e sono altri i divieti su cui indignarsi, voglio ricordare una cosa molto precisa: le norme liberticide sono liberticide sempre, di qualunque argomento si parli e il rischio che si cominci così per poi passare ad altro è sempre dietro l'angolo. Per ora e per fortuna non ci siete riusciti, perché il vento di indignazione che si è mosso nel Paese ve lo ha impedito e spero che non ci riproverete. Sappiate, in ogni caso, che troverete sempre la nostra opposizione radicale e il nostro più profondo dissenso. (*Applausi*).

[...]

Ripresa della discussione del disegno di legge n. 274 (ore 14,47)

SCALFAROTTO (*Az-IV-RE*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCALFAROTTO (*Az-IV-RE*). Signor Presidente, intervengo per annunciare il convinto voto contrario del Gruppo Azione-Italia Viva-Renew Europe. Voteremo contro il decreto-

legge in esame per due ragioni principali, la prima delle quali è di politica generale. Il cosiddetto decreto-legge *rave party* è stato il primo provvedimento che il Governo ha assunto dopo essere entrato in carica e francamente lascia sconcertati che il nuovo Governo politico del Paese, in un momento così delicato per la nostra Repubblica, abbia determinato di riunirsi non per occuparsi delle numerosissime ed estremamente gravi emergenze che il Paese fronteggia, ma per parlare di *rave party*.

Presidenza del vice presidente CASTELLONE (ore 14,48)

(Segue SCALFAROTTO). È una cosa che lascia sconcertati, soprattutto in prospettiva, perché l'impressione che si ha è che il Governo, come strategia generale, nell'incapacità di elaborare politiche originali utili al Paese, scelga di identificare dei nemici. Oggi sono i migranti e domani possono essere i ragazzi che a Modena stanno facendo un *rave party*, che vengono tra l'altro sgomberati con la massima calma e tranquillità, grazie alla capacità della prefetta di Modena e delle Forze dell'ordine, quindi senza che ci sia nessun particolare allarme. Ebbene, il Governo si riunisce per prendere questa decisione, che sembra proprio esorbitante rispetto ai bisogni del Paese, anomala, strana e singolare. Speriamo che il Governo cominci a governare, invece di identificare spauracchi e spaventapasseri che servono a distrarre l'attenzione dell'opinione pubblica.

Il secondo motivo sostanziale per votare in modo convinto contro questo decreto-legge ha a che fare con la politica giudiziaria, con le politiche del Ministero della giustizia, e lo dico al sottosegretario Ostellari.

Il fatto politico di questi giorni, dopo che questo decreto è entrato in vigore, è stato rappresentato dall'audizione del ministro Nordio in Commissione giustizia qui in Senato e poi alla Camera, un'audizione che ha fatto molto rumore nell'opinione pubblica a giusta ragione, perché il ministro Nordio ha detto delle cose particolarmente incisive e innovative, non avendo timori nel denunciare il re nudo. Ci ha parlato giustamente di presunzione di innocenza, ci ha parlato dell'esagerato uso delle intercettazioni e del diritto alla *privacy* delle persone, nonché dell'esagerazione e della tendenza che la politica ha a risolvere tutti i problemi del Paese grazie a una sanzione penale, per cui ci si mette la reclusione e si è risolto il problema. Basterebbe visitare un carcere per capire, cosa che vi invito sempre a fare, care colleghe e cari colleghi: vi ricordo che abbiamo questa prerogativa, quindi fatelo, perché aiuta molto a prendere decisioni sulla giustizia. Il Ministro ci è venuto appunto a parlare di un uso della reclusione che non può essere la panacea di tutti i mali; visitando le carceri i direttori vi diranno che lì ci va un sacco di gente che con il carcere non ha niente a che fare. Situazioni di marginalità sociale e di disagio psichico, tutto va a finire in una galera e questo non è degno di un Paese civile. (*Applausi*).

Che cosa fa dunque il Governo? Nonostante le dichiarazioni garantiste del ministro Nordio, fa un bel reato nuovo di cui non sentivamo nessuna mancanza, un reato punito con una sanzione pesantissima, addirittura da tre a sei anni di reclusione, con una norma scritta tra l'altro - perdonatemi se lo dico - in maniera pedestre, come dimostra il fatto che, nonostante si sia usato un decreto-legge per introdurre un nuovo reato (cosa sempre sconsigliabile), il Governo abbia dovuto emendare esso stesso la norma, a dimostrazione scientifica e comprovata che era stata scritta malissimo. (*Applausi*).

Lo dico quindi di nuovo al Governo per il suo tramite, signora Presidente: non usate più i decreti-legge per introdurre norme penali, non va fatto, in particolare non lo sapete fare.

Questo decreto ha una serie di problemi che proverò a raccontarvi molto rapidamente. Innanzitutto, non c'era nessuna necessità e urgenza di prendere questa decisione perché, come ho già detto, i *rave* non rappresentano certamente un'urgenza del Paese. Non rappresenta però neanche un'urgenza del Paese in senso tecnico il fatto di agire sull'ergastolo ostativo perché, quando in quest'Aula si è sentito dire che c'è una data tagliola prevista dalla Corte costituzionale, ciò vuol dire certamente che non c'è un'urgenza in senso tecnico *ex* articolo 77 della Costituzione. Se infatti un fatto è prevedibile, di per se stesso non è urgente; non si può usare la decretazione d'urgenza per riparare a un ritardo del Governo *pro tempore* o del Governo precedente non importa. Non è quello il campo in cui l'Esecutivo può invadere la responsabilità del potere legislativo.

Per di più le norme sull'ergastolo ostativo sono punitive nei confronti delle persone che hanno subito la sanzione penale. La cosa va assolutamente in contraddizione con il monito della Corte costituzionale e con le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che ci hanno detto di riformare l'ergastolo in senso più favorevole al reo e non meno favorevole al reo come si fa con questo decreto-legge. È quindi un tradimento del monito della Corte costituzionale.

Vogliamo poi parlare della riforma Cartabia che viene posticipata? Si dice che bisogna dare il tempo agli uffici giudiziari di organizzarsi. Spiegate mi, mi spieghi signor Sottosegretario: lei mi dice che i problemi degli uffici giudiziari si risolvono con due mesi di proroga? Allora qui delle due l'una: o avete in mente di varare un'ulteriore proroga, cosa della quale mi preoccuperei moltissimo anche perché parliamo di un obiettivo del PNRR, oppure l'urgenza evidentemente non c'era.

Aggiungo che si è deciso di posporre l'intera riforma Cartabia e non soltanto le norme che riguardavano gli uffici giudiziari. Pertanto, anche in questo caso, nonostante le parole del ministro Nordio, questo Governo, che si annuncia garantista, è in realtà manettaro come pochi. Penso, ad esempio, ai reati la cui procedibilità non è più d'ufficio, ma a querela di parte: avete addirittura stabilito che una persona che ha subito una custodia cautelare debba stare in prigione venti giorni in attesa che il querelante arrivi a querelare, come se venti giorni nelle prigioni fossero acqua fresca. (*Applausi*). Cari colleghi, vi assicuro non è così.

Quanto al *rave party*, lo abbiamo già detto: la disposizione è scritta malissimo. La norma faceva temere per la libertà di riunione e per dei diritti fondamentali dei cittadini. Tuttavia, diciamoci la verità: la norma parlava non di *rave party*, quanto piuttosto di un'invasione di fondi. Solo dopo, grazie al successivo emendamento, c'è stata l'indicazione che si dovesse trattare di uno spettacolo musicale, di un raduno fatto a quello scopo. Aggiungo che per questa sanzione di sei anni si dice che così si possono fare le intercettazioni. È sempre il contrario di quello che dice il Ministro: ci viene a dire meno intercettazioni, ma troviamo più intercettazioni nel decreto-legge. Ma, scusate, voi stabilite la sanzione non sulla base della gravità del fatto, ma sulla base della circostanza per cui su quella sanzione è possibile utilizzare uno strumento come le intercettazioni? (*Applausi*). Viene a mancare proprio il minimo non solo del diritto penale, ma anche della ragionevolezza. Anche per questa ragione, questo decreto-legge merita sicuramente un voto negativo.

Desidero concludere soffermandomi sull'ultima di queste questioni che dimostra, ancora una volta, la totale disomogeneità del decreto e, quindi, la sua incostituzionalità. A un certo punto sono spuntate delle altre norme (vedo la presidente Bongiorno) e in Commissione

giustizia siamo dovuti diventare esperti di sanità visto che si parla di vaccinazioni. Strizzando l'occhio all'ampio mondo *no vax*, si decide di reintegrare i medici *no vax* in servizio. Si tratta, a mio parere, di un segnale pessimo e orrendo nei confronti dei tantissimi sanitari che hanno fatto dei sacrifici enormi e anche contro-intuitivo rispetto alla scienza. (*Applausi*). Un medico che non si fida della scienza è come un architetto che non si fida della forza di gravità: va tolto dal servizio immediatamente.

Voglio sottolineare un fatto politico importante: che la capogruppo di Forza Italia, senatrice Licia Ronzulli, non voti questo provvedimento è un fatto politico che non può... (*Commenti*). Senatrice, se la cosa ha stupito il presidente del Senato La Russa, consenta che mi stupisca anche io. La possibilità che il Capogruppo di una forza di maggioranza non voti un provvedimento mi rende facile profeta del fatto che questa maggioranza è stata molto scaltra ad allearsi per avere i seggi dei collegi uninominali, ma che, se cominciamo così, non è difficile prevedere una vita piuttosto breve, forse molto breve, per questo Governo. (*Applausi*).

ZANETTIN (*FI-BP-PPE*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZANETTIN (*FI-BP-PPE*). Signor Presidente, onorevole sottosegretario Ostellari, onorevoli colleghe e onorevoli colleghi, nel mio precedente intervento sulla questione pregiudiziale ho già sottolineato il ruolo che ha avuto Forza Italia nell'attività emendativa al provvedimento in esame. Se oggi il testo passato all'esame dell'Assemblea non presenta criticità di ordine costituzionale lo si deve - e molto - all'impegno del nostro movimento politico.

Va sottolineato che, almeno in questa occasione, è stato smentito il luogo comune che dipinge il ruolo del Parlamento del tutto succube e prono ai *Diktat* del Governo e, quindi, magari inutile e superfluo. Il Parlamento non è un passacarte dedito alla semplice ratifica delle decisioni assunte a Palazzo Chigi e stavolta lo ha dimostrato.

Il testo uscito dalla Commissione dopo un approfondito dibattito dottrinale e politico risulta molto diverso da quello contenuto nel decreto-legge originario ed è ora del tutto rispettoso dei principi contenuti negli articoli 17 e 21 della nostra Costituzione che garantiscono la libertà di riunione e di espressione. È chiaro che la norma che disciplina il reato di *rave* non può riguardare le manifestazioni studentesche, né quelle sindacali e politiche. Non è una norma liberticida, né un pericolo per la democrazia. E mi sorprende che poco fa il senatore De Cristofaro non abbia riconosciuto, nel suo intervento, questo prezioso lavoro svolto dalla nostra Commissione.

La fattispecie astratta incriminatrice è stata adeguatamente tipizzata e il suo perimetro normativo è stato definito, evitando possibili interpretazioni estensive. Il *rave* diventa quindi reato, perché l'attuale articolo 633 del codice penale era inadeguato per reprimere efficacemente il fenomeno. Questo lo aveva riconosciuto, nella scorsa legislatura, la stessa ministra Lamorgese, in un'intervista al quotidiano «Il Messaggero» che diversi oratori intervenuti ieri in discussione generale hanno ricordato. Il *rave* va condannato perché è un fenomeno illegale, determina devastazioni e spaccio di droga e, in talune occasioni, ha avuto anche esiti mortali. Pertanto bene ha fatto il Governo a inserire una nuova fattispecie penale incriminatrice.

L'approvazione di un nostro emendamento ha consentito di espungere dal novero dei reati ostativi previsti dall'articolo 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario quelli contro la pubblica amministrazione. Abbiamo così ripristinato il cosiddetto doppio binario, cioè la distinzione fra i reati gravissimi (in particolare mafia e terrorismo), che meritano un trattamento sanzionatorio assai severo, e i reati, pur gravi, per i quali è stabilita una disciplina ordinaria. La parificazione dei reati contro la pubblica amministrazione a quelli di mafia era un'aberrazione normativa, frutto solo del dogmatismo manettaro e giustizialista dell'ex ministro Bonafede e del MoVimento 5 Stelle. Questo peraltro non lo dice solo il sottoscritto, irriducibile liberale garantista, ma lo ha confermato, seppur implicitamente (se non sbaglio recentemente), anche il presidente emerito della Corte costituzionale Giuliano Amato. Chi meglio di lui può essere considerato l'interprete autentico della sentenza n. 97 del 2021 della Corte costituzionale? Non devono quindi sorprendersi né indignarsi i colleghi del MoVimento 5 Stelle.

Nel corso della discussione sulle linee programmatiche del neoministro della giustizia Nordio, il senatore Scarpinato ha provato a sostenere che questo intervento avrebbe indebolito nel nostro Paese la lotta alla corruzione. La risposta del Ministro è stata fulminante, da 10 e lode, e lo ha lasciato interdetto e senza parole: la severità delle pene e la faccia feroce dello Stato non hanno mai efficacemente contrastato la corruzione. Ha citato gli Annales di Tacito: «*Corruptissima re publica plurimae leges*». Tantissime leggi, come accade oggi, che si risolvono però in grida manzoniane senza efficacia.

La corruzione nella pubblica amministrazione si combatte piuttosto con la semplificazione normativa, con l'abolizione delle autorizzazioni preventive, con la trasparenza e la riduzione della discrezionalità amministrativa. Con la cancellazione dei reati contro la pubblica amministrazione dal novero di quelli ostativi ex articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, si può quindi aprire davvero una nuova stagione in materia di giustizia, che cancelli gli obbrobri manettari dell'oscurantismo giuridico dell'ex ministro Bonafede.

Ci riempie di speranza, in particolare, il discorso pronunciato la scorsa settimana dal ministro Nordio sulle linee programmatiche del suo Dicastero. Abbiamo intravisto nel suo programma i principi ideali per i quali Forza Italia si batte fin dalla sua fondazione. Mai un Ministro della giustizia, almeno a mia memoria, ha avuto il coraggio politico di delineare un programma riformatore così nitidamente ispirato ai valori costituzionali della presunzione di non colpevolezza e del garantismo giuridico. La critica all'abuso della carcerazione preventiva e delle intercettazioni telefoniche e all'uso strumentale dell'obbligatorietà dell'azione penale è stata da applausi.

Con una maggioranza parlamentare così ampia e cinque anni legislatura davanti possiamo davvero conseguire obiettivi di grande respiro: la separazione delle carriere tra PM e giudici, l'abolizione o la revisione dei reati a condotta evanescente (come l'abuso d'ufficio e il traffico di influenze), la revisione della legge Severino, la limitazione dell'uso dei *trojan* ai reati di mafia e terrorismo, escludendolo per i reati meno gravi. Forza Italia sosterrà senza esitazioni e con la massima energia tutte queste riforme.

Un accenno particolare deve essere anche fatto al tema dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte del pubblico ministero. Chi parla ha presentato già in questo provvedimento un emendamento, oggetto di un disegno di legge presentato in questa legislatura, e ha presentato un emendamento alla riforma Cartabia nella scorsa legislatura.

L'emendamento, su richiesta del Governo, è stato ritirato e trasformato in un ordine del giorno che è stato accolto dal Governo (l'abbiamo illustrato ieri). Il tema dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento è centrale nel programma con cui il centrodestra unito si è presentato di fronte agli elettori nelle scorse elezioni. Dal momento in cui nel nostro ordinamento è stato introdotto il principio del ragionevole dubbio è del tutto evidente che un imputato non può essere ritenuto colpevole oltre ogni ragionevole dubbio se un giudice, in un qualsiasi grado di giudizio, lo ha prosciolto dalle accuse. È un concetto di altissimo valore giuridico, dibattuto in dottrina da quasi trent'anni. Io ricordo che entrò per primo nella questione il professor Padovani con un articolo e poi si è anche tradotto nella cosiddetta legge Pecorella, che poi fu - reputo ingiustamente - cassata dalla Corte costituzionale. Probabilmente nel 2007 il Paese non era pronto a recepire un'innovazione giuridica così significativa, ma certamente oggi lo è. L'attuale maggioranza parlamentare ha la forza per introdurre questa norma garantista e Forza Italia sarà vigile ed impegnata al massimo per perseguire questo obiettivo. Il nostro Paese, la culla del diritto, quello che si vanta di aver dato i natali a Cesare Beccaria, negli ultimi anni ha subito l'oltraggio di legislazioni permeate di populismo giudiziario; è giunto il momento di voltare pagina e noi, come abbiamo già detto, siamo pronti.

In conclusione, signora Presidente, mi vorrei soffermare su una sorta di precedente normativo per segnalare corsi e ricorsi storici. Già in passato il Senato si occupò, per così dire, di *rave party*. Non mi riferisco a questo Senato della Repubblica e neppure al Senato regio, ma piuttosto al Senato romano. Tito Livio, infatti, ci ricorda che nel 186 avanti Cristo il Senato romano già si occupò di *rave party*, che allora si chiamavano bacchanali e creavano disordini. In quell'anno, sulla base di un senatoconsulto, vennero proibiti e i partecipanti perseguitati. Corsi e ricorsi storici. Vale dunque la pena ricordare una frase di Guicciardini: «Quello che è e sarà, è stato in altro tempo». Guarda caso, questa frase è riportata nel fregio della sala Maccari di questo Senato e questo argomento serve al sottoscritto per ribattere al senatore De Cristofaro, che proprio poco fa criticava la scelta del Governo di reprimere i *rave party*. Questi fenomeni c'erano anche in tempi antichi e sono stati repressi e anche adesso li andiamo a reprimere con questa previsione di legge.

Da ultimo, signora Presidente, mi consenta di ringraziare la presidente della Commissione giustizia, nonché relatrice del provvedimento, senatrice Bongiorno, per l'equilibrio e la perizia con cui ha guidato i nostri lavori, consegnando all'Assemblea in tempi assai rapidi, ma senza mai strozzare il dibattito, un testo ampiamente modificato rispetto a quello originale. Per quanto finora espresso, Forza Italia voterà convintamente a favore della conversione in legge del decreto-legge in esame. (*Applausi*).

SCARPINATO (*M5S*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCARPINATO (*M5S*). Signora Presidente, il MoVimento 5 Stelle esprime voto contrario all'approvazione del presente provvedimento perché è un testo normativo che, così come è stato strutturato nella sua stesura finale, è destinato a fare male al nostro Paese sotto vari profili. In primo luogo, perché è una legge che disincentiva fortemente la collaborazione con la giustizia dei condannati per reati ostativi, disabilitando così uno degli strumenti rivelatisi più efficaci nel contrasto alle mafie e alle altre forme di criminalità organizzata. Sono stati, infatti, introdotti una serie di meccanismi normativi che sortiscono l'effetto di

riservare ai condannati che collaborano con la giustizia un trattamento in taluni casi peggiore e in altri casi analogo a quello previsto per i condannati che decidono di non collaborare, facendo così venir meno in modo significativo la motivazione a collaborare. Per limitarmi a pochi esempi basti considerare che ai condannati che collaborano con la giustizia è imposto l'obbligo di specificare dettagliatamente tutto il proprio patrimonio occulto, che viene immediatamente sequestrato e poi confiscato. In caso di dichiarazioni mendaci sulle componenti di tale patrimonio, la normativa sui collaboratori prevede la revoca del programma di protezione e dei benefici penitenziari concessi, nonché l'attivazione di una procedura di revisione per la revoca degli sconti di pena ottenuti in sede di condanna per la collaborazione prestata.

Ebbene, il 23 novembre 2022, il procuratore nazionale antimafia, nel corso della sua audizione dinanzi alla Commissione giustizia del Senato, ha evidenziato la necessità che analogo obbligo di dichiarare il patrimonio occulto venisse imposto anche ai condannati che decidono di non collaborare, quando essi richiedano la concessione dei benefici penitenziari, e ciò al fine di evitare di riservare ai non collaboranti un trattamento più favorevole rispetto ai collaboratori.

Il Gruppo MoVimento 5 Stelle ha presentato uno specifico emendamento in tal senso. Ebbene, questa maggioranza, sia in Commissione giustizia sia in Aula, ha respinto l'emendamento, creando in tal modo, con lucida e consapevole scelta politica, un singolare doppio binario: obblighi inflessibili e severe sanzioni per i condannati che decidono di collaborare; indulgenza di Stato per i patrimoni occulti dei condannati che decidono di non collaborare (*Applausi*), autorizzati a serbare il silenzio sulle ricchezze accumulate e sottratte alla confisca grazie a sofisticate tecniche di riciclaggio. Non basta. Vi fornisco un altro esempio di trattamento deteriore riservato ai collaboratori di giustizia rispetto ai non collaboranti.

La normativa vigente prevede che, per la concessione dei benefici penitenziari ai collaboratori di giustizia, non è sufficiente la prova dell'insussistenza di legami con la criminalità organizzata o eversiva, e non basta neppure la revisione critica della condotta criminosa; occorre un altro requisito: la prova dell'avvenuto ravvedimento.

Proprio per la carenza del requisito dell'avvenuto ravvedimento, la magistratura di sorveglianza ha rigettato domande di ammissione ai benefici penitenziari, avanzate da importanti collaboratori di giustizia. Da ultimo, con sentenza del 7 ottobre 2019, la Corte di cassazione ha confermato la legittimità del diniego della concessione della detenzione domiciliare al noto collaboratore Giovanni Brusca perché, pur essendo stata accertata la revisione critica della sua condotta criminosa, non si è tuttavia ritenuta raggiunta la prova dell'avvenuto ravvedimento, che - come scrive la Cassazione - è un concetto giuridico più pregnante della revisione critica, perché indica un mutamento profondo e sensibile della personalità del soggetto: un vero e proprio pentimento civile. Ebbene, il testo di legge che vi accingete ad approvare prevede che, per la concessione dei benefici penitenziari ai condannati che si rifiutano di collaborare, è sufficiente la revisione critica della condotta criminosa e non è necessario il requisito dell'avvenuto ravvedimento. È evidente la disparità di trattamento che si viene così a determinare a tutto vantaggio dei condannati non collaboranti.

Abbiamo proposto un emendamento per eliminare questa ingiustificata disparità, prevedendo che il requisito dell'avvenuto il ravvedimento sia richiesto anche per la concessione dei benefici penitenziari ai non collaboranti: anche questo emendamento è stato respinto, segnando un altro significativo punto a favore della non collaborazione. Non basta ancora.

Grazie a questa legge, i condannati che collaborano e quelli che non collaborano potranno accedere ai benefici penitenziari dei permessi premio e del lavoro all'esterno pressoché con la stessa tempistica: più o meno dopo sette anni dall'inizio della custodia cautelare per chi collabora, e dopo otto anni e sei mesi per chi non collabora.

Se si considerano questi fattori, ed altri che, per ragioni di tempo, non è possibile menzionare, si comprende come e perché questa legge sia destinata a disincentivare la collaborazione con la giustizia e a incentivare e normalizzare il codice dell'omertà. Ci si chiede, infatti, perché mai un mafioso condannato dovrebbe in futuro scegliere di collaborare esponendosi al rischio costante di subire gravi ritorsioni per sé e per la propria famiglia, subendo nuove condanne a seguito della confessione di reati non ancora accertati e rinunciando per di più a tenere per sé il patrimonio illecito occulto accumulato quando, non collaborando e limitandosi a deporre le armi, a recidere, cioè, ogni rapporto con l'associazione criminale di appartenenza, può accedere ugualmente ai benefici penitenziari accollandosi solo il costo di ottenere tali benefici con qualche anno di carcerazione in più. (*Applausi*).

Una legge che rende più pagante la fedeltà al codice dell'omertà rispetto alla collaborazione con lo Stato segna una grave regressione sia sotto il profilo dell'efficacia del contrasto al crimine organizzato sia sul piano culturale. Dunque fa male al nostro Paese, un male che non si proietta solo sul futuro, ma retroagisce perniciosamente anche sul passato e sul presente. Disincentivando future collaborazioni di condannati all'ergastolo, questa legge sortisce infatti anche l'effetto di sopprimere ogni residua speranza di conoscere i segreti e le terribili verità che si celano dietro le stragi politiche mafiose del 1992 e del 1993 (*Applausi*), stragi eseguite non solo per interessi interni alle mafie, ma anche per interessi di soggetti esterni, al fine di realizzare la destabilizzazione politica del Paese e pilotare la transizione verso un nuovo ordine politico, con un uso sapiente del linguaggio delle bombe. Segreti di cui sono ferrei e impenetrabili custodi una decina di boss mafiosi stragisti, condannati all'ergastolo, ad alcuni dei quali è stata già concessa la revoca del 41-bis, i quali si sono sempre rifiutati di collaborare, nutrendo l'incrollabile certezza che prima o poi, in cambio del loro silenzio, sarebbe stato loro concesso di uscire dal carcere senza collaborare, (*Applausi*).

Non basta. La legge che vi accingete ad approvare fa male al Paese anche perché segna il ritorno di una concezione classista e castale del sistema penale. Andando molto oltre il perimetro delle decisioni della Corte costituzionale, avete soppresso il regime ostativo previsto per alcuni tra i più gravi reati contro la pubblica amministrazione, una scelta esclusivamente politica che non ha alcuna motivazione giuridica, certo non la motivazione di riservare il regime ostativo solo ai reati associativi, escludendo i reati monosoggettivi, in primo luogo perché avete lasciato il regime ostativo anche per altri reati monosoggettivi, contemplati nello stesso comma nel quale vi erano i reati contro la pubblica amministrazione, in secondo luogo perché avete escluso dal novero dei reati ostativi anche

l'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di gravi reati contro la pubblica amministrazione; certo, non la motivazione che questi specifici reati contro la pubblica amministrazione non possano essere equiparati sul piano criminologico ad altri reati più gravi rimasti invece sotto il regime ostativo. Avete escluso infatti dal regime ostativo reati come la corruzione in atti giudiziari, puniti fino a vent'anni di galera, e avete lasciato il reato ostativo per il contrabbando di tabacchi, punito con sei anni. (*Applausi*).

L'eliminazione dei più gravi reati di corruzione dal novero del reato ostativo è solo il preludio di una stagione annunciata di *restyling* del sistema penale di stampo classista, che da tempo viene annunciato e che riceve il plauso di tutti i palazzi del potere e dei *media* padronali: da una parte, l'ulteriore depenalizzazione del reato di abuso d'ufficio, l'annunciato ridimensionamento del reato di traffico di influenze illecite, la demonizzazione e il taglio delle intercettazioni anche per reati di mafia e corruzione, dall'altra l'introduzione con questa legge di un reato che criminalizza i giovani che organizzano raduni musicali non autorizzati con pene spropositate, da tre a sei anni, che rendono obbligatorio l'arresto in flagranza, la custodia cautelare e autorizzano le intercettazioni. Tutti i nostri emendamenti, finalizzati a ridurre le pene, sono stati respinti.

Si rivela così come, dietro la maschera di un garantismo di facciata esibito a ogni piè sospinto come alibi per le riforme di questa maggioranza, si celi il vero volto classista delle scelte della vostra politica criminale: pugno di ferro e ferocia giustizialista per i reati della gente comune, guanti di velluto e lassismo per i reati dei colletti bianchi che popolano i piani alti della piramide sociale. (*Applausi. Congratulazioni*).

STEFANI (*LSP-PSd'Az*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STEFANI (*LSP-PSd'Az*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, *in primis* vorrei ringraziare, a nome di tutto il gruppo della Lega, e sono certa anche da parte di tutta la maggioranza, la presidente della Commissione giustizia Giulia Bongiorno per l'attività svolta e per come ha saputo condurre lavori non facili. (*Applausi*).

Questo è uno dei primi provvedimenti che abbiamo esaminato in Commissione giustizia ed è anche un provvedimento complesso. Come Gruppo della Lega interveniamo soffermandoci soprattutto su due grossi temi che hanno riguardato questo importante decreto. *In primis*, vi è il tema dei cosiddetti reati ostativi, un termine difficile che in realtà riguarda una componente fondamentale e importantissima della lotta contro il crimine, ossia i collaboratori di giustizia, che sono una vera arma e uno strumento assolutamente insostituibile. Ricordiamo come la collaborazione sia stata in grado di smantellare intere organizzazioni criminali. Ricordo, ad esempio, Felice Maniero, che costruì la mala del Brenta e la distrusse con la collaborazione.

Perché - ci si può domandare - una persona sceglie di collaborare? Ci possono essere varie ragioni, ad esempio personali, più o meno dovute a un pentimento. Occorre ragionare per certi versi sulla differenza che c'è fra chi collabora e chi no; tra chi collabora e magari giunge comunque a dover espiare la sua pena e colui che non collabora e che deve espiare la sua pena. Per certi versi, questo ha motivato la disciplina attualmente esistente: c'è una differenziazione del trattamento penitenziario dei condannati per reati gravi di criminalità organizzata e altri gravi delitti, distinguendoli dai cosiddetti reati comuni. Si subordina così l'accesso alle misure premiali all'esistenza di determinate condizioni. Ma c'è una domanda

che riguarda il motivo per il quale è giunto il monito della Corte costituzionale e per il quale già nella precedente legislatura si è arrivati a predisporre un testo di modifica della norma dell'ordinamento penitenziario, per arrivare oggi al decreto-legge in esame. La domanda è: fino a che punto può essere premiato il collaboratore? O peggio: fino a che punto il non collaboratore può essere punito? È per questa ragione che l'ordinanza della Corte costituzionale ha ravvisato una incompatibilità con la Costituzione delle norme che individuano la collaborazione come l'unica possibile strada per giungere a dei benefici.

Dice la stessa Corte che occorre una scelta di politica criminale. Quindi nel predisporre un testo non ci deve orientare il mero diritto. Talvolta, a leggere le norme di diritto, un po' si pensa che il diritto sia come cristallizzato; in realtà nasce ed è frutto di una decisione, come quella che stiamo per prendere oggi, che è una scelta di politica criminale. Si è scelto di permettere al non collaboratore di giustizia di accedere comunque a dei benefici premiali nel momento in cui dimostri che ci sono delle condizioni, che abbia adempiuto alle sue obbligazioni, che abbia pagato la parte lesa (quindi deve aver assolto agli obblighi di riparazione pecuniaria). Deve anche dimostrare di avere degli elementi specifici ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria: la partecipazione a un percorso rieducativo, la dissociazione dall'organizzazione e - termine un po' particolare - la revisione critica della propria condotta criminosa.

La Commissione ha ritenuto anche di aggiungere un altro elemento: possono essere prescritte anche delle indicazioni per impedire il pericolo del ripristino di questi collegamenti. Quindi stiamo dicendo che entriamo nel merito e dimostriamo se qualcuno ha diritto o no ad avere dei benefici; ma poi facciamo un altro passaggio che è una scelta importante. Si è sentito parlare qui, in termini forse un po' ideologici, della scelta che ha fatto la Commissione di eliminare, fra i reati ostativi, alcuni reati attinenti delitti contro la pubblica amministrazione. Richiamo i colleghi ad una lettura dell'ordinanza n. 97 del 2021 della Corte costituzionale dove si dice: «Emerge così l'incerta coerenza della disciplina risultante da un'eventuale pronuncia che accolga le questioni nei termini proposti (...), senza modificare la condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata».

Aver introdotto in questa parte dell'ordinamento giudiziario questo tipo di reati ha creato una difficoltà di livello costituzionale. Il problema è che l'errore che spesso fa anche la politica è confondere l'ideologia con la giustizia; ma la giustizia non può mai essere uno strumento da palco. (*Applausi*). Bisogna anche accorgersi quando le cose devono essere corrette.

Parliamo poi del tema di questi famigerati *rave party*, questa espressione così giornalistica. Noi parliamo, invece, proprio di raduni illegali. Vorrei, però, leggere il testo della norma, perché ho sentito, da alcuni colleghi che mi hanno preceduto, forse anche delle inesattezze. Intanto, la norma punisce chi organizza o promuove questi eventi. Quindi, noi distinguiamo dal ragazzo che partecipa ad una festa. Viene specificato cosa è questo raduno: un raduno musicale con scopi di intrattenimento; ma si punisce quando, dall'invasione di questi suoli, deriva un concreto pericolo - concreto non presunto - per la salute e l'incolumità pubblica.

Ricordo ai colleghi, ma penso che non occorra farlo, che c'è il diritto a riunirsi, che c'è il diritto a divertirsi, che c'è diritto anche a fare festa e c'è il diritto ad ascoltare la musica. È però anche previsto, non solo nella nostra Carta costituzionale, ma anche nelle più recenti

carte internazionali sui diritti fondamentali, che la libertà di riunione può avere dei limiti. Tali limiti, che si possono ritrovare, ad esempio, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, riguardano la sicurezza pubblica, addirittura l'ordine pubblico, tutte le aree riguardanti la sanità, l'articolo 11 della CEDU. In tali documenti si parla di restrizioni.

Come aveva detto correttamente il senatore Berrino, che mi aveva preceduto in discussione generale, forse dobbiamo anche chiederci come mai questi ragazzi, in occasione di queste feste, cadano in questi eccessi. È un disagio che dobbiamo tutti affrontare e sul quale dobbiamo veramente fare tutti una riflessione.

Ma c'è un altro tema: com'è possibile che queste organizzazioni abbiano la possibilità di predisporre palchi incredibili, strutture incredibili, senza il pagamento di un prezzo? Da dove arrivano queste risorse? Quindi, io sono qui a ribadire che non vi è un problema di libertà di riunione e di libertà di divertirsi, ma noi dobbiamo fornire gli strumenti per combattere delle deviazioni e questi strumenti non ci sono.

Se oggi guardiamo all'articolo 633 del codice penale o all'articolo 18 del testo unico sulla pubblica sicurezza, ci rendiamo conto che non sono stati sufficienti, non sono sufficienti e hanno bisogno di interventi, anche incisivi, come la previsione di una fattispecie di reato che concede le intercettazioni.

Ma perché permettere anche l'intercettazione? Ebbene, se leggete le mere notizie di giornale, vedrete come l'organizzazione dei cosiddetti *rave party* avviene attraverso un passaparola la cui parola d'ordine è: non fatelo sapere. L'obiettivo, cioè, è creare un sistema che è una sfida alle Forze dell'ordine e che comporta l'utilizzo dell'effetto sorpresa. Da ciò deriva l'esigenza, purtroppo, di arrivare alle intercettazioni, per arrivare poi addirittura alla confisca, che è un buon metodo per disincentivare l'organizzatore.

Per concludere, voglio solo dire che sulla giustizia occorre coraggio, un coraggio che forse non si è avuto negli anni. La giustizia ha bisogno di vere riforme, ha bisogno di interventi decisi. Ricordo le parole del ministro Nordio, quando dice che «l'oscurità delle leggi è aggravata dall'indecisione e dalle incertezze di tanti anni di politica oscillante e ondivaga. Abbiamo disposizioni severe e attitudini perdoniste, una voce grossa e un braccio inerte, una giustizia lunga e il fiato corto: vogliamo intimidire senza reprimere e redimere senza convincere». Queste sono parole che facciamo nostre e il ministro Nordio avrà tutto il nostro appoggio, tutto l'appoggio della Lega, per portare avanti un programma veramente coraggioso e deciso. Noi della Lega ci siamo e oggi, quindi, con grande convinzione votiamo a favore del provvedimento. (*Applausi*).

ROSSOMANDO (*PD-IDP*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSOMANDO (*PD-IDP*). Signora Presidente, rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, era l'11 febbraio 1956 quando Danilo Dolci veniva arrestato mentre guidava un gruppo di braccianti a lavorare nella trazzera vecchia, una strada nei pressi di Partinico, abbandonata all'incuria. Mise in atto quello che fu chiamato uno sciopero alla rovescia, che chiamò da tutte le parti d'Italia, soprattutto in Sicilia, persone impegnate, militanti, a combattere contro lo sfruttamento, il degrado e la povertà. Fu accusato - guarda un po' - di occupazione di suolo pubblico e resistenza a pubblico ufficiale e a Dolci e ai suoi venne negata la libertà provvisoria. Ci fu una grande mobilitazione di opinione pubblica contro la

Polizia e il Governo Tambroni e deputati e senatori intervennero con interrogazioni parlamentari. Le voci più influenti del Paese si schierarono a fianco di Dolci e ci fu un processo celeberrimo con una celeberrima difesa di Piero Calamandrei. Lo sciopero alla rovescia di trazzera vecchia nelle piazze, nelle camere di polizia, sui giornali e nei tribunali, fu uno scontro sui modi opposti di considerare la legalità in Italia. La Costituzione come regola vivente dei cittadini contro la pratica dell'autoritarismo gerarchico, eredità del regime precedente. Forse oggi stiamo discutendo ancora di questo dibattito.

Dopo la condanna di Danilo Dolci a cinquanta giorni di carcere, inizia la lettura costituzionalmente orientata delle norme che vigevano nel nostro Paese, inizia una grande stagione di civiltà giuridica e di civiltà istituzionale nel nostro Paese, una grande stagione di diritti e noi - non mi stancherò mai di ricordarlo - ci richiamiamo a questa identità repubblicana, a questo patriottismo nel quale ci identifichiamo e a questo tipo di italiani noi ci richiamiamo e certamente non vogliamo tornare indietro. (*Applausi*).

Certo, abbiamo rischiato questo. La norma è cambiata, anche perché inaugurare la legislatura con una norma in materia di giustizia pressoché unanimemente considerata un obbrobrio giuridico forse era davvero troppo e anche perché in parte ha funzionato far sentire che il dissenso era chiaro non soltanto dentro questo Parlamento, non soltanto in grande parte dei Paesi, ma tra l'altro anche in qualche voce della maggioranza. State certi, colleghi della maggioranza, che su questo tipo di mobilitazione noi ci saremo assolutamente sempre, e il Paese sicuramente sarà al nostro fianco.

Cosa rimane? Rimangono pene elevate (parliamo del cosiddetto *rave*), ma non si era detto che si pensava di diminuire il carcere e di fare una retromarcia, un'inversione a "U"? Rimangono le intercettazioni, ma non si era detto e non si continua a dire che bisogna farne meno e bisogna cambiarne la disciplina? E soprattutto, a questo punto, rimane una norma manifesto. Ma non si era detto che si diceva stop al panpenalismo? Modena aveva dimostrato che già esistevano delle strade per fronteggiare il fenomeno e il collega Scalfarotto, che è un fiducioso, aveva proposto delle norme di natura amministrativa, che assolutamente consentivano di fronteggiare meglio il fenomeno senza ricorrere ad una nuova norma penale. Io temo che questa non sarà l'ultima delusione che il collega Scalfarotto avrà da questo Governo sui temi della giustizia.

Passando all'ergastolo ostativo, la Corte costituzionale ha tracciato due linee che ci indicano una strada che non vale solo per questa normativa specifica, cioè ha rimarcato il valore costituzionale della funzione rieducativa della pena - mi sembra che rimarchiamo sempre solo ed esclusivamente quella retributiva e non quella rieducativa - e ha ovviamente sottolineato la necessità, a tutela della legalità e della sicurezza dei cittadini, di proteggere dal pericolo di reviviscenza e di legami e vincoli associativi della criminalità organizzata. Non sarà la prima occasione, ne avremo molte altre, ma comincio col dire, colleghi, che la cultura delle garanzie non è alternativa alla legalità, casomai alla legalità nel processo. (*Applausi*). Sulla cultura delle garanzie, noi chiamiamo tutti a confronto e non temiamo di discutere e se vogliamo veramente essere onesti e coraggiosi, l'approccio al 4-bis è paradigmatico di come si affronta veramente e seriamente una cultura delle garanzie.

Se davvero si voleva essere sfidanti sul terreno del garantismo, allora si doveva discutere di tutti i reati monosoggettivi, che sono stati inseriti nell'articolo 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario e che hanno forse meno a che vedere con la natura di questo

articolo, che è nato per la questione dei reati di natura associativa. Quindi ciò nasce già con un vizio di partenza. Inoltre ho sentito spesso parlare di stretta sulla legalità. Allora mi chiedo: perché il Governo, che ha previsto una norma più restrittiva quando i reati monosoggettivi sono insieme all'associazione semplice, ha tolto proprio i reati legati alla pubblica amministrazione? Vi avviso che oggi, nel modo moderno di fare criminalità organizzata, non si usano le armi, ma molto spesso si utilizzano attività di natura finanziaria. In proposito abbiamo presentato un emendamento e abbiamo dato alla maggioranza l'occasione di confrontarci, perché il confronto e gli eventuali punti di convergenza li cerchiamo in Parlamento e non in qualche stanza segreta, per ottenere qualche concessione. Il rinvio della riforma Cartabia è grave, perché la prima conseguenza è proprio sui tempi della giustizia, che, prima ancora che avere un valore economico, sono a tutela dei più elementari diritti del cittadino, propri dello Stato di diritto. Rallentare i tempi è una ferita alla cultura delle garanzie. Avreste potuto emanare le norme transitorie, senza rinviare tutta la riforma Cartabia. Sulla questione dei vaccini avete di nuovo proposto una norma ideologica, che semplicemente vuole lasciare il messaggio che non c'è un obbligo di vaccinarsi per i sanitari. A noi interessano, a proposito di popolo, le campagne vaccinali massicce, pubbliche, gratuite e accessibili a tutti e ci interessa la gratuità dei brevetti, a proposito di chi sta dalla parte del popolo e di chi ha più problemi.

Concludendo, noi voteremo contro e, al momento finale del voto, parafrasando il titolo di un noto film, dovremmo interrogarci su "quel che resta del giorno", ovvero su cosa resta di questo provvedimento e del dibattito che lo accompagna: titoli e proclami di una nuova stagione che sa molto di antico e uno sventolio di bandiere del passato. Non ci si confronta sulle riforme che sono iniziate e che abbiamo votato insieme, a larga maggioranza, nell'ultimo anno e mezzo, che vanno attuate e che ci sfidano sul piano dei diritti. Cosa ci rimane, dunque? Più carcere, più intercettazioni e tempi più lunghi per la giustizia. A proposito di carcere, che doveva essere di meno, perché non ci doveva essere solo carcere, vogliamo parlare di quelle 400 o 500 persone che torneranno in carcere, dopo essere state agli arresti domiciliari, comportandosi bene e per reati non gravi? (*Applausi*). Ne vogliamo parlare? Ve lo abbiamo proposto in Assemblea, sempre per un dibattito che metta al centro il Parlamento.

Allora, cosa resta? L'impressione è che rimanga un garantismo di facciata. L'impressione è che il populismo che dite di voler superare, in realtà lo state imbracciando e, attenzione, il rischio è di approdare a un populismo autoritario. Votiamo contro! (*Applausi*).

BALBONI (*FdI*). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BALBONI (*FdI*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, un effetto positivo del ritorno della dialettica democratica in questa Assemblea, dopo che per qualche anno era stata obnubilata, c'è stato. Abbiamo assistito, durante questo dibattito, alla riscoperta dell'articolo 77 della Costituzione: benvenuti nel *club*, colleghi del centrosinistra! Avete riscoperto che in Costituzione sono previsti i requisiti di necessità e urgenza per i decreti-legge.

A differenza vostra, dopo aver varato un decreto-legge, noi siamo qui a discuterne i contenuti. Voi ponevate la fiducia ogni volta. (*Applausi*). Per 56 volte il Governo Draghi ha posto la fiducia sui suoi decreti-legge, una volta ogni dieci giorni, festività incluse. Renzi

l'ha posta 66 volte. Non parliamo di Conte, che andava avanti a DPCM, per cui neanche chiedeva la fiducia sulle decisioni che prendeva.

Si dice che non vi erano la necessità e l'urgenza dell'ergastolo ostativo. Senatore Scalfarotto, le segnalo che l'8 novembre noi avremmo avuto dei pericolosi mafiosi che potevano uscire dal carcere, perché l'8 novembre la Corte costituzionale avrebbe deciso nel senso che aveva anticipato; invece, ha rimesso gli atti al giudice *a quo*, cioè alla Corte di cassazione, prendendo atto che il disegno di legge interveniva esattamente nel senso indicato dal giudice delle leggi. No alle presunzioni assolute, ha detto la Corte costituzionale. Senatore Scarpinato, è la Corte costituzionale che ha detto no alle presunzioni assolute, non lo diciamo noi. Prenda atto che c'è un giudice delle leggi cui anche il potere legislativo si deve inchinare.

La Corte ha però detto di sì alle presunzioni relative che rappresentino, dice la Corte - e cito testualmente - «quel regime probatorio rafforzato in grado di escludere non solo la permanenza del vincolo associativo, ma anche il pericolo di un suo ripristino». E sempre la Corte precisa che deve gravare sullo stesso condannato che richiede il beneficio - cito ancora una volta - «l'onere di fare specifica allegazione di entrambi gli elementi, cioè esclusione sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia del pericolo di un loro ripristino».

Il decreto-legge, che ripropone un testo già approvato alla Camera nella scorsa legislatura - egregio senatore Scarpinato - con il voto favorevole del partito che l'ha portata in quest'Aula, va esattamente in questa direzione, ponendo una serie di stringenti e concomitanti condizioni per l'accesso ai benefici da parte del condannato non collaborante. Parliamo di pericolosi criminali, di gente senza scrupoli, tra cui anche chi ha sciolto i bambini nell'acido. E in questi casi le precauzioni non sono mai troppe.

La mafia, cari colleghi, non è un club del tennis o della bocciofila dal quale ci si può dimettere quando si è stanchi di partecipare; è un vincolo che vale per tutta la vita. Sono dunque orgoglioso che sia stato approvato in Commissione giustizia un emendamento di Fratelli d'Italia, a mia prima firma, che ha reso ancora più stringente il regime probatorio rafforzato invocato dalla Corte costituzionale. Ne siamo fieri, cari colleghi (*Applausi*), perché - ripeto - la Corte ha detto no alle presunzioni assolute, ma contemporaneamente ha detto sì alle presunzioni relative che invertono l'onere della prova. E questo è esattamente ciò che noi abbiamo fatto.

Poi c'è chi si lamenta, senatore Scalfarotto, che sia stato aumentato il limite per accedere ai benefici della liberazione condizionale da ventisei a trent'anni. Anche di questo siamo orgogliosi e lo rivendichiamo, perché abbiamo accolto la domanda di giustizia e reso onore al sentimento di giustizia delle vittime. Senatore Scalfarotto, noi siamo andati in carcere a parlare con i detenuti. Lei vada a parlare con le vittime dei reati e si renderà conto che c'è un'altra faccia della medaglia troppo spesso ignorata. (*Applausi*).

La difesa della sicurezza è libertà; non c'è libertà senza sicurezza. E la sicurezza serve a proteggere proprio i più deboli, quelle vittime che altrimenti non avrebbero voce. Senza libertà non c'è democrazia ed ecco perché il tema della sicurezza si coniuga con quello della libertà e della democrazia. Questo, cari colleghi - vi piaccia o meno - è il mandato che abbiamo ricevuto dagli elettori che hanno letto e approvato il nostro programma e che noi intendiamo onorare. (*Applausi*).

Qualcuno nel dibattito ci ha accusato, avendo espunto i reati contro la pubblica amministrazione dai reati ostativi, di aver mandato segnali alla criminalità organizzata e a chi si macchia di gravi reati di corruzione. Vi do una notizia, cari colleghi, e lo dico sottovoce: sono parlamentari dei Democratici di Sinistra coloro che sono stati trovati ieri con valigie piene di danaro che ancora oggi non si è finito di contare. (*Applausi*). Si tratta di 750.000 euro. Altro che tetto al contante!

Dimenticate - nessuno di voi l'ha citato, cara senatrice Rossomando - che in questo provvedimento abbiamo aggiunto una norma importantissima che estende lo stesso regime dei reati ostativi a tutti i reati connessi con vincolo teleologico o consequenziale, esattamente in linea con l'articolo 61, numero 2, del codice penale, che - come sapete - reca questa aggravante. Estendiamo lo stesso regime a tutti i reati legati ai reati ostativi. Pertanto, semmai ci sarà qualcuno che, colto a commettere un reato di concussione, corruzione e peculato connesso a un reato di mafia o criminalità organizzata, ne subirà esattamente le conseguenze.

Passiamo all'esame del reato di *rave* che viene introdotto con questo provvedimento. Molti colleghi che mi hanno già sostenuto hanno chiarito che parliamo, con la nuova formulazione, di un reato di pericolo concreto e non di pericolo presunto. Senatore De Cristofaro, si rilegga la norma per come è stata modificata.

Ci rinfacciate di aver accolto le osservazioni che sono state fatte su questo tema. Ebbene sì, cari colleghi, noi abbiamo l'umiltà di accogliere le osservazioni che vengono fatte dall'opposizione. Non facciamo come voi, che mettevate la fiducia su ogni cosa e rifiutavate il confronto su ogni nostra proposta e suggerimento. (*Applausi*).

I *rave* non sono ritrovi amicali fra qualche ragazzo che vuole ascoltare la musica, ma sono zone franche dove girano droga e alcol a fiumi, dove c'è l'illegalità e sono in pericolo l'incolumità e la salute dei nostri giovani. (*Applausi*). Ci sono grandi affari dietro ai *rave*. Vi siete chiesti come mai a Modena sono stati sequestrati attrezzature e beni per 150.000 euro? E lì dentro - come vi ha ricordato il senatore Berrino - gira danaro a fiumi, tutto quanto in nero. Ma come: ce l'avete con il barista che non fa lo scontrino per un caffè e ignorate la montagna di danaro che gira in quei raduni illegali? (*Applausi*).

Ecco, Presidente, quali sono le ragioni - avrei altro da dire, ma il tempo a mia disposizione è scaduto - per le quali il Gruppo Fratelli d'Italia voterà convintamente a favore della conversione in legge del decreto-legge in esame. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo del disegno di legge, composto del solo articolo 1, nel testo emendato, con il seguente titolo: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali».

(*Segue la votazione*).

Il Senato approva. (*v. Allegato B*). (*Applausi*).

2. Sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2022

Pronuncia

SENTENZA N. 131

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, dell'art. 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile) e degli artt. 33 e 34 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), promossi complessivamente dal Tribunale ordinario di Bolzano, seconda sezione civile, con ordinanza del 17 ottobre 2019, dalla Corte costituzionale con ordinanza dell'11 febbraio 2021 e dalla Corte d'appello di Potenza con ordinanza del 12 novembre 2021, iscritte, rispettivamente, al n. 78 del registro ordinanze 2020 e ai nn. 25 e 222 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2020, n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2021 e n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di A. M. e di V. D.C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 e nella camera di consiglio del 27 aprile 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udito l'avvocato Giampaolo Brienza per A. M. e V. D.C., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza depositata il 17 ottobre 2019 e iscritta al n. 78 del registro delle ordinanze del 2020, il Tribunale ordinario di Bolzano, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile, nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi del riconoscimento contemporaneo del figlio – non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, il solo cognome materno. Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 7 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

1.1.– Il giudice a quo riferisce di essere chiamato a decidere in ordine al ricorso proposto dal pubblico ministero presso il Tribunale di Bolzano, ai sensi dell'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), al fine di ottenere la rettificazione di un atto di nascita, dal quale risultava che i genitori avessero attribuito alla figlia il solo cognome materno.

Il rimettente precisa che, in sede di dichiarazione di nascita, resa con il riconoscimento contemporaneo della figlia dinanzi all'incaricato dal direttore sanitario, i genitori le avevano attribuito il solo cognome della madre.

Di seguito – secondo quanto espone l'ordinanza – la dichiarazione veniva trasmessa all'ufficiale dello stato civile, che formava l'atto di nascita, riportando il solo cognome materno; al contempo, il medesimo ufficiale presentava un'istanza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, affinché venisse promosso il giudizio di rettificazione dell'atto di nascita, onde renderlo conforme a quanto previsto dall'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., per effetto della sentenza di questa Corte n. 286 del 2016.

Il rimettente precisa che, nel corso del giudizio, le parti confermavano la volontà di attribuire alla figlia il solo cognome della madre, sicché, dinanzi a simile comune intento, sollevava questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, cod. civ., nei termini sopra richiamati (punto 1).

1.2.– In punto di rilevanza, il giudice a quo osserva che la norma censurata, come risultante dalla citata sentenza di questa Corte n. 286 del 2016, permette l'attribuzione al figlio del doppio cognome, mediante l'aggiunta di quello materno, ma non – come richiesto da ambo i genitori – l'attribuzione del solo cognome della madre.

Pertanto, il rimettente deduce che dall'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale dipenderebbe la possibilità di conservare l'indicazione del solo cognome della madre e, conseguentemente, di rigettare il ricorso presentato dal pubblico ministero.

1.3.– Di seguito, dopo aver rilevato l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in considerazione del suo chiaro tenore letterale, il Tribunale di Bolzano ritiene «manifestamente fondat[e]» le questioni sollevate.

Sostiene che la disciplina sull'attribuzione del cognome, che è chiamato ad applicare, non sarebbe, imanzitutto, conforme all'art. 2 Cost., sotto il profilo della tutela dell'identità personale del figlio, in quanto il valore dell'identità della persona riflesso nel nome, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e nella sua valenza pubblicistica e privatistica, porterebbe a «individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore profili determinanti della sua identità personale».

Ravvisa, inoltre, un contrasto con il principio di eguaglianza riferito al genere, non trovando la disposizione censurata alcun sostegno nell'art. 3 Cost., che deve ispirare i rapporti fra i genitori.

Inoltre, richiama la motivazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia, che avrebbe ravvisato nell'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, al momento della nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, una violazione dell'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

Infine, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 7 e 21 CDFUE, i quali, ad avviso del rimettente, risulterebbero corrispondenti agli artt. 8 e 14 CEDU.

1.4.– Con atto depositato il 28 luglio 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

2.– Nel corso del medesimo giudizio, questa Corte, con ordinanza n. 18, depositata in data 11 febbraio 2021, e iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2021, ha sollevato innanzi a sé questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, cod. civ., in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori – impone, in mancanza di diverso accordo dei genitori, l'acquisizione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori.

2.1.– Nell'ordinanza anzidetta, la Corte ha rilevato che, anche qualora «fosse riconosciuta la facoltà ai genitori di scegliere, di comune accordo, la trasmissione del solo cognome materno, la regola che impone l'acquisizione del solo cognome paterno dovrebbe essere ribadita in tutte le fattispecie in cui tale accordo manchi o, comunque, non sia stato legittimamente espresso». D'altro canto, neppure il consenso, su cui fa leva la limitata possibilità di deroga alla disciplina generale che prevede l'attribuzione del cognome del padre, «potrebbe ritenersi espressione di un'effettiva parità tra le parti, posto che una di esse non ha bisogno dell'accordo per far prevalere il proprio cognome».

Questa Corte ha, pertanto, ritenuto che, «alla luce del rapporto di presupposizione e di continenza» tra la questione introdotta dall'ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020 e i dubbi di legittimità costituzionale esplicitati nell'ordinanza di autorimessione, «la risoluzione della questione avente ad oggetto l'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui impone l'acquisizione del solo cognome paterno, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice a quo».

2.2.– Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, l'ordinanza iscritta al n. 25 del reg. ord. 2021 ha ravvisato la sussistenza di un contrasto «della vigente disciplina, impositiva di un solo cognome e ricognitiva di un solo ramo genitoriale, con la necessità, costituzionalmente imposta dagli artt. 2 e 3 Cost., di garantire l'effettiva parità dei genitori, la pienezza dell'identità personale del figlio e di salvaguardare l'unità della famiglia».

In particolare, ha sottolineato che «la previsione dell'inderogabile prevalenza del cognome paterno sacrific[erebbe] il diritto all'identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla

nascita, anche con il cognome materno» e incarna il retaggio di una concezione patriarcale, che non potrebbe «ritenersi giustificata dall'esigenza di salvaguardia dell'unità familiare, poiché "è proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo"».

Infine, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, e in specie della sentenza del 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia, ha argomentato nel senso che la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU.

2.3.– Di conseguenza, questa Corte ha disposto la sospensione del giudizio sollevato dal Tribunale di Bolzano con l'ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020.

2.4.– Nel corso del giudizio introdotto dall'ordinanza iscritta al n. 25 del reg. ord. 2021 sono state depositate due opinioni scritte, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ratione temporis vigenti, ammesse con decreto presidenziale del 21 marzo 2022.

2.4.1.– Con atto depositato il 5 marzo 2021, la «Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica A.P.S.» e la «Associazione VOX – Osservatorio italiano sui diritti», in persona dei rispettivi legali rappresentanti, hanno formulato un'opinione scritta congiunta, in cui hanno sottolineato il carattere discriminatorio nei confronti delle donne della regola vigente in materia di attribuzione del cognome ai figli, frutto di una «concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 494 del 2002).

Le citate associazioni hanno, pertanto, insistito per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata da questa Corte, onde evitare «l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate» in un diverso contesto, che, «alla luce della mutata realtà sociale», trasmoderebbe «in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti» (è richiamata la sentenza n. 223 del 2015).

2.4.2.– Con atto depositato il 6 marzo 2021, la «Rete per la Parità – Associazione di Promozione sociale» e l'«InterClubZontaItalia – Coordinamento dei club Zonta italiani», in persona dei rispettivi legali rappresentanti, hanno espresso, a loro volta, un'opinione scritta congiunta, in cui hanno fornito supporto alle ragioni dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate da questa Corte, ponendo l'accento sul contrasto fra la norma sulla trasmissione del cognome ai figli e gli obblighi internazionali assunti dall'ordinamento italiano in materia di eguaglianza tra i genitori.

3.– Con ordinanza depositata il 12 novembre 2021 e iscritta al n. 222 del registro ordinanze 2021, la Corte d'appello di Potenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 237, 262, 299 cod. civ., dell'art. 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile), nonché degli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui non consentono ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, il solo cognome materno.

3.1.– In punto di fatto, il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sul reclamo proposto da due coniugi avverso il decreto del Tribunale ordinario di Lagonegro del 4 novembre 2020, con il quale era stato dichiarato inammissibile il ricorso dai medesimi presentato, ai sensi dell'art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000, contro il diniego opposto dall'ufficiale dello stato civile alla richiesta di registrare la nascita del loro figlio, iscrivendolo con il solo cognome della madre.

Il giudice a quo, esponendo i fatti, chiarisce che si trattava dell'assegnazione del cognome al terzogenito della coppia la quale, prima di unirsi in matrimonio, aveva già avuto altre due figlie riconosciute in precedenza dalla sola madre e che, pertanto, portavano il suo cognome.

3.1.1.– Il rimettente precisa che, con il ricorso ex art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000, i genitori avevano chiesto, in via principale, di disapplicare la «norma consuetudinaria» che dava prevalenza al cognome paterno, in quanto *contra legem*, e, in subordine, per l'ipotesi in cui «si aderisse alla tesi della natura legislativa della norma», di sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Il citato ricorso era stato dichiarato «inammissibile» dal Tribunale adito, sul presupposto che «la norma consuetudinaria» sulla trasmissione del cognome paterno al figlio potesse essere superata solo da un intervento legislativo. In ogni caso, il giudice aveva escluso che potessero sussistere ragioni per sollevare questioni di legittimità costituzionale, ritenendo che la «invocata tutela della integrità del nucleo familiare ben pote[ss]e essere salvaguardata dall'attribuzione del cognome di entrambi i genitori a tutti i figli».

3.1.2.– Il giudice a quo prosegue, dando conto del reclamo proposto, avverso il citato decreto, dai due genitori, che hanno insistito per la disapplicazione della norma o, in alternativa, perché fossero sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.2.– La Corte d'appello rimettente rinviene il fondamento della norma sulla trasmissione del cognome ai figli nati nel matrimonio negli artt. 237, 262 e 299 cod. civ., nonché negli artt. 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939, 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000; di seguito, sulla premessa che essa non sia «susceptibile di una interpretazione costituzionalmente orientata», motiva la rilevanza delle questioni, deducendo di non poter decidere sulla richiesta dei due coniugi di attribuire al figlio, sulla base del loro accordo, il solo cognome della madre, senza fare applicazione della norma della cui legittimità costituzionale dubita.

3.3.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo ritiene che la norma si ponga in contrasto con l'art. 2 Cost., «che tutela il diritto alla formazione dell'identità personale in maniera omogenea tra i figli e il diritto alla unitarietà familiare», e con i principi di eguaglianza e di pari dignità morale tra i coniugi, riconosciuti dagli artt. 3 e 29, secondo comma, Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, richiamando, a supporto, brevi stralci della sentenza di questa Corte n. 286 del 2016 e di quella della Corte EDU, 7 gennaio 2014, *Cusan e Fazzo contro Italia*.

3.4.– Con atto depositato il 7 febbraio 2022, si sono costituiti A. M. e V. D.C., parti del giudizio principale, per sostenere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

3.4.1.– Integrando la ricostruzione in fatto dell'ordinanza di rimessione, espongono di essere genitori di due figlie e di un figlio. Riferiscono che le prime due erano state riconosciute inizialmente dalla sola madre, tant'è che, a seguito del riconoscimento da parte del padre, i genitori avevano condiviso di non aggiungere al cognome delle figlie quello paterno, onde preservare la loro identità personale. Con la nascita del terzogenito, successiva al loro matrimonio, lamentano di vedersi imporre dalla norma censurata l'attribuzione al figlio di un cognome differente rispetto a quello delle sorelle.

3.4.2.– Le parti denunciano, pertanto, una violazione del «diritto dei fanciulli alla propria identità, alla pari dignità e all'unità familiare» e sottolineano come, nel caso di specie, la scelta non sarebbe «motivata da un "capriccio" ma dall'esigenza di prendere la migliore decisione nell'interesse» del figlio, in quanto l'adozione dello stesso cognome delle sorelle contribuirebbe «all'unitarietà del nucleo familiare assicurando al contempo la formazione dell'identità personale del minore in maniera omogenea rispetto ai fratelli».

Le parti sottolineano, inoltre, la necessità che, nella materia dell'attribuzione del cognome, sia rispettata la «funzione genitoriale», prospettando il contrasto tra la regola vigente e le seguenti norme: l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza; l'art. 29, secondo comma, in combinato disposto con l'art. 30, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'eguaglianza nell'esercizio di detta funzione; l'art. 5 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in quanto prevede che gli Stati debbano rispettare «la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori».

Nello stesso quadro, le parti richiamano anche l'art. 118, ultimo comma, Cost., che darebbe fondamento costituzionale alla «autonomia dei privati in base al principio di sussidiarietà orizzontale».

Sempre ad avviso delle parti, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché all'art. 5 del settimo Protocollo addizionale, firmato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo in Italia con la legge 9 aprile 1990, n. 98 (Ratifica ed esecuzione del protocollo n. 7 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984). Inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe violato in relazione all'art. 16 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, firmata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, il quale dispone che «[g]li Stati Parti prendono tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio, e nei rapporti familiari [...] compresa la scelta del cognome [...]».

3.5.– Nell'udienza del 26 aprile 2022 sono intervenute le parti private, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza depositata il 17 ottobre 2019 e iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Bolzano, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile, nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi del riconoscimento contemporaneo del figlio (secondo periodo del primo comma) – non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, il solo cognome materno.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 7 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.– Nel corso del citato giudizio, questa Corte, con ordinanza n. 18 del 2021, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2021, ha disposto la trattazione innanzi a sé delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, cod. civ., in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori (secondo periodo del primo comma) – impone, in mancanza di diverso accordo dei genitori, l'acquisizione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori.

3.– Con ordinanza depositata il 12 novembre 2021 e iscritta al n. 222 del registro ordinanze 2021, la Corte d'appello di Potenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 237, 262, 299 cod. civ., dell'art. 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile), nonché degli artt. 33 e 34 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui non consentono ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, il solo cognome materno.

4.– L’ordinanza di questa Corte, iscritta al n. 25 del reg. ord. 2021, riguarda la medesima disposizione (l’art. 262, primo comma, cod. civ.), oggetto delle censure mosse con l’ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020, e solleva questioni di legittimità costituzionale che hanno carattere pregiudiziale rispetto alla decisione di quelle sollevate dal Tribunale di Bolzano.

Al contempo, le citate ordinanze, da un lato, e l’ordinanza iscritta al n. 222 del reg. ord. 2021 della Corte d’appello di Potenza, dall’altro lato, si riferiscono a norme che, pur avendo un differente ambito applicativo – rispettivamente l’attribuzione del cognome al figlio nato fuori del matrimonio o nel matrimonio – presentano il medesimo contenuto sostanziale e sollevano analoghe questioni di legittimità costituzionale.

Pertanto, in considerazione dello stretto collegamento tra le questioni sollevate con le ordinanze iscritte al n. 78 del reg. ord. 2020 e ai nn. 25 e 222 del reg. ord. 2021, può essere disposta la riunione dei giudizi, perché siano definiti con un’unica pronuncia (sentenza n. 421 del 1995).

5.– In rito, occorre dichiarare d’ufficio l’inammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte d’appello di Potenza con l’ordinanza n. 222 del 2021.

Il giudice a quo afferma apoditticamente la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, limitandosi a una sintetica elencazione delle disposizioni costituzionali che si ritengono violate e compendiando tali affermazioni con una lacunosa citazione di stralci della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale. Per costante orientamento di questa Corte «la carenza di un’adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la norma censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato (ex plurimis, sentenze n. 54 del 2020, n. 33 del 2019 e n. 240 del 2017)» (sentenza n. 30 del 2021) è causa di inammissibilità delle questioni sollevate.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., sollevate con l’ordinanza del Tribunale di Bolzano, iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020, e con l’ordinanza di autorimessione, iscritta al n. 25 del reg. ord. 2021, sono fondate.

7.– In via preliminare, occorre richiamare i tratti della norma censurata, la radice legislativa a essa sottesa e gli interventi di questa Corte, interpellata più volte in merito alla sua legittimità costituzionale.

7.1.– L’art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., nel regolare l’attribuzione del cognome al figlio nato fuori del matrimonio, prevede che «[s]e il riconoscimento è effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori il figlio assume il cognome del padre».

La norma riflette la disciplina sull’attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio, che è l’istituto nell’ambito del quale si rinviene la matrice legislativa della regola. La sua fonte si ravvisa, infatti, nella formulazione, antecedente alla riforma del 1975 (legge 19 maggio 1975, n. 151, recante «Riforma del diritto di famiglia»), dell’art. 144 cod. civ., il quale (con un testo identico a quello dell’art. 131 del codice civile del Regno d’Italia del 1865) disponeva che: «[i]l marito è capo della famiglia; la moglie segue la condizione civile di lui, ne assume il cognome ed è obbligata ad accompagnarlo dovunque egli crede opportuno di fissare la residenza».

In tale contesto, il cognome del marito imposto alla moglie era quello della famiglia, il che rendeva superfluo esplicitare la sua trasmissione ai figli nati nel matrimonio.

La riforma del diritto di famiglia del 1975 ha novellato l’art. 144 cod. civ. e ha introdotto l’art. 143-bis cod. civ., prevedendo l’aggiunta e non più la sostituzione del cognome del marito a quello della moglie, disposizione univocamente interpretata nel senso che attribuisca a quest’ultima una facoltà e non un obbligo. La nuova disciplina, pur evidenziando un persistente riflesso della vecchia potestà maritale, ha reso meno nitida l’immagine del cognome del marito quale cognome di famiglia. E, tuttavia, nel contempo, la norma sull’attribuzione del cognome del padre ai figli è rimasta solidamente radicata su un complesso di

disposizioni (punto 14.1), alle quali si ascrive anche quella censurata, che non è stata scalfita neppure dalla riforma della filiazione, introdotta dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali) e dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

7.2.– Questa Corte, lungo un arco temporale che oramai ha superato il trentennio, è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma oggi all'esame.

Nel 1988, con riferimento al cognome del figlio nato nel matrimonio, ha rilevato che «sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, il quale concili i due principi sanciti dall'art. 29 della Costituzione, anziché avvalersi dell'autorizzazione a limitare l'uno in funzione dell'altro» (ordinanza n. 176 del 1988).

Trascorsi diciotto anni, questa Corte ha ribadito che «l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna» (sentenza n. 61 del 2006, ripresa dalla successiva ordinanza n. 145 del 2007).

Infine, dopo ancora due lustri, preso atto che, a «distanza di molti anni [dalle citate] pronunce, un "criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi", non [era] ancora stato introdotto» (sentenza n. 286 del 2016), questa Corte, «in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità», ha accolto le questioni di legittimità costituzionale, che le erano state sottoposte, negli stretti limiti tracciati dal petitum. Ha, dunque, dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non consente «ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno», e ha esteso, in via consequenziale, i suoi effetti sia alla disposizione oggi censurata (l'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ.), sia a quella sull'attribuzione del cognome all'adottato (maggiore d'età) da parte di coniugi (art. 299, terzo comma, cod. civ.).

8.– Questa Corte viene ora chiamata nuovamente a giudicare la legittimità costituzionale della norma, trasfusa nell'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., sotto un duplice profilo.

Con l'ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020, il Tribunale di Bolzano denuncia la sua illegittimità costituzionale, nella parte in cui non consente di attribuire, con l'accordo fra i genitori, il solo cognome della madre. Si invoca, dunque, un intervento additivo avente un contenuto radicalmente derogatorio della regola generale sull'automatica trasmissione del cognome paterno.

Con l'ordinanza iscritta al n. 25 del reg. ord. 2021, questa stessa Corte, quale giudice a quo, prospetta, in via pregiudiziale, un intervento sostitutivo della norma, nella parte in cui, in mancanza di diverso accordo dei genitori, impone l'attribuzione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi.

I parametri costituzionali, sui quali si incentrano le comuni censure delle due ordinanze, sono l'art. 2 Cost., in relazione alla tutela dell'identità del figlio, e l'art. 3 Cost., invocato a difesa del principio di eguaglianza nei rapporti fra i genitori.

Analogamente, il contrasto con gli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma, Cost., si focalizza, sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla protezione dell'identità personale del figlio, mediata dall'art. 8 CEDU, e sul divieto di discriminazioni, di cui all'art. 14 CEDU.

9.- A fronte delle citate questioni occorre, dunque, evidenziare l'intreccio, nella disciplina del cognome, fra il diritto all'identità personale del figlio e l'eguaglianza tra i genitori.

Il cognome, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati.

È costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo cui il nome è «autonomo segno distintivo della [...] identità personale» (sentenza n. 297 del 1996), nonché «tratto essenziale della [...] personalità» (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001)» (sentenza n. 286 del 2016), «riconosciuto come un "bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 Cost." [e, dunque, come] "diritto fondamentale della persona umana" (sentenze n. 13 del 1994, n. 297 del 1996 e, da ultimo, sentenza n. 120 del 2001)» (sentenza n. 268 del 2002).

La norma censurata riguarda, in particolare, il momento attributivo del cognome, che, di regola, è legato all'acquisizione dello status filiationis.

Ne consegue che il cognome, quale fulcro – insieme al prenome – dell'identità giuridica e sociale, collega l'individuo alla formazione sociale che lo accoglie tramite lo status filiationis. Il cognome deve, pertanto, radicarsi nell'identità familiare e, al contempo, riflettere la funzione che riveste, anche in una proiezione futura, rispetto alla persona (sentenza n. 286 del 2016).

Sono, dunque, proprio le modalità con cui il cognome testimonia l'identità familiare del figlio a dover rispecchiare e rispettare l'eguaglianza e la pari dignità dei genitori.

10.- Nella fattispecie disegnata dall'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., l'identità familiare del figlio, che preesiste all'attribuzione del cognome, può scomporsi in tre elementi: il legame genitoriale con il padre, identificato da un cognome, rappresentativo del suo ramo familiare; il legame genitoriale con la madre, anche lei identificata da un cognome, parimenti rappresentativo del suo ramo familiare; e la scelta dei genitori di effettuare contemporaneamente il riconoscimento del figlio, accogliendolo insieme in un nucleo familiare.

10.1.- La selezione, fra i dati preesistenti all'attribuzione del cognome, della sola linea parentale paterna, oscura unilateralmente il rapporto genitoriale con la madre.

A fronte del riconoscimento contemporaneo del figlio, il segno dell'unione fra i due genitori si traduce nell'invisibilità della donna.

L'automatismo imposto reca il sigillo di una disegualianza fra i genitori, che si riverbera e si imprime sull'identità del figlio, così determinando la contestuale violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

Questa Corte ha da tempo rilevato (supra punto 7.2) che la norma sull'attribuzione del cognome del padre è il «retaggio di una concezione patriarcale della famiglia» (sentenze n. 286 del 2016 e n. 61 del 2006), il riflesso di una disparità di trattamento che, concepita in seno alla famiglia fondata sul matrimonio, si è proiettata anche sull'attribuzione del cognome al figlio nato fuori dal matrimonio, ove contemporaneamente riconosciuto.

Si tratta di un automatismo che non trova alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., sul quale si fonda il rapporto fra i genitori, uniti nel perseguire l'interesse del figlio, né – come ha già rilevato questa Corte con riferimento all'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio (sentenza n. 286 del 2016) – nel coordinamento tra principio di eguaglianza e «finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost.». È, infatti, «proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la

diseguaglianza a metterla in pericolo”, poiché l’unità “si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità” (sentenza n. 133 del 1970)» (sentenza n. 286 del 2016).

La stessa riforma del diritto di famiglia del 1975, che pure non è intervenuta sulla disciplina dell’attribuzione del cognome ai figli, aveva, tuttavia, contribuito a mettere a fuoco il senso del rapporto fra eguaglianza e unità familiare. L’unità della famiglia fondata sul matrimonio si basa «sugli stessi diritti e sui medesimi doveri» dei coniugi (art. 143 cod. civ.), sulla reciproca solidarietà e sulla condivisione delle scelte (fra le tante disposizioni, si veda la nuova formulazione dell’art. 144 cod. civ.). Parimenti, l’assunzione di responsabilità in capo ai genitori, dentro e fuori il matrimonio, si radica nell’eguaglianza fra di loro e nell’accordo sulle decisioni che riguardano il figlio. Lo hanno sottolineato sempre la novella del 1975 e la riforma della filiazione del 2012-2013, anch’essa silente rispetto alla norma censurata, ma fautrice della rimozione di un altro residuo storico della disparità fra i genitori, che si rinveniva nell’originario quarto comma dell’art. 316 cod. civ. (in forza del quale era il solo padre a poter adottare «i provvedimenti urgenti ed indifferibili» per porre riparo a «un incombente pericolo di un grave pregiudizio per il figlio»).

Unità ed eguaglianza non possono coesistere se l’una nega l’altra, se l’unità opera come un limite che offre un velo di apparente legittimazione a sacrifici imposti in una direzione solo unilaterale.

A fronte dell’evoluzione dell’ordinamento, il lascito di una visione discriminatoria, che attraverso il cognome si riverbera sull’identità di ciascuno, non è più tollerabile.

10.2.– L’«importanza di un’evoluzione nel senso dell’eguaglianza dei sessi» viene, del resto, sottolineata anche dalla Corte EDU, che invita alla «eliminazione di ogni discriminazione [...] nella scelta del cognome», sul presupposto che «la tradizione di manifestare l’unità della famiglia attraverso l’attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non [può] giustificare una discriminazione nei confronti delle donne (si veda, in particolare, Ünal Tekeli, [paragrafi] 64-65)» (Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia, paragrafo 66).

E, invero, sin dalla fine degli anni settanta, gli obblighi internazionali, cui si è vincolato l’ordinamento italiano, sollecitano l’«eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna», «in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari [...], compresa la scelta del cognome» (sentenza n. 61 del 2006, con riferimento all’art. 16, comma 1, lettera g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, nonché alle raccomandazioni del Consiglio d’Europa n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998, e, ancor prima, alla risoluzione n. 37 del 1978).

11.– Occorre, allora, valutare i termini con cui l’ordinanza di autorimessione ha posto le questioni di legittimità costituzionale in via pregiudiziale rispetto a quelle sollevate dal Tribunale di Bolzano con l’ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020.

11.1.– Quest’ultima ordinanza prospetta – come già anticipato (punto 8) – l’illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non consente, sulla base di un accordo fra i genitori, di attribuire al figlio il solo cognome della madre. Sennonché il cardine su cui il Tribunale di Bolzano fonda il suo *petitum*, vale a dire l’accordo fra i genitori in funzione derogatoria, presuppone il rispetto del principio di eguaglianza.

A fronte di una disciplina che garantisce l’attribuzione del cognome del padre, la madre è posta in una situazione di asimmetria, antitetica alla parità, che, a priori, inficia le possibilità di un accordo, tanto più improbabile in quanto abbia a oggetto l’attribuzione del solo cognome materno, ossia il radicale sacrificio di ciò che spetta di diritto al padre.

Senza eguaglianza mancano le condizioni logiche e assiologiche di un accordo.

La regola dell'automatica attribuzione del cognome paterno, nel violare il principio di eguaglianza, racchiude un vizio di legittimità costituzionale che inficia ab imis anche l'elemento costitutivo dell'intervento additivo invocato dal Tribunale di Bolzano con l'ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020.

11.2.– Di conseguenza, questa Corte, preso atto che delle numerose proposte di riforma legislativa, presentate a partire dalla VIII legislatura, nessuna è giunta a compimento, non può più esimersi dal rendere effettiva la «legalità costituzionale» (ordinanza di autorimessione n. 18 del 2021).

Il carattere in sé discriminatorio della disposizione censurata, il suo riverberarsi sull'identità del figlio e la sua attitudine a rendere asimmetrici, rispetto al cognome, i rapporti fra i genitori devono essere rimossi con una regola che sia il più semplice e automatico riflesso dei principi costituzionali coinvolti.

Il cognome del figlio deve comporsi con i cognomi dei genitori, salvo – come si dirà (infra punto 12) – loro diverso accordo.

La proiezione sul cognome del figlio del duplice legame genitoriale è la rappresentazione dello status *filiationis*: trasla sull'identità giuridica e sociale del figlio il rapporto con i due genitori. Al contempo, è il riconoscimento più immediato e diretto «del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali» (sentenza n. 286 del 2016).

11.3.– L'illegittimità costituzionale della norma che comportava la preferenza per il cognome paterno rende ora necessario individuare un ordine di attribuzione dei cognomi dei due genitori compatibile con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali. Non si può, infatti, riprodurre – con un criterio che anteponga meccanicamente il cognome paterno, o quello materno – la medesima logica discriminatoria, che è a fondamento della odierna declaratoria di illegittimità costituzionale.

Sul tema si è espressamente pronunciata anche la Corte EDU, riferendosi a una disposizione dell'ordinamento spagnolo (l'art. 194 del Regolamento per l'applicazione della legge sullo stato civile, nella formulazione recata dalle modifiche apportate dal decreto reale 11 febbraio 2000, rimasto in vigore sino al 30 aprile 2021, in correlazione all'art. 109 del codice civile spagnolo), che imponeva di anteporre il cognome del padre, nel caso di disaccordo sull'ordine.

La Corte EDU ha, a riguardo, rilevato il suo carattere «excessivement rigide et discriminatoire envers les femmes (Cusan et Fazzo [paragrafo] 67)» (sentenza 26 ottobre 2021, León Madrid contro Spagna, paragrafo 68), per poi aggiungere che «si la sécurité juridique peut être manifestée par le choix de placer le nom du père en premier, elle peut aussi bien être manifestée par le nom de la mère (Burghartz c. Suisse, 22 février 1994, [paragrafo] 28, série A no 280-B)» (sentenza 26 ottobre 2021, León Madrid contro Spagna, paragrafo 69).

Il mero paradigma della parità conduce, dunque, all'ordine concordato dai genitori, soluzione adottata anche negli altri paesi europei che prevedono l'attribuzione del doppio cognome.

Quanto alla disciplina necessaria a dirimere l'eventuale disaccordo, in mancanza di diversi criteri, che potrà il legislatore eventualmente prevedere, questa Corte non può che segnalare lo strumento che l'ordinamento giuridico già appronta per risolvere il contrasto fra i genitori su scelte di particolare rilevanza riguardanti i figli. Si tratta del ricorso all'intervento del giudice, previsto, in forme semplificate, dall'art. 316, commi secondo e terzo, cod. civ., nonché – con riferimento alle situazioni di crisi della coppia – dagli artt. 337-ter, terzo comma, 337-quater, terzo comma, e 337-octies cod. civ.

Del resto, le citate disposizioni sono le medesime che, secondo gli orientamenti della giurisprudenza e il pensiero della dottrina, risolvono i contrasti fra i genitori anche in merito all'attribuzione del prenome.

12.- Sulla base di quanto rilevato con riferimento alle questioni presupposte, possono ora esaminarsi quelle sollevate dal Tribunale di Bolzano con l'ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020, come fatte proprie dall'ordinanza di autorimessione.

Quest'ultima ha, infatti, posto questioni di legittimità costituzionale della norma, che impone l'attribuzione del cognome paterno, in luogo di quelli di ambo i genitori, «in mancanza di diverso accordo», così riferendosi alla possibilità di derogare all'attribuzione del cognome di entrambi i genitori. E, inverso, quanto prospettato dal Tribunale di Bolzano – ossia il sospetto di illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non consente, sulla base di un accordo, di attribuire il solo cognome della madre – si ripropone in termini esattamente speculari anche per la posizione del padre.

Chiaramente, nel rispetto dell'imprescindibile legame fra il cognome del figlio e lo status filiationis, il «diverso accordo» resta circoscritto al cognome di uno dei due genitori e incarna la loro stessa volontà di essere rappresentati entrambi, nel rapporto con il figlio, dal cognome di uno di loro soltanto.

Su tali premesse, deve ritenersi costituzionalmente illegittima la mancata previsione della citata regola derogatoria, poiché impedisce ai genitori di avvalersi, in un contesto divenuto paritario, di uno strumento attuativo del principio di eguaglianza, qual è l'accordo, per compendiare in un unico cognome il segno identificativo della loro unione, capace di permanere anche nella generazione successiva e di farsi interprete di interessi del figlio.

L'accordo può guardare in proiezione futura alla funzione identitaria che svolge il cognome per il figlio e può tenere conto di preesistenti profili correlati allo status filiationis, quale il legame con fratelli o sorelle, che portano il cognome di uno solo dei due genitori. Potrebbe trattarsi del cognome del padre, come di quello della madre, che potrebbe aver riconosciuto i precedenti figli prima del padre. Né può trascurarsi l'eventualità che i genitori – nell'interesse del figlio – condividano la scelta di trasmettere il cognome del solo genitore che abbia già altri figli, dando così prioritario risalto al rapporto tra fratelli e sorelle.

Da ultimo, anche la Corte EDU, nella citata sentenza Cusan e Fazzo contro Italia, ha ravvisato nella «lacuna del sistema giuridico italiano», che non consente l'iscrizione del figlio con il solo cognome della madre «in caso di consenso tra i coniugi», una violazione degli artt. 8 e 14 CEDU.

13.- In conclusione, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dall'ordinanza di autorimessione n. 25 iscritta al reg. ord. 2021 e dall'ordinanza n. 78 iscritta al reg. ord. 2020 del Tribunale di Bolzano.

Ne consegue che, per poter attribuire al figlio il cognome di uno dei genitori, è necessario il loro accordo, non surrogabile in via giudiziale, in quanto implica la scelta di identificare con il cognome di uno dei genitori il duplice legame con il figlio. In mancanza di tale accordo, devono attribuirsi i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine dagli stessi deciso.

Ove difetti l'accordo sull'ordine di attribuzione dei cognomi dei genitori, che è parte della regola suppletiva, si rende necessario dirimere il contrasto e lo strumento che le norme vigenti consentono, attualmente, di approntare è quello dell'intervento giudiziale.

Si deve, pertanto, dichiarare costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, l'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto.

Sono assorbite le ulteriori censure sollevate dal Tribunale di Bolzano.

14.- L'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ. determina, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quella di ulteriori norme.

14.1.- Innanzitutto, comporta l'illegittimità costituzionale della norma che disciplina l'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio.

Questa – come già anticipato (punto 7.1) – si inferiva implicitamente dall'art. 144 cod. civ., nella formulazione antecedente alla riforma del diritto di famiglia del 1975, e veniva presupposta da un complesso di disposizioni, alcune delle quali modificate o abrogate, altre tutt'ora vigenti e costituenti l'attuale ossatura della norma di sistema.

Alle disposizioni modificate si ascrive l'art. 237, secondo comma, cod. civ., il quale, nel testo antecedente alla riforma della filiazione (art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 154 del 2013), prevedeva che il possesso di stato potesse rinvenire, tra i suoi fatti costitutivi, l'aver «sempre portato il cognome del padre». È stato, invece, del tutto abrogato l'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000 – ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera e), punto 1), del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2015, n. 26 (Regolamento recante attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, in materia di filiazione) – il quale, nella disciplina sull'ordinamento dello stato civile, disponeva che «[i]l figlio legittimato ha il cognome del padre».

Venendo ora alle disposizioni ancora vigenti, deve evocarsi, innanzitutto, l'art. 299, terzo comma, cod. civ., sull'adozione da parte dei coniugi del maggiore d'età, il quale disponeva e dispone attualmente, anche dopo la sua sostituzione ad opera dell'art. 61 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), che «l'adottato assume il cognome del marito».

Parimenti, sottende la medesima norma anche l'art. 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983, relativo all'adozione di cui al Titolo II della citata legge, il quale stabilisce che l'adottato assume e trasmette il cognome degli adottanti. Tale cognome, in conformità allo stato di figlio nato nel matrimonio dei coniugi adottanti, viene univocamente riferito a quello del marito, tant'è che il comma 2 della medesima disposizione prevede che, solo se l'adozione è disposta nei confronti della moglie separata, «l'adottato assume il cognome della famiglia di lei».

Ancora, nella disciplina sull'ordinamento dello stato civile, risultava e risulta tuttora presupposta l'attribuzione del cognome del padre dalla norma che vieta di assegnare al bambino lo stesso nome del padre o del fratello o della sorella viventi (tale disciplina si rinviene attualmente nell'art. 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, mentre in origine era contenuta nell'art. 72 del r.d. n. 1238 del 1939, poi abrogato dall'art. 109, comma 2, del citato d.P.R. n. 396 del 2000).

Infine, deve ascriversi alle disposizioni che presuppongono la norma di sistema lo stesso art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della norma relativa all'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio discende, dunque, pianamente, in via consequenziale, dalla illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., in ragione della loro sostanziale identità di contenuto, tant'è che la disposizione censurata è fra quelle da cui si evince la norma di sistema.

Ne deriva che la norma sull'attribuzione del cognome ai figli nati nel matrimonio è costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prevede l'attribuzione del cognome del padre al figlio, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, alla nascita, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto.

14.2.– Per le medesime ragioni espòste con riferimento alla norma sull'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 299, terzo comma, cod. civ., il quale, nell'ambito della disciplina sull'adozione del maggiore d'età da parte dei coniugi, dispone che «l'adottato assume il cognome del marito».

L'art. 299, terzo comma, cod. civ. è, dunque, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che l'adottato assume il cognome del marito, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dagli stessi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire all'adottato il cognome di uno di loro soltanto.

14.3.– Sempre per le stesse ragioni illustrate relativamente alla norma sull'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 27 della legge n. 184 del 1983, secondo cui, per effetto dell'adozione, l'adottato «assume e trasmette il cognome» degli adottanti, univocamente interpretato – come si è già anticipato (punto 14.1.) – con riferimento al cognome del marito.

Anche l'art. 27 della legge n. 184 del 1983 è, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che l'adottato assume il cognome degli adottanti, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dagli stessi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire all'adottato il cognome di uno di loro soltanto.

15.– A corollario delle declaratorie di illegittimità costituzionale, questa Corte non può esimersi dal formulare un duplice invito al legislatore.

15.1.– In primo luogo, si rende necessario un intervento finalizzato a impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome.

Simile intervento si dimostra impellente, ove si consideri che, a partire dal 2006, varie fonti normative hanno contribuito al diffondersi di doppi cognomi.

Dapprima la prassi amministrativa (Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, circolare n. 21 del 30 maggio 2006, recante «Problematiche inerenti all'attribuzione del cognome materno», circolare n. 15 del 12 novembre 2008, recante «Chiarimenti in merito alle istanze di cambiamento del nome e del cognome di cui agli art. 84 e seguenti del D.P.R. n. 396/2000», e circolare n. 14 del 21 maggio 2012, recante «D.P.R. n. 54 del 13 marzo 2012. Modifiche al D.P.R. n. 396/2000 in materia di procedimento di cambiamento del cognome») e, di seguito, la puntiforme modifica dell'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000, a opera dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2012, n. 54 (Regolamento recante modifica delle disposizioni in materia di stato civile relativamente alla disciplina del nome e del cognome prevista dal titolo X del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396) hanno allentato i requisiti sulla base dei quali è ammesso il cambio del cognome anche con l'aggiunta di un secondo cognome (che di regola è quello della madre).

A seguire, la sentenza n. 286 del 2016 di questa Corte ha consentito, sulla base di un accordo fra i genitori, l'attribuzione del cognome della madre in aggiunta a quello del padre e, da ultimo, il presente intervento rende l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori regola di carattere generale.

A fronte di tale disciplina, occorre preservare la funzione del cognome, identitaria e di identificazione, a livello giuridico e sociale, nei rapporti di diritto pubblico e di diritto privato, che non è compatibile con un meccanismo moltiplicatore dei cognomi nel succedersi delle generazioni.

La necessità, dunque, di garantire la funzione del cognome, e di riflesso l'interesse preminente del figlio, indica l'opportunità di una scelta, da parte del genitore – titolare del doppio cognome che reca la memoria di due rami familiari – di quello dei due che vuole sia rappresentativo del rapporto genitoriale, sempre che i genitori non optino per l'attribuzione del doppio cognome di uno di loro soltanto.

15.2. – In secondo luogo, spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle. Ciò potrebbe ben conseguirsi riservando le scelte relative all'attribuzione del cognome al momento del riconoscimento contemporaneo del primo figlio della coppia (o al momento della sua nascita nel matrimonio o della sua adozione), onde renderle poi vincolanti rispetto ai successivi figli riconosciuti contemporaneamente dagli stessi genitori (o nati nel matrimonio o adottati dalla medesima coppia).

16. – Infine, è doveroso precisare che tutte le norme dichiarate costituzionalmente illegittime riguardano il momento attributivo del cognome al figlio, sicché la presente sentenza, dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, troverà applicazione alle ipotesi in cui l'attribuzione del cognome non sia ancora avvenuta, comprese quelle in cui sia pendente un procedimento giurisdizionale finalizzato a tale scopo.

Il cognome, infatti, una volta assunto, incarna in sé il nucleo della nuova identità giuridica e sociale, il che comporta che possibili vicende che incidano sullo status filiationis o istanze di modifica dello stesso cognome siano regolate da discipline distinte rispetto a quelle relative al momento attributivo.

Eventuali richieste di modifica del cognome, salvo specifici interventi del legislatore, non potranno, dunque, che seguire la procedura regolata dall'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000, come sostituito dall'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 54 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile, nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della norma desumibile dagli artt. 262, primo comma, e 299, terzo comma, cod. civ., 27, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui prevede che il figlio nato nel matrimonio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, alla nascita, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui prevede che «l'adottato assume il cognome del marito», anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui prevede che l'adottato assume il cognome degli adottanti, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità degli artt. 237, 262 e 299 cod. civ., dell'art. 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile) e degli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Potenza con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

***3. Mozioni in materia di femminicidio, approvate
nell'Assemblea della Camera dei deputati il 23
novembre 2022***

MOZIONI APPROVATE NELL'ASSEMBLEA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 23 NOVEMBRE 2022

La Camera,

premessi che:

nel corso della XVIII legislatura il Parlamento e, con particolare impegno ed attenzione, la prima firmataria del presente atto, hanno tenuto alta l'attenzione su alcuni temi molto importanti, ovvero quelli del contrasto alla violenza di genere e della tutela dei minori;

i fatti pressoché quotidiani di cronaca dicono che, nonostante i più recenti interventi normativi in materia, quella di una maggiore tutela dei diritti e dei bisogni dei minori e delle donne vittime di violenza è un'evidenza non trascurabile;

è essenziale proseguire nell'opera di sensibilizzazione di tutti i cittadini, poiché una più capillare diffusione della conoscenza di questi costituisce l'arma in più per ridurre le differenze e un valido strumento di educazione ai diritti civili;

questi temi hanno bisogno di trovare risposte precise ed organiche, all'interno di un quadro sistematico di interventi che metta al centro donne e uomini, ma soprattutto l'educazione e la sensibilizzazione dei più giovani, il nostro futuro;

in ricordo dell'uccisione delle tre sorelle Patria Mercedes, María Argentina Minerva e Antonia María Teresa Mirabal, assassinate nella Repubblica Dominicana il 25 novembre 1960 per la loro resistenza alla dittatura di Rafael Leónidas Trujillo, nel 1999 le Nazioni Unite hanno istituito la Giornata mondiale del 25 novembre per l'eliminazione della violenza contro le donne, per sensibilizzare la collettività sul fatto che in tutto il mondo le donne sono soggette a stupri, violenze domestiche e altre forme di violenza;

«La violenza contro le donne è forse la violazione dei diritti umani più vergognosa. Essa non conosce confini né geografia, cultura o ricchezza. Fin tanto che continuerà, non potremo pretendere di aver compiuto dei reali progressi verso l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace», così diceva Kofi Atta Annan, il settimo Segretario generale delle Nazioni Unite;

la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993 fornisce per la prima volta una definizione ampia della violenza contro le donne, definita come «qualunque atto di violenza sessista che produca, o possa produrre, danni o sofferenze fisiche, sessuali o psicologiche, ivi compresa la minaccia di tali atti, la coercizione o privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata»;

nel 2020, anno della pandemia, il tema della violenza contro le donne è riemerso in tutta la sua drammaticità;

il 1° ottobre 2020 il Segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, nel suo discorso a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per commemorare il 25° anniversario della quarta Conferenza mondiale sulle donne tenutasi a Pechino, ha sottolineato come la pandemia abbia enfatizzato la mancanza di tutela dei diritti delle donne, perché «sono proprio donne e ragazze a essere maggiormente colpite dalla crisi e a portare sulle proprie spalle il peso del fortissimo impatto sociale ed economico che essa sta determinando in tutto il mondo». Sempre lo stesso Segretario generale ha affermato che: «Nelle fasi iniziali della pandemia, le Nazioni Unite prevedono che quarantene e chiusure

forzate avrebbero potuto portare all'allarmante numero di 15 milioni di casi di violenza di genere in più ogni tre mesi». Previsioni che sembrano ora essersi avverate. «In dodici Paesi studiati dalle Nazioni Unite, il numero di casi di violenza contro le donne riferiti a varie istituzioni è aumentata dell'83 per cento dal 2019 al 2020, con l'aumento del 64 per cento di quelli denunciati alla polizia»;

secondo l'Unfpa (*United Nations population fund*), l'agenzia delle Nazioni Unite che lavora per promuovere l'eguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne, in tutto il mondo si stima che una donna su tre sarà, nel corso della propria vita, oggetto di abusi fisici o sessuali;

la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea dispone di leggi per contrastare la violenza basata sul genere e sull'orientamento sessuale. Tuttavia, l'assenza di una definizione unica e di regole comuni impedisce che venga affrontata in modo efficace. Per tale motivo il Parlamento europeo è tornato più volte a chiedere una normativa europea a tale riguardo che consentirebbe la definizione di *standard* giuridici comuni, nonché la previsione di sanzioni penali minime in tutta l'Unione europea; il completamento dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica resta una priorità;

in Italia, la piaga dei femminicidi continua a popolare la cronaca italiana: secondo il *report* periodico elaborato dal Servizio analisi criminale della Direzione centrale della polizia criminale del Ministero dell'interno, nel periodo che va dal 1° gennaio al 14 novembre 2021 sono stati registrati 252 omicidi, con 103 vittime donne, di cui 87 uccise in ambito familiare/affettivo; di queste, 60 hanno trovato la morte per mano del *partner/ex partner*. Analizzando gli omicidi del periodo sopra indicato, rispetto a quello analogo del 2020, si nota un lieve decremento (-2 per cento) nell'andamento generale degli eventi (da 256 a 252), con le vittime di genere femminile che invece mostrano un leggero aumento, passando da 100 a 103 (+3 per cento). La settimana 16-22 agosto 2021 è stata particolarmente drammatica sul fronte della violenza sulle donne, con ben quattro omicidi. Tra questi casi si ricordi il delitto di Aci Trezza: la giovane 26enne Vanessa uccisa con un colpo di pistola alla testa dal suo ex ragazzo mentre passeggiava con degli amici;

nella maggior parte dei casi, i carnefici fanno parte della sfera affettiva delle vittime, spesso all'interno delle mura di casa, come emerge dallo stesso *report* citato. Nel 2020 è quasi raddoppiato, rispetto al 2019, il numero delle chiamate al numero antiviolenza 1522: complice la pandemia, con il *lockdown* durante il quale le famiglie sono state più a stretto contatto. Secondo i dati pubblicati dall'Istat nel Rapporto sui *Sustainable development goals* (SDGs), che offre le misure statistiche finalizzate al monitoraggio dell'Agenda 2030 dell'Onu, nel 2020 più di 49 donne ogni 100.000 si sono rivolte al numero verde 1522 perché vittime di violenza: nel 2019 la cifra era di circa 27. Un aumento, quello delle chiamate, che è stato diffuso tra tutte le regioni. Il tipo di violenza più segnalato è quella psicologica, che quasi sempre si accompagna a quella fisica;

laddove le famiglie sono più a stretto contatto e trascorrono più tempo assieme, come avvenuto durante l'attuale pandemia, aumenta il rischio che le donne e i figli siano esposti alla violenza, soprattutto se in famiglia vi sono gravi perdite economiche o di lavoro; man mano che le risorse economiche diventano più scarse, possono aumentare anche forme di abuso, di potere e di controllo da parte del *partner*;

nei primi cinque mesi del 2020 sono state 20.525 le donne che si sono rivolte ai centri antiviolenza, per l'8,6 per cento la violenza ha avuto origine proprio da situazioni legate alla pandemia (ad esempio, la convivenza forzata, la perdita del lavoro da parte dell'autore della violenza o della donna) (fonte: Nota Istat del 17 maggio 2021 «Le richieste di aiuto durante la pandemia»);

oltre ai delitti, rimane il problema dei cosiddetti «reati spia», quei reati che sono indicatori di violenza di genere, espressione dunque di abusi fisici, sessuali, psicologici o economici, diretti contro una donna in quanto tale. Secondo i dati del Ministero dell'interno, nel primo semestre del 2021 i reati spia sono stati 19.128, con l'incidenza delle vittime donne che rimane invariata, attestandosi al 79 per cento;

tali dati preoccupano e dimostrano quanto ancora ci sia da fare per prevenire e contrastare tale grave fenomeno;

la violenza contro le donne è certamente un fatto culturale. Nei femminicidi, infatti, l'uomo considera la donna un suo possesso, un oggetto, dunque l'educazione dei giovani costituisce una delle chiavi di volta per un reale cambio di passo della nostra società. E uno degli strumenti per prevenire e contrastare la violenza di genere sarebbe quello di introdurre l'educazione affettiva e sessuale nelle scuole di ogni ordine e grado;

in tale direzione va anche una proposta di legge, presentata il 19 ottobre 2022, della prima firmataria del presente atto (atto Camera n. 407), recante «Delega al Governo per l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione affettiva e sessuale nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, nonché nei corsi di studio universitari»;

il sistema sanitario italiano mette a disposizione di tutte le donne, italiane e straniere, una rete di servizi sul territorio, ospedalieri e ambulatoriali, socio-sanitari e socio-assistenziali, anche attraverso strutture facenti capo al settore materno-infantile, come, ad esempio, il consultorio familiare, al fine di assicurare un modello integrato di intervento. Uno dei luoghi in cui più frequentemente è possibile intercettare la vittima è il pronto soccorso. È qui che le vittime di violenza, a volte inconsapevoli della loro condizione, si rivolgono per un primo intervento sanitario. In particolare, per la tempestiva e adeguata presa in carico delle donne vittime di violenza che si rivolgono al pronto soccorso, sono state adottate, nel 2017, le specifiche linee guida nazionali per le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza;

salvo che non sia necessario attribuire un codice di emergenza (rosso o equivalente), alla donna deve essere riconosciuta una codifica di urgenza relativa (codice giallo o equivalente), così da garantire una visita medica tempestiva e ridurre al minimo il rischio di ripensamenti o allontanamenti volontari. È previsto, inoltre, che la donna presa in carico debba essere accompagnata in un'area separata dalla sala d'attesa generale che le assicuri protezione, sicurezza e riservatezza. Poiché spesso, però, la violenza rimane nascosta, al fine di individuarne il più rapidamente possibile i segni, è importante rafforzare le competenze degli operatori sociosanitari che entrano in contatto con le vittime, mediante specifici programmi di formazione;

gli stessi ordini professionali degli avvocati, dei medici, degli psicologi e degli assistenti sociali, nell'ambito della propria autonomia e delle rispettive competenze, devono costantemente integrare i programmi e le attività di formazione degli iscritti mediante la previsione dello sviluppo e dell'aggiornamento di conoscenze e competenze in materia di violenza domestica e di genere, con particolare riferimento alla Convenzione del Consiglio

d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, e resa esecutiva dalla legge 27 giugno 2013, n. 77, nonché in materia di ascolto e trattamento dei minori nei procedimenti giudiziari;

il nostro Paese ha compiuto un passo storico nel contrasto della violenza di genere con la legge 27 giugno 2013, n. 77, approvando la ratifica della Convenzione di Istanbul, redatta l'11 maggio 2011. Le linee guida tracciate dalla Convenzione costituiscono, infatti, il binario e il faro per varare efficaci provvedimenti, a livello nazionale, e per prevenire e contrastare tale fenomeno;

nella XVIII legislatura il Parlamento ha proseguito nell'adozione di misure volte a contrastare la violenza contro le donne, iniziata nella XVII legislatura con la citata ratifica della Convenzione di Istanbul: le modifiche al codice penale e di procedura penale volte ad inasprire le pene di alcuni reati più spesso commessi nei confronti di donne, l'emanazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime;

il legislatore è intervenuto in tale ambito perseguendo in via principale gli obiettivi di prevenzione dei reati e di protezione delle vittime, comunque prevedendo parallelamente un inasprimento delle pene per la commissione dei cosiddetti reati di genere;

il provvedimento che più ha inciso nel contrasto alla violenza di genere è la legge n. 69 del 2019 (cosiddetto codice rosso), che ha rafforzato le tutele processuali delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica;

tale legge ha evidentemente apportato miglioramenti al sistema di tutela delle donne; tuttavia, paiono necessari alcuni correttivi, anche proposti in un testo della prima firmataria del presente atto (atto Camera n. 473), recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere e della violenza sui minori»;

un'estensione delle tutele per le vittime di violenza domestica e di genere è stata prevista anche dalla legge n. 134 del 2021, di riforma del processo penale, mentre la legge n. 53 del 2022 ha potenziato la raccolta di dati statistici sulla violenza di genere;

non hanno invece terminato il loro *iter* parlamentare il disegno di legge che il Governo aveva presentato al Senato (atto Senato n. 2530) volto a rafforzare la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne, e una proposta di legge, già approvata dalla Camera dei deputati, volta a concedere il permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio (atto Senato n. 2577);

il Governo adotta, con cadenza biennale, piani straordinari per contrastare la violenza contro le donne; dopo l'emanazione nel 2015 del primo Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, è stato recentemente adottato il terzo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne per il biennio 2021-2023;

il Piano 2021-2023 ripropone la struttura del piano precedente, con un'articolazione in 4 assi tematici (prevenzione, protezione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione) secondo le linee indicate dalla Convenzione di Istanbul, a ciascuna delle quali si ricollegano specifiche priorità;

dopo molti anni dall'emanazione della direttiva europea in materia, il nostro Paese non è ancora riuscito ad approvare una legge che renda veramente giustizia a tutte le vittime di reati violenti, compresi i familiari, e che possa rispondere alle esigenze di equa e giusta

riparazione provenienti dalle stesse; sarebbe, quindi, necessario provvedere, al più presto, ad una completa rivisitazione della disciplina vigente;

è di recente istituzione il «reddito di libertà» per le donne vittime di violenza; tuttavia, occorre fare di più per una piena emancipazione e indipendenza economica che consenta di poter denunciare senza paura i soprusi subiti;

i dati ufficiali illustrati non tengono ovviamente conto del sommerso, vale a dire di tutte le vittime di violenza che decidono di non chiedere aiuto né denunciare;

i dati inerenti ai casi di violenza, relativamente al periodo del *lockdown* conseguente alle misure anti COVID-19, evidenziano che la convivenza e il confinamento forzati hanno acuitizzato situazioni di violenza preesistenti all'interno della famiglia;

persiste una maggiore difficoltà per il raggiungimento dell'autonomia da parte delle donne vittime di violenza, che hanno intrapreso un percorso presso una casa rifugio nei centri antiviolenza, nel trovare una soluzione abitativa decorosa e capace di soddisfare le esigenze proprie ma, soprattutto, nella maggior parte dei casi, dei figli minori;

le novità introdotte nella materia costituiscono passi importanti, ma ad essi dovrebbe necessariamente far seguito anche la creazione di una rete capillare di servizi che diminuisca il costo economico e psicologico dell'uscita della donna dal luogo in cui è vittima di violenze;

il reinserimento nel mondo del lavoro per le vittime di violenza di genere risulta difficoltoso, compromettendo quel fattore determinante per l'emancipazione femminile che è l'indipendenza economica, elemento, quest'ultimo, decisivo anche per l'uscita definitiva dal terribile circolo delle violenze;

quanto al tema della tutela dei minori è imprescindibile prestare una particolare attenzione al sistema degli allontanamenti di minori dalle proprie famiglie e della loro accoglienza in strutture esterne e/o familiari;

una revisione della disciplina, invero, viene da più parti invocata, poiché necessaria e urgente, in particolare a seguito di alcune drammatiche vicende che hanno portato alla luce gravissime lacune del sistema di affidamento dei minori nel nostro Paese e che hanno scosso, in particolare negli ultimi anni, la coscienza collettiva;

lo Stato deve farsi garante del benessere dei minori e deve contrastare comportamenti illeciti, soprattutto di funzionari pubblici o di persone da essi incaricate, che pregiudicano l'integrità psicofisica dei minori e delle loro famiglie;

l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha pubblicato la seconda raccolta di dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, intitolata «La tutela dei minorenni in comunità»;

nello studio si evidenzia che i numeri dell'accoglienza in comunità dei minori allontanati dalla propria famiglia di origine al 31 dicembre 2015 mostrano, complessivamente, una tendenza all'aumento rispetto a quanto rilevato nel 2014. In particolare, i minori presenti nelle strutture di tipo familiare sono 21.035, con un incremento del 9,3 per cento rispetto al 31 dicembre 2014;

dal confronto tra il numero di minori presenti in comunità al 31 dicembre 2015 e il totale dei minorenni residenti in Italia al 1° gennaio 2016, pari a 10.008.033, si evince che i bambini e gli adolescenti accolti dalle strutture di tipo familiare rappresentano circa lo 0,2 per cento dell'intera popolazione infradiciottenne;

si evidenzia, inoltre, un incremento del 5 per cento del numero di strutture per minori attive nel territorio nazionale che, al 31 dicembre 2015, risulta pari a 3.352 unità, rispetto alle 3.192 registrate al termine dell'anno 2014, correlativamente a un aumento del 7,8 per cento della domanda di accoglienza connesso, come osservato, alla rilevata crescita del numero complessivo degli ospiti delle comunità al 31 dicembre 2015;

per quanto concerne il numero medio di ospiti per struttura, su base regionale, si osserva che i valori più elevati si registrano, nell'ordine: a Bolzano, con 13,6 ospiti; in Umbria con 12,4 ospiti; nel Molise con 12,1 ospiti; nel Friuli Venezia Giulia con 11,8 ospiti; nelle Marche con 10,3 ospiti e in Sicilia con 10 ospiti per struttura. I territori dove, invece, il numero medio di ospiti per struttura risulta più contenuto corrispondono all'area del Piemonte e della Valle d'Aosta (3,7 ospiti) e alla provincia autonoma di Trento che, al pari del Veneto, segna un numero medio di 3,9 ospiti per struttura, seguiti dall'Emilia-Romagna con 4,6 ospiti;

per quanto riguarda il profilo dell'età dei bambini e ragazzi accolti in comunità al 31 dicembre 2015 si nota la netta prevalenza della classe d'età più elevata (14-17 anni), che segna il 61,6 per cento del numero complessivo dei minorenni ospiti delle strutture e che risulta, peraltro, in crescita rispetto al 57,2 per cento registrato nella precedente rilevazione. Inoltre, è emerso che il 13,2 per cento dei minorenni collocati in comunità ha un'età inferiore a 6 anni, con una diminuzione rispetto al 15 per cento rilevato al 31 dicembre 2014. In diminuzione risulta anche l'incidenza relativa dei bambini di età compresa tra 6 e 10 anni (12,8 per cento, rispetto al 14,1 per cento del 2014) e dei ragazzi nella fascia di età 11-13 anni (12,4 per cento, rispetto al 13,8 per cento del 2014);

l'inserimento dei minori nelle strutture di accoglienza avviene, nella maggioranza dei casi (57,8 per cento), a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, segnando una netta prevalenza rispetto alla percentuale di collocamenti di cui è stata espressamente dichiarata la natura consensuale (13,7 per cento). Tuttavia, nel restante 28,5 per cento dei casi le comunità non hanno fornito alle procure della Repubblica alcuna precisa indicazione sulla tipologia di inserimento;

dal confronto con il dato risultante dalla precedente raccolta di dati dell'Autorità emerge una sostanziale continuità, seppur con una lieve diminuzione, della percentuale dei casi di minori presenti in comunità da più di ventiquattro mesi, che passa dal 26,5 per cento, rilevato al 31 dicembre 2014, al 23 per cento, mentre il restante 77 per cento degli ospiti di minore età si trova in comunità, al 31 dicembre 2015, da meno di ventiquattro mesi;

bisogna, infatti, tenere conto che la permanenza dei minori fuori della loro famiglia di origine in comunità non può superare i ventiquattro mesi, salve eventuali proroghe disposte dal tribunale per i minorenni nel caso in cui la sospensione del collocamento possa recare pregiudizio al minore;

alla fine dell'estate 2018 sono emersi fatti di cronaca relativi a casi di presunto sfruttamento illecito del sistema degli affidamenti di minori, anche al fine di arricchimento personale, noto come «caso Bibbiano», dal nome del piccolo comune in provincia di Reggio Emilia in cui le vicende hanno avuto origine;

il 27 giugno 2019, a seguito dell'operazione di polizia «Angeli e demoni», molte persone sono state sottoposte a misura cautelare in quanto accusate di aver costruito un illecito e redditizio sistema di gestione dei minori, attraverso il quale essi venivano sottratti illegittimamente alle famiglie di origine per poi essere collocati in affidamento, a pagamento,

presso persone amiche o conoscenti, generando un giro di affari illecito di diverse centinaia di migliaia di euro;

secondo l'accusa, il sistema si basava su false relazioni degli operatori e su disegni dei bambini artefatti per allontanare i minori dalle loro famiglie e collocarli in affidamento retribuito per poi sottoporli a un programma psicoterapeutico, con un giro di affari di centinaia di migliaia di euro;

gli indagati sono accusati, a vario titolo, di frode processuale, depistaggio, abuso d'ufficio, maltrattamenti su minori, lesioni gravissime, falso in atto pubblico, violenza privata, tentata estorsione e peculato d'uso;

nel corso delle indagini sono state prese in esame accuse di vario genere in merito all'impiego di metodi suggestivi utilizzati sui minori per manipolare le testimonianze durante le sedute di psicoterapia: redazione di relazioni mendaci, disegni dei bambini artefatti attraverso la mirata aggiunta di connotazioni sessuali, terapeuti travestiti da personaggi cattivi delle fiabe messi in scena per rappresentare, di fronte ai minori, i genitori intenti a far loro del male, impiego di apparecchiature elettriche indicate come «macchinetta dei ricordi»; mentre i servizi sociali omettevano di consegnare ai bambini lettere e regali inviati dai genitori naturali, che i carabinieri hanno rinvenuto e sequestrato in un magazzino dove erano stati accatastati;

tra gli affidatari dei minori c'erano persone con problemi psichici e genitori di figli suicidi, mentre vi sono stati due casi accertati di stupro presso le famiglie affidatarie e in comunità, dopo l'illegittimo allontanamento;

tale sistema distorto ha avuto gravissime ripercussioni sui minori, così come incalcolabili sono stati i danni provocati alle famiglie, separate in maniera forzata e talvolta ingiusta dai propri figli, al precipuo scopo di ottenere vantaggi personali;

a seguito di tale vicenda, il Ministero della giustizia ha istituito una squadra speciale di giustizia per la protezione dei bambini, con il compito di assicurare il raccordo fra i diversi soggetti coinvolti nei procedimenti di collocamento dei minori nelle comunità, la salvaguardia dei livelli omogenei di tutela degli stessi e di rispetto delle procedure. Nel novembre 2019, il Ministro della giustizia *pro tempore* ha illustrato i risultati della squadra speciale a seguito di un monitoraggio globale effettuato presso tutti gli uffici giudiziari che si occupano di minori, che ha registrato dati molto interessanti;

dal gennaio 2018 al giugno 2019 sono stati collocati fuori della famiglia 12.338 minori (23 al giorno). Rapportando questo dato al totale della popolazione di minori in Italia, pari a circa 9 milioni di individui, si ottiene una percentuale di allontanamenti dello 0,13 per cento;

nello stesso periodo 1.540 minori, tra quelli allontanati, hanno fatto rientro nelle famiglie di origine (12 per cento del totale), mentre del restante 88 per cento non è dato sapere con certezza la destinazione;

i collocamenti sono stati disposti in sette casi su dieci dai tribunali per i minorenni (8.722) e in tre casi su dieci da tribunali civili, corti d'appello e altri uffici giudiziari;

nello stesso periodo sono state disposte 5.173 ispezioni ordinarie delle comunità di accoglienza, che ammontano in Italia a circa 3.300 strutture;

dal punto di vista normativo, è urgente l'esigenza di adeguare la tutela amministrativa e giurisdizionale dei diritti dei minori e, in generale, delle persone nell'ambito familiare ai dettami sovranazionali, segnatamente all'articolo 8 della Convenzione per la

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, che, come interpretato costantemente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e in sostanziale conformità al sistema di principi posto dagli articoli 30 e 31 della Costituzione, da un lato afferma l'intangibilità della vita privata e familiare in assenza di specifiche e comprovate esigenze di tutela di soggetti bisognosi della protezione pubblica e, da un altro, contempla l'obbligo cosiddetto «positivo» delle istituzioni degli Stati parti di apprestare i servizi assistenziali alla famiglia affinché questa possa essere sostenuta, anche in caso di disagio sociale o relazionale, mantenendo la propria unità e senza che abbia luogo la compressione autoritativa delle funzioni e dei legami che in essa si esplicano;

da lungo tempo, infatti, sono frequenti le condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia per l'inadempimento dei predetti obblighi positivi e per lo svolgimento di interventi autoritativi non preceduti dal necessario impegno nell'assistenza consensuale alla famiglia. In particolare, alcune condanne anche recentissime hanno riguardato addirittura vicende definite con dichiarazioni di adottabilità passate in giudicato e, dunque, almeno allo stato della normativa, sostanzialmente irreversibili, pure a fronte delle constatate ingiustizia, erroneità e illegittimità. Al contempo, da oltre un decennio il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sollecita la previsione di efficienti meccanismi di adeguamento alle statuizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche mediante il superamento del principio di intangibilità del giudicato, almeno nelle ipotesi di violazioni particolarmente incisive dei diritti fondamentali incidenti sullo *status personae* e sullo *status familiae*, quali quelle riconosciute nell'ambito di procedimenti definiti con dichiarazione dello stato di adottabilità di minori;

in un quadro siffatto si colloca l'inquietante dato che ha origine da una statistica elaborata dal Ministero della giustizia, confermato da studi di esperti e da inchieste giornalistiche: quasi 40.000 minori, nel 2011, erano collocati coattivamente in strutture comunitarie o comunque in ambito extra-familiare. Più volte operatori del diritto ed esperti nel campo della tutela minorile si sono espressi, pubblicamente e anche mediante studi editi, testimoniando la tendenza al progressivo incremento di questo numero;

l'impressionante dato statistico viene confermato anche in base a studi statistici condotti da Governi esteri, che hanno sentito l'esigenza di tutelarsi, anche mediante richieste di chiarimenti alle istituzioni italiane, circa la frequenza degli allontanamenti coattivi di minori dalle loro famiglie, specificamente con riguardo a situazioni di fatto non caratterizzate dall'accertamento o anche dalla contestazione della violazione di doveri parentali, ma esclusivamente da condizioni di disagio economico-sociale;

la necessità di comprendere i contenuti e le ragioni dello stato di fatto sintetizzato dai citati dati statistici, unita all'assenza di un'anagrafe ufficiale degli affidamenti extra-familiari di minori, ha determinato lo svolgimento, da parte della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, di un'approfondita e pluriennale indagine sugli interventi autoritativi in ambito minorile, con particolare riferimento all'allontanamento coattivo dei minori dalle loro famiglie;

nel corso di detta indagine conoscitiva è emerso in modo chiaro che se, da un lato, occorre che sia garantita la tutela dei minorenni da pericoli di maltrattamento fisico e psicologico in ambito familiare, nondimeno nella stragrande maggioranza dei casi i provvedimenti di collocazione extra-familiare e di affidamento etero-familiare sono

determinati da valutazioni di rischio condotte sulla base di indicatori presuntivi non riconosciuti sul piano scientifico e, ancora più frequentemente, da ragioni di disagio della famiglia non imputabili a specifici e accertati comportamenti pregiudizievoli dei genitori nei confronti dei figli. Addirittura, è stato osservato, persino da magistrati e da avvocati esperti nel settore minorile, oltre che da rappresentanti di associazioni impegnate nella tutela dell'infanzia, che in un grande numero di casi l'allontanamento coattivo del minore è determinato dalla situazione di indigenza economica della famiglia. Inoltre, un numero considerevole di provvedimenti di allontanamento è motivato in base a giudizi sulla personalità e sul carattere dei genitori o dei parenti dei minori interessati, anziché dall'accertamento di comportamenti pregiudizievoli; normalmente, tali giudizi sono espressi per iscritto in segnalazioni di operatori di pubblica sicurezza o di assistenti sociali e, in alcuni casi non infrequenti, persino in comunicazioni anonime pervenute alle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, mentre non costituiscono oggetto di ulteriore istruttoria nel contraddittorio processuale;

numerosi operatori del diritto minorile, ascoltati nell'ambito della predetta indagine conoscitiva, hanno riferito concordemente e univocamente che, nella maggior parte dei casi, il provvedimento di collocazione del minore fuori dall'ambito familiare viene emesso, in via nominalmente provvisoria, non solo prima di ogni adempimento istruttorio, ma addirittura prima dell'audizione dei genitori del minore, i quali vengono sentiti solo dopo l'emissione del provvedimento e, molto spesso, a distanza di settimane o addirittura di mesi dalla sua esecuzione. Inoltre, in difformità dal dettato normativo e dall'avviso più volte ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, i provvedimenti provvisori, anche se relativi alla collocazione extra-familiare di minori, risultano privi dell'indicazione, anche orientativa, della durata dell'intervento, di guisa che sovente restano efficaci per anni, ad onta della natura interinale e della previsione normativa del termine di ventiquattro mesi quale ordinaria durata massima della collocazione extra-familiare del minore, superabile soltanto in caso di acclarato pregiudizio derivante dalla riunificazione della compagine familiare;

in molti casi, inoltre, i provvedimenti provvisori di allontanamento vengono reiterati per ragioni diverse rispetto a quelle originariamente considerate dal giudice e, segnatamente, in base a relazioni rese dai gestori delle strutture collocatarie o sulla base di notizie da loro fornite e non verificate nel contraddittorio delle parti. In tali situazioni si determina un evidente conflitto di interessi, quanto meno potenziale, nelle persone dei gestori delle strutture collocatarie, in ragione del metodo di finanziamento delle stesse;

infine, è importante segnalare che nella XVIII legislatura la Commissione II (giustizia) della Camera dei deputati ha approvato (nella seduta del 12 luglio 2022) la proposta di adottare come testo base per il prosieguo dell'esame il testo unificato recante «Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori» (C. 2102 Bazoli, C. 2264 Locatelli, C. 2897 Ascari, C. 2937 Giannone, C. 2796 Bellucci e C. 3148 Boldrini), il cui *iter*, conclusosi a causa della fine anticipata della legislatura, sarebbe più che mai necessario riprendere tempestivamente, impegna il Governo:

1) a valutare di assumere iniziative in relazione all'ormai improcrastinabile necessità di superare il carattere di straordinarietà del Piano d'azione contro la violenza sessuale e di genere a favore di azioni non improntate all'eccezionalità, ma di carattere sistemico;

- 2) a prevedere iniziative concrete tese a garantire una rete omogenea su tutto il territorio nazionale dei centri antiviolenza e delle case rifugio, con stanziamento di adeguate risorse economiche, anche per garantire personale adeguatamente formato, assicurando l'aggiornamento costante della mappatura dei centri antiviolenza del Dipartimento per le pari opportunità e adottando, inoltre, le iniziative di competenza per garantire che la violenza contro le donne sia affrontata tramite un coordinamento efficace tra autorità nazionali, regionali e locali;
- 3) ad adottare iniziative per rendere omogenei, su tutto il territorio nazionale, norme e finanziamenti per le azioni di contrasto alla violenza contro le donne e per incrementare le risorse destinate al Fondo contro la violenza e le discriminazioni di genere, al Fondo per le pari opportunità, al Fondo per le vittime di reati intenzionali violenti, al Fondo «anti-tratta» e, in generale, a tutte le politiche per la promozione della parità di genere e per la prevenzione e il contrasto di ogni forma di violenza contro le donne;
- 4) ad adottare iniziative per garantire la promozione, da parte dei media, della soggettività femminile, nonché l'introduzione di efficaci meccanismi di monitoraggio e di intervento sanzionatorio su comportamenti mediatici e comunicativi di ogni tipo che esprimano sessismo e visione stereotipata dei ruoli tra uomo e donna;
- 5) ad adottare le iniziative di competenza per contrastare la violenza di genere sui *social network*, in particolare le forme di istigazione che prendono di mira l'aspetto fisico, l'appartenenza religiosa o razziale, anche attraverso l'istituzione di un osservatorio sul fenomeno;
- 6) a porre in essere le iniziative ritenute opportune affinché nella comunicazione istituzionale e nell'attività dell'amministrazione sia assicurato il rispetto della distinzione di genere nel linguaggio attraverso l'adozione di formule e terminologie che prevedano la presenza di ambedue i generi attraverso le relative distinzioni morfologiche, ovvero evitando l'utilizzo di un unico genere nell'identificazione di funzioni e ruoli, nel rispetto del principio della parità tra uomini e donne;
- 7) ad adottare iniziative per potenziare il raccordo fra scuola, servizi territoriali e consultori familiari e per adolescenti per intervenire più efficacemente quanto alle politiche educative sull'uguaglianza e sul rispetto delle differenze;
- 8) a dare attuazione, per quanto di competenza, alle risultanze e alle raccomandazioni contenute nelle relazioni e nei documenti dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere della XVIII legislatura, promuovendo iniziative normative, anche di carattere fiscale, e amministrative volte ad accompagnare o orientare le donne vittime di violenza nel percorso di recupero della libertà e dell'integrità fisica, morale ed economica;
- 9) a promuovere, nelle scuole di ogni ordine e grado, l'educazione alla parità tra i sessi, nonché la prevenzione della violenza di genere, attraverso il potenziamento di specifici percorsi di formazione del personale docente nell'ambito del piano triennale dell'offerta formativa, promuovendo altresì l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione affettiva e sessuale nel primo e nel secondo ciclo di istruzione e nei corsi di studio universitari;
- 10) ad adottare iniziative per stanziare risorse adeguate da destinare alla formazione delle forze dell'ordine che si relazionano con le donne che hanno subito ogni tipo di violenza, nonché alla promozione di una cultura sociale e giudiziaria maggiormente orientata alla tutela della vittima, anche attraverso iniziative di formazione, informazione e

sensibilizzazione nei luoghi di socialità, di svago, di cura e benessere delle donne, agevolando, altresì, l'emersione dei casi di violenza domestica;

11) ad adottare iniziative per potenziare il «reddito di libertà» per le donne vittime di violenza, al fine di sostenere le donne che vogliono fuoriuscire dal circolo vizioso della violenza domestica, in modo da ottenere un'indipendenza economica;

12) ad adottare iniziative per destinare una percentuale del Fondo unico giustizia, delle liquidità e dei capitali confiscati ai mafiosi e ai corrotti all'imprenditoria femminile, privilegiando, nell'assegnazione, le donne vittime di violenza, al fine di incentivare un percorso di reinserimento sociale, oltre che l'indipendenza economica;

13) al fine di contrastare la recidiva, ad adottare iniziative volte all'istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per gli uomini maltrattanti; in particolare, ad attivare programmi di trattamento nella fase di esecuzione della pena, predisponendo specifiche disposizioni di dettaglio ed indirizzi operativi rispetto a quanto previsto dall'articolo 6 della legge n. 69 del 2019, oltre a garantire, su tutto il territorio nazionale, un adeguato numero di strutture preposte a fornire percorsi di recupero;

14) ad adottare iniziative normative per introdurre – in caso di condanna per «femminicidio» – quale pena accessoria, l'«indegnità» del reo a succedere, nonché prevedere modifiche volte ad escludere dall'applicabilità dell'istituto introdotto all'articolo 162-ter del codice penale, relativo all'estinzione del reato per condotte riparatorie, tutti i reati che implicino violenza nei confronti delle donne, inasprendo, altresì, le pene per il reato di violenza sessuale, con l'introduzione di nuove aggravanti e aumenti di pena in riferimento alle condotte operate nei riguardi dei soggetti più vulnerabili;

15) ad assumere iniziative normative tese a prevedere percorsi specifici in carcere per gli autori di reati di violenza sessuale sulle donne e di sfruttamento della prostituzione, inclusi interventi finalizzati a rendere obbligatoria in caso di condanna per reati contro le donne la destinazione di una percentuale del reddito generato da lavoro del reo in favore delle vittime o familiari delle stesse, quale risarcimento;

16) ad adottare le iniziative di competenza per garantire, su tutto il territorio nazionale, che le vittime dello sfruttamento della prostituzione possano essere inserite in percorsi sociali efficaci per rompere definitivamente il legame con gli sfruttatori;

17) ad adottare iniziative normative per la revisione dell'articolo 165 del codice penale in tema di presupposti per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena e dei criteri per il percorso degli uomini maltrattanti, in particolare prevedendo che il suddetto beneficio sia concesso esclusivamente all'esito positivo del percorso di recupero medesimo;

18) tramite il Ministero della giustizia, nella predisposizione delle linee programmatiche di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, a promuovere lo svolgimento di attività formative finalizzate allo sviluppo e all'aggiornamento di conoscenze e competenze in materia di violenza domestica e di genere, nonché in materia di ascolto e di trattamento di minori in occasione di procedimenti giudiziari;

19) ad adottare iniziative per migliorare la circolazione di informazioni tra tribunale civile e penale, onde evitare situazioni paradossali di affidamento congiunto in caso di violenza intra-familiare;

- 20) ad adottare iniziative per introdurre strumenti per potenziare la protezione delle vittime di violenza in occasione della concessione della misura cautelare, quali il divieto di avvicinamento o l'ordine di allontanamento;
- 21) ad adottare iniziative normative per modificare il sistema attualmente vigente nel processo penale, al fine di consentire l'ingresso nel procedimento al difensore della vittima nei termini più ampi possibili rispetto all'attuale disciplina;
- 22) ad adottare iniziative per istituire una banca dati nazionale che raccolga in modo uniforme le denunce di violenza di genere tramite la modifica all'articolo 110 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale in materia di obblighi di comunicazione dei dati iscritti nel registro delle notizie di reato, prevedendo che la segreteria di ogni procura della Repubblica trasmetta tali informazioni, immediatamente dopo l'iscrizione nel registro, al centro elaborazione dati istituito presso il Ministero dell'interno dalla legge 1° aprile 1981, n. 121;
- 23) a promuovere la costituzione di un gruppo di lavoro interforze tra Polizia di Stato e Arma dei carabinieri per l'analisi, la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza di genere;
- 24) ad adottare iniziative per prevedere meccanismi più veloci per la distribuzione delle risorse economiche in favore dei centri antiviolenza e distribuire in modo uniforme i centri per gli uomini maltrattanti, prevedendo un organismo terzo che controlli il percorso e l'effettivo risultato dei maltrattanti in modo che questi ultimi possano prendere consapevolezza del crimine commesso e così ravvedersi;
- 25) ad adottare iniziative normative, al più presto, per una completa rivisitazione della disciplina di cui alla legge n. 122 del 2016 in materia di indennizzi in favore delle vittime dei reati violenti, nonché per la tutela delle vittime del reato di matrimonio forzato anche ai fini della disciplina in materia di immigrazione, e altresì per prevedere modalità per il cambio del cognome delle medesime vittime del reato di matrimonio forzato, di cui all'articolo 558-*bis* del codice penale;
- 26) a favorire, per quanto di competenza, l'*iter* di esame delle proposte di legge in Parlamento recanti misure inerenti al contrasto alla violenza di genere e alla tutela delle vittime, al fine di velocizzarne l'*iter* e l'approvazione definitiva;
- 27) ad adottare iniziative normative per la revisione dell'articolo 384 del codice di procedura penale al fine di introdurre il nuovo strumento operativo a disposizione del pubblico ministero del fermo di indiziato dei delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi e di atti persecutoria, utilizzabile anche al di fuori dei casi di flagranza, con decreto motivato, quando sussistono fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate, ponendo in grave e attuale pericolo la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa;
- 28) ad adottare iniziative normative per la revisione dell'articolo 342-*bis* del codice civile, ampliando l'ambito soggettivo di applicazione dello strumento dell'ordine di protezione contro gli abusi familiari, estendendolo anche al coniuge legalmente separato o che è parte di un'unione civile nonché ad altro convivente o persona alla quale la persona offesa è legata o è stata legata da relazione affettiva;
- 29) ad adottare iniziative normative per la revisione della legge 7 luglio 2016, n. 122, in particolare volte ad introdurre una provvisoria a titolo di ristoro «anticipato» in favore della vittima o, in caso di morte, degli aventi diritto che, in conseguenza dei delitti di

omicidio, violenza sessuale o lesione personale gravissima e deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso, commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, vengano a trovarsi in stato di bisogno;

30) a favorire, per quanto di competenza, l'avvio dell'esame delle proposte di legge in Parlamento recanti misure inerenti a modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori, portando così a termine il relativo *iter* iniziato nella XVIII legislatura;

31) ad adottare iniziative volte all'istituzione di un'anagrafe nazionale per il monitoraggio delle procedure di allontanamento di minori dalla propria famiglia e della loro accoglienza in strutture esterne e/o familiari;

32) ad adottare iniziative normative per la revisione del codice civile e della legge 8 febbraio 2006, n. 54, al fine di tutelare l'esercizio del diritto del minore alla bigenitorialità, anche in un'accezione negativa, in particolare nei contesti familiari in cui vi sia la presenza di un genitore violento o non ritenuto degno di rivestire tale ruolo. (1-00004) Ascari e altri

La Camera,

premessi che:

il 25 novembre ricorre la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1999;

dal punto delle fonti sovranazionali, il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ha riaffermato il principio di uguaglianza tra donne e uomini (già enunciato agli articoli 2, 3 e 13 del previgente Trattato istitutivo della Comunità europea – TCE), inserendolo tra i valori (articolo 2 Trattato sull'Unione europea – TUE) è tra gli obiettivi dell'Unione (articolo 3, paragrafo 3, TUE); la dichiarazione n. 19 annessa ai Trattati ha affermato che l'Unione mirerà a lottare contro tutte le forme di violenza domestica, impegnando gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire e punire tali atti criminali e per sostenere e proteggere le vittime;

l'eradicatione di tutte le forme di violenza fondate sul genere costituisce una priorità della Strategia 2010-2015 per la promozione della parità fra uomini e donne nell'Unione europea, nonché del Programma di Stoccolma per lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia, 2010-2014;

in tale contesto un riferimento fondamentale continua a essere rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cosiddetta Convenzione di Istanbul del 2011), primo strumento internazionale giuridicamente vincolante, volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza; la Convenzione, oltre a intervenire specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, quale fenomeno non concernente solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini e anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela, specifica i seguenti obiettivi: proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; contribuire a eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne; predisporre un quadro globale,

politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica; promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica;

in precedenza, sempre a livello sovranazionale, il tema aveva ricevuto un significativo impulso dalla Dichiarazione di Pechino e dalla relativa Piattaforma d'azione nel 1995, in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (Cedaw, 1979) e, successivamente, con il suo Protocollo opzionale (1999) e la Raccomandazione generale n. 19 del Cedaw sulla violenza contro le donne, aggiornata poi dalla Raccomandazione generale n. 35 del 26 luglio 2017. Tale Raccomandazione forniva un più esatto inquadramento degli obblighi a carico degli Stati membri e degli ambiti di intervento per il contrasto al fenomeno della violenza contro le donne, tramite il divieto di violenza di genere come norma consuetudinaria del diritto internazionale e la conseguente necessità di cambiare le norme sociali che favoriscono tale forma di violenza; la Raccomandazione, inoltre, ampliava la definizione di violenza di genere, includendovi quelle forme che riguardano il diritto alla salute riproduttiva, nonché quelle che si verificano *on line* e negli altri ambienti digitali creati dalle nuove tecnologie;

più recentemente, nella risoluzione Onu del 25 settembre 2015 per l'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, si stabiliscono traguardi internazionali coerenti nella cornice dell'obiettivo 5 «Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze»;

in questo contesto normativo, nel giugno 2019 è stata approvata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, la Convenzione 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro; questa ha sancito l'obbligo di adottare misure normative coerenti con la constatazione «che la violenza e le molestie nel mondo del lavoro possono costituire un abuso o una violazione dei diritti umani e che la violenza e le molestie rappresentano una minaccia alle pari opportunità e che sono inaccettabili e incompatibili con il lavoro dignitoso»; a fronte di tali problematiche, la Convenzione ha, altresì, proposto l'adozione un approccio inclusivo, integrato e in una prospettiva di genere, che intervenga sulle cause all'origine e sui fattori di rischio, ivi compresi stereotipi di genere, forme di discriminazione multiple e interconnesse e squilibri nei rapporti di potere dovuti al genere;

il complesso panorama di norme sovranazionali ha imposto l'obbligo per gli Stati parte di rispettare, tutelare e garantire i diritti umani in essi sanciti; questo triplice obbligo impone allo Stato – o ai suoi organi – di astenersi da qualsiasi comportamento lesivo dei diritti umani, di proteggere i suoi cittadini da violazioni di tali diritti da parte di terzi e di garantirne la realizzazione mediante misure attive. Lo Stato è tenuto a proteggere i privati da lesioni e soprusi commessi da altri privati: al riguardo, la violenza domestica è pacificamente considerata una violazione dei diritti umani da parte di un privato;

in adempimento agli obblighi internazionali, già a partire dall'introduzione del reato di *stalking* nel 2009, l'Italia ha adottato numerosi provvedimenti atti a prevenire e tutelare il fenomeno della violenza domestica;

con la legge 27 giugno 2013, n. 77, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei

confronti delle donne e la violenza domestica), il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La Convenzione precisa che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani ed è una forma di discriminazione comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella sfera pubblica sia nella sfera privata;

a pochi mesi di distanza, il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, recante misure contro la violenza di genere, ha per la prima volta definito con chiarezza la centralità e la peculiarità della violenza compiuta entro le mura domestiche da chi ha vincoli familiari o affettivi con la persona colpita; ha, inoltre, introdotto profonde modifiche processuali a tutela della vittima, con l'obiettivo, da un lato, di rafforzare gli strumenti repressivi, secondo un disegno che tenga conto delle caratteristiche delle violenze di genere, e dall'altro con l'intenzione di implementare gli strumenti volti a tutelare la vittima stessa. Ha, poi, introdotto misure di sostegno per le donne e i minori coinvolti nella fase processuale: modalità protette per le testimonianze, gratuito patrocinio, doveri del giudice di comunicare rispetto alle modifiche delle misure cautelari, processi più rapidi e l'estensione del permesso di soggiorno alle donne straniere vittime di violenza domestica slegato dal permesso del marito;

inoltre, la legge *de qua* ha previsto che il Ministro delegato per le pari opportunità «anche avvalendosi del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (...) elabora, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, e adotta (...) un “Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere” (...) con l'obiettivo di garantire azioni omogenee nel territorio nazionale»;

in attuazione dell'obbligo, il 17 novembre 2021 è stato adottato il nuovo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023; il nuovo Piano ha fatto proprie molte delle istanze avanzate dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, nella «Relazione sulla *governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio», approvata il 14 luglio 2020, che segnalava come prioritario e urgente «1) implementare le risorse per l'intero sistema di prevenzione e contrasto alla violenza, semplificare e velocizzare il percorso dei finanziamenti, verificarne l'effettiva erogazione ai centri antiviolenza e alle case rifugio attraverso un sistema di monitoraggio più efficace e potenziare la *governance* centrale del sistema»;

la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio per il 2022), in particolare il comma 149 dell'articolo 1, ha reso strutturale l'adozione, da parte del Governo, di un Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e ha delineato un sistema di *governance* composto da una cabina di regia interistituzionale e da un osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica;

precedentemente, un ulteriore passaggio da evidenziare è rappresentato dall'approvazione della legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante «Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per

crimini domestici», che ha modificato alcune norme del codice civile, di quello penale e di procedura penale, introducendo nuove tutele per gli orfani di crimini domestici, intesi come figli minori o maggiorenni economicamente non autosufficienti, i quali siano divenuti orfani di un genitore a seguito di omicidio posto in essere in danno dello stesso genitore dal coniuge, anche separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, pure se l'unione civile è cessata, ovvero dalla persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza;

altro fondamentale intervento del legislatore nazionale è rappresentato poi dalla legge n. 69 del 19 luglio 2019 (recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere»), denominata «codice rosso»; la legge contiene disposizioni di diritto penale sostanziale, così come ulteriori disposizioni di carattere processuale; fra le novità in ambito procedurale, è l'introduzione del «doppio binario» per i reati considerati indice di violenza domestica, in relazione ai quali è stata prevista un'accelerazione per l'avvio del procedimento penale, con l'effetto della più celere eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime; inoltre, è stata modificata la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, nella finalità di consentire al giudice di garantirne il rispetto anche per il tramite di procedure di controllo attraverso mezzi elettronici o ulteriori strumenti tecnici, come il braccialetto elettronico. Nello specifico, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi viene ricompreso tra quelli che permettono l'applicazione di misure di prevenzione; la legge ha, quindi, introdotto quattro nuove fattispecie di reato: il delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (*sexting e revenge porn*); il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; il reato di costrizione o induzione al matrimonio; il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa;

nonostante la copiosa legislazione, come si evince dai dati, la violenza contro le donne in Italia è un fenomeno strutturale e diffuso e rappresenta uno dei maggiori ostacoli al conseguimento dell'uguaglianza di genere;

i perduranti e sistemici episodi di violenza sulle donne impediscono di potersi considerare raggiunta la piena emancipazione femminile e derivano da una secolare tradizione di rapporti di forza disuguali fra uomini e donne, basata su concezioni patriarcali e su ruoli sociali stereotipati che, nel ventunesimo secolo, dovrebbero potersi considerare ormai più che superati;

la violenza degli uomini sulle donne, alla cui base sono radicati misoginia, discriminazione e un insostenibile divario di genere in termini sociali, lavorativi, salariali, culturali, rappresenta una tra le più gravi e profonde violazioni dei diritti umani a livello globale; questa particolare giornata fornisce un'occasione ai Governi, alle istituzioni nazionali, alle organizzazioni internazionali e alle organizzazioni non governative sia per organizzare attività volte a sensibilizzare l'opinione pubblica, sia per individuare sempre migliori strategie finalizzate allo sradicamento di quella che è una vera e propria «emergenza strutturale»;

anche il fenomeno della prostituzione rappresenta una tipologia di violenza ed è una problematica sempre più consistente. Tale considerazione deriva anche dal fatto che i dati che si trovano su tale fenomeno vengono raccolti con estrema difficoltà, poiché si tratta di

un fenomeno sommerso, di cui è possibile effettuare mere stime, e per il quale è possibile fare riferimento solamente al numero di ragazze effettivamente entrate nei percorsi di protezione sociale: rimangono fuori tutte coloro che non hanno avuto la possibilità di emergere in quanto vittime di tratta o che non sono state correttamente identificate come tali;

la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere evidenzia come il legislatore «in costante raccordo con tutte le istituzioni e gli ordini professionali coinvolti, ha il dovere di rafforzare e mettere a sistema i modelli positivi emersi, come pure di implementare le misure normative vigenti al fine di garantire a tutti i soggetti coinvolti l'accesso agli strumenti processuali e la formazione necessaria per una corretta lettura e un efficace e tempestivo contrasto della violenza di genere e domestica»;

la cronaca quotidiana in Italia e nel mondo dimostra che non si può affrontare e sconfiggere la crescente ferocia degli uomini nei confronti di donne e bambine, in qualunque forma essa si manifesti, dalla violenza fisica a quella psicologica, dalla violenza domestica a quella economica, dall'odio in rete al *revenge porn*, dalla tratta allo sfruttamento, dallo *stalking* alle molestie e allo stupro, fino all'apice del femminicidio, senza correlarla al tema dell'uguaglianza di genere, della parità e delle pari opportunità, obiettivi ancora mancati;

molte sono le misure approvate volte a promuovere con decisioni politiche la parità di genere, a incrementare l'occupazione femminile, a sostenere l'indipendenza economica, l'autonomia e l'emancipazione delle donne;

per quanto riguarda la dotazione di strumenti «repressivi», di particolare rilievo appare l'introduzione di un'aggravante per gravi delitti violenti da applicare in caso di «violenza assistita», cioè avvenuta in presenza di minori, con particolare riferimento al regime della querela di parte: la querela è diventata irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate e aggravate. In tutti gli altri casi, comunque, una volta presentata la querela, la remissione potrà avvenire soltanto in sede processuale, ma il delitto resta perseguibile d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio, con la possibilità di disporre intercettazioni quando si indaga per atti persecutori, di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale;

la legge n. 69 del 2019, il cosiddetto codice rosso, rispondendo alla *ratio* di porre un efficace e immediato argine alla violenza contro le donne, ha predisposto strumenti per consentire allo Stato di intervenire con tempestività al fine di stroncare sul nascere l'azione criminosa, evitando che la stessa, se non interrotta, produca conseguenze drammatiche;

il cardine dell'intervento normativo è l'ascolto della persona offesa entro tre giorni dalla presentazione della denuncia. L'audizione della vittima, svolta senza ritardo dall'autorità giudiziaria, ha lo scopo di evitare stasi procedurali che causerebbero ritardi nell'adozione di provvedimenti a loro tutela;

in data 24 novembre 2020, il Ministero della giustizia ha pubblicato un primo bilancio («Il rapporto: un anno di “codice rosso”») della legge n. 69 del 2019, ad un anno dalla sua entrata in vigore, al fine di fornire un primo dato di conoscenza relativo all'applicazione della disciplina sia con riferimento ai nuovi reati introdotti, sia con riguardo ai corrispondenti elementi processuali di rilievo in termini di denunce, pendenze e condanne, anche per procedere ad ogni eventuale iniziativa di perfezionamento o intervento;

se la creazione di una corsia preferenziale per i reati spia di violenza di genere appare giusta, deve rilevarsi che ciò che non è giusto per le donne è la lentezza del procedimento, momento nel quale la donna diviene maggiormente esposta a violenze e ritorsioni. È, pertanto, necessario intervenire per evitare i processi di vittimizzazione secondaria, riducendo la drammatica persistenza di pregiudizi culturali o stereotipi sessisti nelle aule dei tribunali, nella rappresentazione dei media e nel più ampio contesto sociale, che conduce a vittimizzazione, nuovamente, le donne che hanno già subito violenza, esponendole a un ulteriore trauma e ostacolando la giustizia;

è di primaria importanza istituire un pool di magistrati specializzati per garantire una risposta professionale adeguata alle specificità proprie delle indagini nella delicatissima materia della violenza sulle donne, con l'obiettivo di avere una maggiore uniformità delle capacità di reazione delle denunce; non può non segnalarsi che gli interventi legislativi degli ultimi anni abbiano condotto ad un aumento delle denunce da parte di donne che, anche grazie alle associazioni e ai gruppi di ascolto, vengono accolte e accompagnate nel processo di presa di coscienza che la violenza non è una condizione fisiologica e ordinaria, bensì un male da estirpare;

ciò nonostante, la denuncia costituisce solo un passo embrionale e di per sé non è risolutiva della problematica; invero, se l'aumento del numero di segnalazioni deve essere interpretato positivamente, ciò non esclude il dovere irrinunciabile delle istituzioni di garantire una protezione costante, effettiva ed efficace alle donne nei confronti di chi le maltratta, offende, violenta e tormenta, soprattutto nella fase successiva alla denuncia;

invero, per intervenire in via preventiva ed evitare epiloghi drammatici, è necessario prevedere misure cautelative efficaci che, alle prime avvisaglie e segnalazioni di violenza, proteggano concretamente la donna e il suo nucleo familiare, oltre a pene certe e concretamente deterrenti, posto che la polifunzionalità della pena implica che le stesse debbano avere anche un ruolo deterrente, ossia una funzione intimidatrice nei confronti del profitto criminoso;

pertanto, è evidente che a mancare non sia tanto l'attenzione delle istituzioni al tema o le tutele legali sul piano strettamente formale, data la presenza di molteplici fonti nazionali e sovranazionali che, nei diversi ambiti di intervento, dispongono l'uguaglianza di genere, quanto piuttosto tutele operative, concrete e sostanziali, adottate sinergicamente in base ad un piano che operi sistematicamente e a più livelli, partendo dal territorio;

una funzione importante, nell'attuazione delle politiche di contrasto alla violenza contro le donne, dovrà essere svolto dagli enti locali e risulta pertanto importante valorizzarne il ruolo;

la violenza di genere costituisce, da alcuni anni, oggetto di misurazione statistica anche in Italia, L'Istat ha infatti elaborato due indagini, una nel 2006 e una nel 2014. In base ai dati dell'ultima indagine sulla sicurezza delle donne (2014), nel corso della propria vita poco meno di 7 milioni di donne tra i 16 e i 70 anni (sei milioni e 788.000), quasi una su tre (31,5 per cento), riferiscono di aver subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale, dalle forme meno gravi (come la molestia) a quelle più gravi, come il tentativo di strangolamento o lo stupro. Gli autori delle violenze più gravi (violenza fisica o sessuale) sono prevalentemente i *partner* attuali o gli *ex partner*: due milioni e 800.000 donne ne sono state vittime. Il 10,6 per cento delle donne dichiara di aver subito una qualche forma di violenza sessuale prima dei 16 anni. Più di una donna su tre, tra le vittime della violenza del

partner, ha riportato ferite, lividi, contusioni o altre lesioni (37,6 per cento). Circa il 20 per cento è stata ricoverata in ospedale a seguito delle ferite riportate. Più di un quinto di coloro che sono state ricoverate ha riportato danni permanenti;

nondimeno, la fruibilità di dati attendibili sui fenomeni di violenza di genere ha rappresentato un grave *vulnus* nel sistema normativo di tutela delle donne, restituendo una condizione sovente sottostimata. In tal senso la legge 5 maggio 2022, n. 53, è intervenuta a disciplinare la raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere esercitata contro le donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo. A tal fine la legge: introduce l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, nonché di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregate per uomini e donne; introduce l'obbligo per tutte le strutture sanitarie pubbliche e, in particolare, per le unità operative di pronto soccorso di fornire i dati e le notizie relativi alla violenza contro le donne; istituisce un sistema integrato tra i Ministeri dell'interno e della giustizia per la rilevazione dei dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili al fenomeno della violenza contro le donne, con particolare riguardo a quei dati che consentono di ricostruire la relazione esistente tra l'autore e la vittima del reato; prevede che alle rilevazioni concernenti specifici reati siano apportate le opportune modifiche affinché vengano registrati i dati riguardanti la relazione tra l'autore e la vittima del reato, la loro età e genere e le circostanze del reato, attraverso l'emanazione, entro dodici mesi dall'entrata in vigore delle legge, di due appositi decreti del Ministro della giustizia (tali decreti non sono ancora stati emanati); perfeziona, arricchendole di ulteriori dati informativi, le rilevazioni annuali condotte da Istat sulle prestazioni e sui servizi offerti rispettivamente dai centri antiviolenza e dalle case rifugio;

la natura strutturale della violenza di genere impone una rapida concreta operatività dei sistemi di rilevamento dei dati introdotti dalla citata legge n. 53 del 2022;

un altro aspetto della violenza di genere è costituito dalle molestie e dai ricatti sessuali in ambito lavorativo. Con il decreto legislativo n. 80 del 2015 è stata prevista in favore delle vittime di violenza di genere, oltre a un indennizzo, la concessione di un congedo retribuito di tre mesi, valido sia per le lavoratrici dipendenti che per le titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;

la complessità del fenomeno richiede una strategia integrata che si basi su un approccio multidimensionale, sistemico e interistituzionale. Un'azione globale, che deve fondarsi su di una solida conoscenza delle problematiche e su un'approfondita analisi dei dati disponibili;

la pandemia da COVID-19, le conseguenti misure di contenimento, in uno con la crisi economica senza precedenti che ha investito e continua ad investire il nostro Paese, hanno ulteriormente evidenziato il tema della violenza contro le donne, enfatizzando le lacune tuttora esistenti per un'efficace tutela;

non tutti i femminicidi sono prevedibili: molti si verificano non dove ci sono episodi di violenza fisica precedenti, ma dove c'è stata violenza psicologica. In questi casi è difficile prevenire con una migliore applicazione della legge e per questo si rende sempre più stringente l'esigenza di intervenire culturalmente con una sensibilizzazione a partire dalle nuove generazioni nelle scuole: una simile rivoluzione culturale passa per le parole, per il non ridere alle battute sessiste;

il sistema educativo assume significato nei diversi livelli e con modalità differenti nella lotta alla violenza sulle donne e alla violenza domestica; la scuola è un osservatorio privilegiato sulla vita delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, in cui figure di prossimità di grande importanza, come gli insegnanti, possono favorire l'emersione della violenza subita e assistita, riconoscendo i segnali di disagio e attivando segnalazioni e percorsi di sostegno e di aiuto. I dati forniti dall'Istat con la ricerca sulla violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia mostrano che il 10 per cento delle donne vittime di violenze sessuali le ha subite prima dei 16 anni, quindi nella fascia d'età dell'obbligo scolastico; nel caso poi dei figli delle donne vittime di violenza, il 65 per cento ha assistito agli abusi subiti dalla madre e la violenza assistita si configura a tutti gli effetti come una violenza, con conseguenze anche molto gravi sullo sviluppo psicofisico del minore;

la scuola, senza sostituirsi alla famiglia, è chiamata a proporre e ad avviare le studentesse e gli studenti, in modo adeguato all'età, a una riflessione sulla qualità dei rapporti tra uomo e donna e deve impegnarsi nel realizzare una reale inclusione per valorizzare le singole individualità e coadiuvare le famiglie nell'educare le nuove generazioni al valore positivo della cultura del rispetto. La nascita di una dialettica tra identità e diversità consente la più compiuta affermazione dell'individuo;

l'esperienza della scuola segna tutto il periodo di crescita e di formazione dei minori: si parte dalla fase educativa dei nidi e delle scuole dell'infanzia, per poi passare a quella delle scuole di ogni ordine e grado in cui ogni bambina e ogni bambino è accompagnato, anno dopo anno, nel lungo percorso di formazione della personalità, di cambiamento del corpo, di crescita intellettuale; in tale contesto la scuola si affianca ed è a sua volta affiancata dalle famiglie, un contesto articolato, quindi, nel quale la figura dello psicologo scolastico deve essere visto come una figura di collegamento tra tutti i soggetti che entrano in relazione tra loro, scuola e famiglia, scuola e servizi socio-sanitari, docenti e alunni, che sia in grado di riconoscere un disagio o potenziali patologie, che funga da supporto ad un sano sviluppo di interessi e stili cognitivi;

lo psicologo scolastico deve diventare un punto di riferimento stabile e costante per l'adolescente, non soltanto nei momenti di difficoltà, ma nel quotidiano confronto con le più varie forme di disagio e nel confronto con modelli sociali sempre più spesso distorsivi;

sarebbe, altresì, opportuno che le istituzioni scolastiche, anche promuovendo l'adozione di una strategia condivisa in collaborazione con le famiglie, le amministrazioni locali, i servizi socio-sanitari, gli altri soggetti del sistema di educazione e di formazione, inserissero la prospettiva all'educazione al rispetto nel piano di percorsi e di servizi che accompagnano l'uomo e la donna nelle diverse situazioni della vita e nello sviluppo del proprio progetto personale, educativo e professionale;

nella medesima direzione sono state presentate varie proposte di legge volte a introdurre l'insegnamento dell'educazione affettiva e sessuale nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, nonché nei corsi di studio universitari;

occorre prestare attenzione a tutti gli ambiti nei quali si sviluppa la socialità, tra i quali riveste particolare importanza anche lo sport, fondamentale veicolo di inclusione sociale, portatore di valori elevati, quali il rispetto, la collaborazione, l'integrazione, la gestione delle emozioni, la disciplina, la costanza, l'impegno, l'etica, la cura di sé, la capacità di rialzarsi dopo una sconfitta;

risulta, quindi, essenziale continuare a lavorare per il superamento delle discriminazioni e il rafforzamento dei grandi valori che lo sport rappresenta, anche attraverso l'introduzione di misure di sostegno al ruolo dello stesso quale veicolo di inclusione sociale e di superamento di ogni forma di discriminazione;

il problema, come riportato nella relazione finale della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, è di entità tale da richiedere interventi che, in termini di costi e rispetto dei vincoli di bilancio pubblico, sono meno onerosi delle conseguenze derivanti dagli atti di violenza;

in un'ottica di prevenzione dei fatti di violenza contro le donne, al fine di fornire a queste ultime strumenti psicologici e caratteriali, ma anche forza fisica, che consentano di respingere eventuali atti di violenza, anche verbale, è molto utile la pratica di sport di autodifesa che dovrebbe essere offerta in forma gratuita, anche in collegamento con i centri antiviolenza, le cui risorse finanziarie dovrebbero essere implementate;

al pari dei sopra citati ambiti di intervento, nell'impegno contro la violenza sulle donne, riveste un ruolo di primo piano l'investimento sul lavoro e sulla valorizzazione dell'esperienza femminile: il sostegno all'indipendenza economica, quindi, come leva per contrastare la violenza di genere e tutelare le vittime di questa, ormai, endemica piaga sociale;

sebbene nel confronto internazionale la posizione del nostro Paese sia per alcuni aspetti migliorata nell'ultimo decennio, l'Italia rimane tra i Paesi dell'Unione europea con il più ampio *gender gap* occupazionale. Nel 2019 il tasso di occupazione nella fascia di età (20-64) è pari al 54 per cento per le donne rispetto al 73 per cento per gli uomini. Tenendo conto del numero di ore lavorate, il tasso di occupazione delle donne è pari al 31 per cento rispetto al 51 per cento degli uomini (dati 2018). Il 33 per cento delle donne lavora a tempo parziale, rispetto all'8 per cento degli uomini (2019). Le donne occupate lavorano in media meno ore, guadagnano meno, accumulano minore anzianità;

una bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro limita anche la crescita economica di una nazione. Ridurre tale divario aiuta a diminuire i costi economici e sociali del Paese ed è un fattore rilevante per la crescita del prodotto interno lordo, con un impatto positivo che, secondo la Banca d'Italia, arriva fino a 7 punti percentuali e che crea un sistema di trasparenza e garanzia per le lavoratrici con un sistema di certificazione che premia le aziende virtuose. Senza sfruttamento nel mercato del lavoro e contribuendo al benessere delle donne e della stessa comunità;

la sfida del raggiungimento della parità di genere, fondamentale per contrastare la sottocultura della violenza degli uomini contro le donne, passa per l'eliminazione di barriere e ostacoli, quali, ad esempio, la situazione di inferiorità economica in cui si trovano endemicamente le donne nel nostro Paese e che vede le lavoratrici italiane guadagnare in media il 31,2 per cento in meno dei loro colleghi maschi. Proprio per affrontare il cosiddetto *gender pay gap*, cioè il divario di genere in termini di guadagno a parità di mansioni fra uomini e donne, il Parlamento il 27 ottobre 2021 ha licenziato una legge che introduce controlli, sanzioni e anche premialità, nonché tutela contrattuale e flessibilità di forme di lavoro e orari; sulla base del rapporto pubblicato nel luglio 2022 sul *gender gap* dal *World economic forum*, l'Italia si colloca ancora al 63° posto su 143 Paesi della classifica mondiale, occupando la stessa posizione del 2021, dopo Uganda (61^a) e Zambia (62^a). A livello di Europa l'Italia è 25^a su 35 Paesi;

il dato senza dubbio più negativo è quello relativo alla partecipazione economica e al lavoro, con l'Italia all'ultimo posto tra i Paesi dell'Unione europea. Ecco perché, alla luce di questi dati, c'è la conferma che il *focus* deve essere improntato al lavoro e allo sviluppo di politiche di miglioramento, ancor più dopo gli effetti negativi della pandemia;

viene previsto l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo di redazione del rapporto sulla situazione del personale, prevedendo che lo stesso sia redatto dalle aziende (pubbliche e private) che impiegano più di 50 dipendenti (anziché più di 100, come attualmente previsto), nonché la previsione, tra l'altro, di incentivi alle assunzioni, di agevolazioni fiscali, di strumenti per favorire la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, di un sistema di certificazione della parità di genere;

per la prima volta l'Italia si è dotata di una Strategia nazionale per la parità di genere, che riprende i principi già definiti dalla Strategia europea per la parità di genere 2020/2025 e che si concentra sui temi del lavoro, del *welfare*, dell'educazione e della promozione della *leadership* femminile, con un substrato di approccio culturale, di linguaggio, di rimozione degli stereotipi che è condizione necessaria di qualsiasi politica attiva sulla parità di genere;

il 26 agosto 2021 si è svolta a Santa Margherita Ligure, per la prima volta nell'ambito di un G20, la Conferenza sull'*empowerment* femminile, cui hanno partecipato i Ministri responsabili per le pari opportunità dei Paesi del G20, rappresentanti di organizzazioni internazionali, del mondo delle imprese, dell'accademia, con al centro stem, alfabetizzazione finanziaria e digitale, ambiente e sostenibilità da un lato, lavoro ed *empowerment* economico ed armonizzazione dei tempi di vita dall'altro;

nel Piano nazionale di ripresa e resilienza sono previsti importanti specifici interventi, ma l'*empowerment* femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere sono perseguiti quali obiettivi trasversali nell'ambito di tutte le componenti del Piano; la parità di genere è stata assunta come criterio di valutazione di tutti i progetti (*gender mainstreaming*) e tutto il Piano nazionale di ripresa e resilienza si caratterizza per una strategia integrata di riforme, istruzione e investimenti in infrastrutture sociali e servizi di supporto, per una piena parità di accesso, economica e sociale delle donne;

sono molteplici le politiche di incentivazione all'imprenditoria femminile, di decontribuzione per incoraggiare l'assunzione di lavoratrici e di conciliazione tra lavoro e famiglia, messe in atto in favore dell'occupazione femminile, quali, a titolo esemplificativo, gli sgravi contributivi per chi assume donne o il Fondo a sostegno dell'imprenditoria femminile con una dotazione di 40 milioni di euro (20 per il 2021 e altrettanti per il 2022), ovvero il Fondo per l'assegno unico volto a riordinare e potenziare le misure di sostegno economico per i figli a carico e favorire la fruizione di servizi a sostegno della genitorialità;

la violenza economica è una delle ragioni per cui le donne faticano a denunciare violenze in ambito familiare, soprattutto quando il *partner* detiene il potere economico, il controllo completo sulle finanze e sulle risorse familiari; fondamentale è, dunque, il sostegno economico alle vittime per aiutarle a conseguire l'indipendenza finanziaria dal *partner* violento. In tal senso gli strumenti di *welfare* e di sostegno ai percorsi di libertà e autonomia delle donne rivestono un ruolo estremamente importante;

è in questa direzione che va l'istituzione del «reddito di libertà», un aiuto economico mensile per favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di

emancipazione delle donne vittime di violenza che si trovano in condizione di particolare vulnerabilità o di povertà;

la misura rientra tra quelle emergenziali adottate in risposta alla crisi economica dovuta alla pandemia e incrementa di 3 milioni di euro, per l'anno 2020, il «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità», che è stato poi rifinanziato dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178, che destina risorse pari a 2 milioni di euro per il 2021 e 2 milioni di euro per il 2022. L'8 novembre 2022 l'Inps ha pubblicato sul suo sito la circolare relativa all'erogazione del reddito di libertà;

certamente, si tratta di un'iniziativa importante, ma si può e si deve fare ancora di più: le drammatiche vicende di cronaca che si sentono, purtroppo, ormai ogni giorno reclamano interventi urgenti e incisivi. Occorre, oltre ad una maggiore sensibilizzazione al fenomeno, un cambiamento culturale che investa tutta la società per contrastare la cultura della violenza;

in tale direzione va il micro-credito di libertà promosso dal precedente Governo in collaborazione con Abi e Federcasse, l'Ente nazionale per il microcredito (Enm e la Caritas);

nel complesso, l'impegno e lo sforzo trasversale delle forze politiche hanno portato l'Italia ad avere un buon impianto normativo in tema di violenza maschile sulle donne. Da ultimo, nella XVIII legislatura, con le riforme del processo civile e del processo penale, che contengono norme attente ai problemi della violenza di genere, anche in attuazione della Convenzione di Istanbul;

sul versante civile, con l'approvazione della «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata», sono stati modificati anche i procedimenti relativi all'allontanamento dei minori dalla famiglia, alle controversie sull'esercizio della responsabilità genitoriale e all'affidamento familiare;

con specifico riferimento alle donne vittime di violenza, si dà pieno riconoscimento alle disposizioni della Convenzione di Istanbul. La riforma introduce, infatti, una novità importante: il pieno riconoscimento della violenza contro le donne anche nel processo civile, *in primis* nelle cause di separazione e divorzio. Attraverso le misure previste si consentirà alla giustizia di difendere meglio donne e minori;

sempre la riforma prevede che il consulente tecnico d'ufficio debba attenersi «ai protocolli e alle metodologie riconosciute dalla comunità scientifica». Inoltre, sempre nel medesimo disegno di legge, è prevista l'introduzione di specifici requisiti di competenza necessari per l'iscrizione dei professionisti in tale categoria. Interventi che mirano a rafforzare la base e la solidità scientifica delle perizie, quando vengono richieste dal giudice, sempre fatto salvo il suo obbligo di verificarne l'attendibilità;

si ricorda che la sindrome da alienazione parentale non è riconosciuta dalla comunità scientifica e che la Corte di cassazione ha ribadito più volte che non si possono adottare provvedimenti giudiziari basati su soluzioni prive del necessario conforto scientifico. Ma, nonostante ciò, è sempre più utilizzata in sede giudiziale dalle consulenze tecniche d'ufficio quale causa per allontanare i minori principalmente dalle madri, definite alienanti, simbiotiche, malevole e manipolatrici per il solo fatto di aver denunciato le violenze e dato avvio alla separazione dal *partner* violento;

la riforma prevede, inoltre, tra le altre cose, che i giudici dovranno ascoltare e rispettare la volontà espressa da bambini e ragazzi che rifiutano di vedere un genitore. Potranno avvalersi, se necessario, di professionisti specializzati, ma non potranno delegare ad altri i colloqui, che saranno videoregistrati. Sarà, dunque, il giudice ad accertare le cause del rifiuto, considerando eventuali episodi di violenza nella determinazione dell'affidamento dei figli. Si stabilisce, inoltre, che l'uso della forza pubblica per i prelievi in casa, in attuazione delle sentenze, avvenga solo come estrema *ratio*, cioè se è a rischio la vita del bambino/ragazzo;

sul fronte penale, invece, il Parlamento ha approvato la legge 27 settembre 2021, n. 134, che delega il Governo ad operare, entro un anno, la riforma del processo penale. Tra le altre, rileva una disposizione immediatamente precettiva, una previsione che integra le norme a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere introdotte con legge n. 69 del 2019 (cosiddetto codice rosso), estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei suddetti reati in forma tentata e alle vittime di tentato omicidio;

ciò nonostante, ancora oggi, le donne rischiano ancora di subire fenomeni di vittimizzazione secondaria derivanti dal contatto insoddisfacente con il sistema di giustizia penale, vivendo così un ulteriore trauma psico-emotivo. È, quindi, importante favorire, attraverso strumenti normativi, buone prassi e formazione mirata, integrata e permanente di tutti gli operatori coinvolti (anche sui contenuti della Convenzione di Istanbul) e, dunque, una cultura sociale e giudiziaria orientata alla tutela della vittima di genere. Un ulteriore elemento di vittimizzazione secondaria di cui occorre tenere conto è l'estrema durata del procedimento penale;

il 29 ottobre 2021 si è concluso il processo di ratifica della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 del 2019 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro, un'adesione che colloca l'Italia al nono posto nel mondo e al secondo in Europa tra i Paesi che hanno ratificato la Convenzione;

i dati e la cronaca continuano a dire con evidenza che gli sforzi fin qui attuati a livello legislativo e istituzionale non sono ancora riusciti ad arginare e a ridurre questo fenomeno. Pur in presenza di un quadro normativo avanzato e di misure di protezione importanti, queste ultime spesso non vengono applicate o non vengono applicate in maniera abbastanza tempestiva. Serve, dunque, una maggiore capacità di valutazione del rischio e di lettura della pericolosità delle situazioni in cui si trovano le donne;

quella culturale è certamente la sfida più grande da vincere, come si evince anche dalla narrazione che i media fanno della violenza sulle donne, che è ancora pervasa da stereotipi e sessismo. Spesso le notizie contengono elementi che giustificano gli uomini autori di violenza e il sensazionalismo mediatico accende i riflettori sul fenomeno, ma non aiuta ad andare a fondo, a capire le radici strutturali del problema e quindi a risolverlo. La donna diventa così vittima due volte: del reato e del racconto che di quella violenza viene fatta pubblicamente;

con il decreto-legge «Infrastrutture e trasporti» n. 121 del 2021, approvato il 4 novembre 2021, sono state vietate affissioni e pubblicità sulle strade, ma anche su mezzi pubblici o privati, che abbiano contenuti con «messaggi sessisti o violenti o stereotipi di genere offensivi o messaggi lesivi del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso o dell'appartenenza etnica, oppure discriminatori con riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere o alle abilità fisiche e psichiche»;

la violenza maschile contro le donne chiama in causa la relazione tra donne e uomini. L'educazione svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo delle capacità che aiuteranno i bambini e le bambine a creare rapporti sani, in particolare insegnando la parità di genere, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti, la violenza di genere, il rispetto della libertà delle donne;

è fondamentale anche lavorare sulla formazione per abbattere stereotipi e pregiudizi e favorire un cambiamento culturale anche di polizia e carabinieri, magistrati, personale della giustizia, polizia municipale e personale sanitario, psicologi, periti e tutti coloro che vengono a contatto con la violenza sulle donne. Quando le donne trovano la forza di denunciare devono trovare dall'altra parte persone che credono a ciò che dicono e che conoscono il ciclo della violenza. Perché la violenza va letta correttamente e in tempo utile;

nell'era del *web* la violenza, come è noto, corre anche in rete e le donne sono le principali vittime del discorso d'odio *on line*, il cosiddetto *hate speech*;

il 16 settembre 2021 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione con la quale si chiede alla Commissione europea di includere la violenza di genere, sia *on line* che *off line*, come una nuova sfera di criminalità ai sensi dell'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea insieme ad altri crimini che devono essere combattuti su base comune, come il terrorismo, il traffico di esseri umani, di droga, di armi. I reati contro le donne diverrebbero pertanto «eurocrimini»;

purtroppo, ancora oggi, nei mondi che vengono a contatto con la violenza sulle donne sono presenti molti pregiudizi. Pregiudizi che, uniti all'assenza di stigma sociale verso chi commette violenza sulle donne, possono comportare un'errata valutazione del rischio da parte degli operatori delle reti di protezione della donna vittima di violenza, con conseguente assenza di misure di protezione adeguate che possono avere come conseguenza il femminicidio. Troppo spesso dalle cronache giudiziarie emergono situazioni nelle quali il soggetto violento, trasformatosi in omicida di genere, non risultava sottoposto ad alcuna misura, pur avendo la donna più volte denunciato la violenza subita;

la scelta di una donna vittima di violenza di affidare il racconto della propria storia alle forze dell'ordine va accolta con capacità e professionalità: chiedere aiuto è un punto di arrivo che segna il passaggio tra il passato e il futuro. Per queste ragioni chi accoglierà tale affidamento, e soprattutto il modo in cui lo farà, può segnare una grande differenza nel prosieguo del viaggio di rinascita della donna;

da non sottacere, infine, la gravissima situazione delle donne in Iran. Per la legge iraniana le donne e le ragazze che si mostrano in pubblico senza indossare il velo, o indossandolo in modo non appropriato, possono essere punite con una pena detentiva, la fustigazione o un'ammenda; la «*Gasht-e Ershad*», la cosiddetta polizia «morale», è solita fermare sistematicamente e casualmente per strada donne e ragazze, insultandole e minacciandole o aggredendole fisicamente con atti che equivalgono a vere e proprie pene crudeli, disumane e degradanti, in palese violazione del diritto internazionale e della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (*International covenant on civil and political rights*, Iccpr), di cui l'Iran è firmatario;

il 13 settembre 2022 Mahsa Jina Amini, cittadina iraniana di origini curde, è stata arrestata a Teheran, capitale dell'Iran, dalla cosiddetta polizia «morale», con l'accusa di non aver indossato nel modo corretto lo *hijab*, strumento utilizzato per sottomettere e controllare le donne e, con esse, l'intera società iraniana;

dopo il decesso di Mahsa Jina Amini, secondo testimonianze cagionato dalle percosse subite durante il trasferimento in carcere, decine di migliaia di cittadini iraniani, provenienti da tutti i segmenti della società, hanno partecipato, con grande coraggio, a manifestazioni antigovernative in tutto il Paese, al grido di «Donne, Vita, Libertà». I manifestanti – donne e uomini, giovani e anziani, scesi per le strade in ogni angolo del Paese – stanno rischiando la vita non per chiedere piccole riforme, ma perché sia posta fine all'insopportabile «regime di *apartheid* di genere». Molte donne, di tutte le province dell'Iran, si stanno togliendo il velo, sventolandolo in segno di libertà o bruciandolo. Il liberarsi del velo, il simbolo dell'oppressione, ha un forte valore simbolico: tolto l'*hijab*, l'intero sistema teocratico al potere dal 1979 è destinato a crollare. Per tale motivo queste proteste stanno assumendo di giorno in giorno il carattere di una vera e propria rivoluzione pacifica;

il regime iraniano continua a dipingere queste proteste come un complotto straniero, capeggiato da Stati Uniti, Gran Bretagna e Israele, dai loro mercenari e dai «traditori iraniani» residenti all'estero che starebbero fomentando le proteste e i disordini; nella repressione delle proteste il regime ha incrementato l'uso della forza e minaccia l'utilizzo della pena di morte. Le forze di sicurezza e le milizie paramilitari *Basiji*, oltre a sparare contro i manifestanti con gas lacrimogeni e cartucce di vernice, utilizzano ormai anche munizioni vere ad altezza d'uomo;

duecentoventisette deputati iraniani, su duecentonovanta complessivi, hanno chiesto «una sentenza divina», con la condanna a morte di tutti i manifestanti. Emblematico è il caso del giovane Saman Yasin, un *rapper* curdo iraniano, condannato alla pena di morte per aver «dichiarato guerra a Dio» per il suo sostegno *social* alle proteste per la morte di Mahsa Amini;

l'11 novembre 2022 gli ambasciatori di Germania e Islanda presso le Nazioni Unite a Ginevra hanno richiesto la convocazione di una sessione speciale del Consiglio dei diritti umani dell'Onu per affrontare il deterioramento della situazione dei diritti umani nella Repubblica islamica dell'Iran, in particolare per quanto riguarda donne e bambini;

il 14 novembre 2022 il Consiglio degli affari esteri dell'Unione europea ha aggiunto ulteriori 29 persone e tre entità all'elenco dei soggetti sottoposti a sanzioni per violazioni di diritti umani in Iran, includendovi i quattro membri della squadra che ha arrestato Mahsa Amini, i capi provinciali delle forze dell'ordine iraniane (*Lef*) e del corpo delle guardie della rivoluzione islamica (*Irgc*), nonché il generale di brigata Kiyumars Heidari, comandante delle forze di terra dell'esercito iraniano, per il loro ruolo nella brutale repressione delle proteste. L'Unione europea ha inserito nella lista anche l'emittente televisiva di Stato iraniana Press Tv, come responsabile della produzione e della trasmissione delle confessioni forzate dei detenuti;

è doveroso plaudere ed esprimere vicinanza alle ragazze, ai ragazzi, alle donne e agli uomini iraniani, che, pur consapevoli di rischiare la propria incolumità e condanne draconiane, compresa la pena capitale, lottano in modo non violento rivendicando il proprio diritto a protestare pacificamente e ad esprimere liberamente le proprie richieste e opinioni;

la lotta contro ogni forma di violenza sulle donne deve proseguire e perseguire i diritti di tutte le donne in tutte quelle parti del mondo ove i loro più elementari diritti sono ignorati e soppressi con inaudita violenza, impegna il Governo:

- 1) a proseguire nelle politiche di contrasto alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica quali prioritarie nell'azione di Governo, coerentemente con le disposizioni nazionali, europee e internazionali di riferimento al fine di raggiungere la piena applicazione della Convenzione di Istanbul;
- 2) ad assumere iniziative volte a portare a termine i decreti attuativi previsti dalla legge 5 maggio 2022, n. 53, «Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere», al fine di garantire un flusso informativo strutturato, continuo e rigoroso sulla violenza contro le donne, poter mettere a punto politiche efficaci di prevenzione e contrasto, monitorando il fenomeno e consentendo di stimare la parte sommersa dei diversi tipi di violenza – fisica, sessuale, psicologica, economica – considerando anche l'eventuale presenza di figli minori;
- 3) a proseguire e potenziare le iniziative per la formazione specifica e per il necessario aggiornamento del personale chiamato ad interagire con la vittima: polizia e carabinieri, magistrati, personale della giustizia, polizia municipale e personale socio-sanitario;
- 4) ad adottare iniziative per implementare le risorse destinate al Fondo per le politiche relative alle pari opportunità e, più in generale, a tutte le politiche per la prevenzione e il contrasto di ogni forma di violenza contro le donne e per la promozione di un'effettiva parità di genere, nonché al Fondo per le vittime di reati intenzionali violenti, al Fondo «anti-tratta» e agli indennizzi per le vittime di reati intenzionali violenti e per gli orfani di femminicidio;
- 5) a proseguire nella promozione di adeguate campagne di informazione e sensibilizzazione sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica, che stimolino pubblici dibattiti e favoriscano lo sviluppo di adeguate politiche di prevenzione, anche attraverso il coinvolgimento dei mass media e della carta stampata;
- 6) a valutare di predisporre, attraverso la comunicazione istituzionale, una vasta campagna di sensibilizzazione rivolta agli uomini, per la crescita della consapevolezza maschile della violenza contro le donne;
- 7) a valutare l'opportunità di adottare iniziative volte a istituire, anche in collaborazione con i centri anti violenza, corsi di autodifesa personale destinati alle donne;
- 8) ad adoperarsi per quanto di competenza al fine di dare attuazione alle risultanze e alle raccomandazioni contenute nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere della XVIII legislatura;
- 9) a valutare la possibilità di adottare iniziative per introdurre strumenti per potenziare la protezione delle vittime di violenza in occasione della concessione della misura cautelare, quali il divieto di avvicinamento o l'ordine di allontanamento, attraverso un maggiore utilizzo e il potenziamento del dispositivo di «bracciale elettronico», valutando, altresì, la possibilità di aumentare il numero di cavigliere elettroniche a doppio dispositivo gps e a metterle nelle disponibilità del Ministero della giustizia;
- 10) a valutare la possibilità di attuare iniziative per migliorare la circolazione di informazioni tra tribunale civile e penale, onde evitare situazioni paradossali di affidamento congiunto in caso di violenza intra-familiare, nonché per modificare il sistema attualmente vigente nel processo penale, al fine di consentire l'ingresso nel procedimento al difensore della vittima nei termini più ampi possibili rispetto all'attuale disciplina;
- 11) a dare piena ed efficace attuazione al Piano nazionale anti violenza per il triennio 2021-2023, individuando le priorità di intervento;

- 12) ad adoperarsi al fine di promuovere iniziative per rafforzare le politiche e le risorse necessarie, volte a implementare progetti e percorsi di educazione finanziaria, per le donne vittime di violenza, al fine di prevenire e contrastare la violenza economica, nonché di favorire l'autonomia, l'*empowerment* e l'integrazione lavorativa delle donne, nella fase di uscita dall'esperienza di violenza;
- 13) ad adottare iniziative specifiche per contrastare la violenza *on line*, comprese le molestie *on line* e l'istigazione all'odio verso le donne;
- 14) ad adottare le iniziative necessarie volte a rafforzare le tutele per i figli rimasti orfani a seguito di un crimine domestico;
- 15) a valutare la possibilità di porre in essere iniziative per l'introduzione nelle scuole della figura professionale dello psicologo scolastico e dell'insegnamento dell'intelligenza emotiva per aiutare i giovani studenti a superare forme di disagio e prevenire ogni possibile sentimento di discriminazione, affinché tali malesseri non si trasformino in età adulta in forme di violenza contro le donne;
- 16) ad assumere sempre nuove iniziative volte a potenziare i percorsi di assistenza e di supporto psicologico per le donne che hanno subito una violenza e per i loro familiari, con particolare attenzione per i minori vittime di violenza assistita, anche attraverso lo sviluppo di una capillare rete di servizi socio-sanitari e assistenziali dotati di specifiche professionalità, come psicologi e psicoterapeuti;
- 17) a favorire iniziative per incentivare l'inserimento delle vittime di violenza nel mondo del lavoro, anche attraverso misure di sostegno all'autonomia abitativa, con particolare attenzione alle diverse fragilità sociali, altresì valutando di rendere accessibile il reddito di libertà a tutte le donne in fuoriuscita dalla violenza;
- 18) a valutare l'opportunità di estendere la misura del congedo indennizzato per le donne che hanno subito violenza, di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 80 del 2015, dai tre attuali ad almeno sei mesi;
- 19) ad adottare iniziative per garantire che le risorse ripartite nella Conferenza Stato-regioni siano erogate con regolarità e puntualità, monitorando l'effettivo trasferimento delle risorse ai centri antiviolenza e alle case rifugio presenti sul territorio, riducendo le disparità regionali nell'offerta dei servizi alle vittime di violenza;
- 20) ad adottare le opportune iniziative volte a integrare la relazione al Parlamento, di cui all'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 93 del 2013, con un'informativa sulle attività della cabina di regia prevista per dare impulso alle politiche di prevenzione e contrasto della violenza;
- 21) ad assumere iniziative per incoraggiare il settore privato, il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i *mass media*, nel rispetto della loro indipendenza e libertà di espressione, ad adottare norme di autoregolamentazione per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità, anche promuovendo una comunicazione improntata al pieno rispetto della dignità culturale e professionale delle donne, estendendo tali progetti anche alla comunità educante in senso largo; associazioni sportive, culturali, religiose;
- 22) ad assumere iniziative per introdurre, nell'ambito delle istituzioni scolastiche, percorsi e progetti mirati a garantire l'educazione delle nuove generazioni alla parità tra uomo e donne, all'affettività, nonché a definire linee guida che forniscano indicazioni per includere nei programmi scolastici i temi del contrasto alla violenza sulle donne;

- 23) a valutare l'opportunità di assumere iniziative volte a prevedere percorsi specifici in carcere per gli autori di reati di violenza sessuale sulle donne e di sfruttamento della prostituzione, inclusi interventi sulla normativa che disciplina l'ordinamento penitenziario volti a rendere obbligatoria per i detenuti per reati contro le donne la destinazione di una percentuale del reddito generato da lavoro in favore del risarcimento delle vittime;
- 24) ad adoperarsi al fine di favorire lo sport, come veicolo di inclusione sociale, di prevenzione ai disagi giovanili e alle forme di violenza e discriminazione contro le donne;
- 25) a monitorare i risultati raggiunti dai centri per uomini autori di violenza di genere e, a seguito del monitoraggio, a valutare l'opportunità di favorire la presenza degli stessi in ogni regione per avviare un percorso di responsabilizzazione, prevenzione e repressione dei reati di violenza;
- 26) a verificare lo stato di applicazione, che deve essere omogeneo su tutto il territorio nazionale, delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza;
- 27) a valorizzare il ruolo degli enti locali nel contrasto alla violenza sulle donne, sostenendo la presa in carico complessiva ed integrata delle donne, ed eventualmente dei loro figli e promuovendo protocolli di rete tra istituzioni e terzo settore, tramite la valorizzazione delle «buone pratiche» introdotte a livello regionale, favorendone l'adozione anche a livello nazionale e centrale;
- 28) a valutare l'opportunità di rendere effettiva l'applicazione delle misure previste dalle norme di cui al decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 104 di attuazione della direttiva (UE) 2017/853;
- 29) ad adoperarsi per promuovere, nel contesto europeo, azioni diplomatiche affinché lo Stato iraniano cessi di reprimere con la violenza manifestazioni pubbliche e la libertà di espressione. (1-00005) (*Ulteriore nuova formulazione*). Polidori e altri.

INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE

<i>A.A. e altri</i>	108	<i>Imeri</i>	107
<i>Ardimento e altri</i>	108	<i>Immobiliare Podere Trieste</i>	100
<i>Briganti e altri</i>	108	<i>Landi</i>	79
<i>Cianchella</i>	97	<i>M.S.</i>	86
<i>D.K.</i>	93	<i>Nappo</i>	81
<i>D.M. e N.</i>	102	 	
<i>D'Amico</i>	94	<i>Palaia</i>	98
<i>Darboe e Camara</i>	114	<i>Perelli e altri</i>	108
<i>De Giorgi</i>	83	 	
<i>De Vincenzo</i>	101	<i>Scalzo</i>	118
 		<i>SY</i>	89
<i>E. A.</i>	110	 	
 		<i>T.C.</i>	111
<i>Fiagbe</i>	105	<i>Terrone</i>	81
 		<i>Tremigliozi e Mazzeo</i>	99
<i>Gusmerini e altri</i>	97	 	
 		<i>Verrascina e altri</i>	120
<i>I.M. e altri</i>	116		

*Riprodotta in digitale dal CRD della Camera dei deputati
Servizio per la Gestione amministrativa*