

AVVOCATURA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

QUADERNI

n. 10

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

(ANNO 2013)



XVII LEGISLATURA

Marzo 2014

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 2013.

La rassegna introduttiva illustra, nelle linee principali, i recenti sviluppi nel sistema di tutela dei diritti umani e nei rapporti tra CEDU e Unione Europea. Essa sintetizza i filoni in cui si articolano le varie pronunce nell'ambito del contenzioso di cui è parte l'Italia e offre alcuni ragguagli su sentenze di particolare interesse rese nei confronti di altri Paesi.

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

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

Il Quaderno è curato dall'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, costituito presso l'Avvocatura della Camera dei deputati, diretta dall'avv. Vito Cozzoli.

This volume gives an account of the decisions handed down by the European Court of Human Rights (ECtHR) in the year 2013 in cases against Italy. The *Introductory Review* gives an overview of the recent developments in the system of human rights protection in Europe and in the relationship between ECHR and European Union. It also gives a summary of the main themes of the ECtHR jurisprudence toward Italy and refers briefly to the most important cases involving other countries. Of each judgement of the Strasbourg Court – originally in English or French – summaries in Italian are offered, with reference to the facts, the relevant law principles and the ruling.

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

The *Quaderno* is a product of the Observatory on ECtHR decisions, established within the Office of the Counsel of the Italian Parliament House, lead by Mr. Vito Cozzoli.

INDICE

<i>I. INTRODUCTORY REVIEW</i>	5
<i>II. RASSEGNA INTRODUTTIVA</i>	23
<i>III. TABELLE DELLE SENTENZE</i>	41
<i>1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico</i>	43
<i>2. Ripartizione delle sentenze per materia</i>	59
<i>IV. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE</i>	61
<i>1. Divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti</i>	63
<i>V. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO E PROCEDURA CIVILE</i>	75
<i>1. Diritto al rispetto della vita privata e familiare</i>	77
<i>2. Diritto ad un processo equo</i>	89
<i>2.2. Sotto il profilo dell'accesso ad un tribunale</i>	89
<i>2.3. Sotto il profilo dell'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia</i>	98
<i>2.4. Sotto il profilo della ragionevole durata del processo e equa riparazione</i>	106
<i>3. Libertà di opinione</i>	107

<i>4. Diritto di istruzione</i>	116
<i>5. Fallimento e procedure concorsuali</i>	119
VI. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO	121
<i>1. Edilizia e Urbanistica</i>	123
<i>2. Espropriazioni</i>	127
<i>3. Liquidazioni ex art. 41 CEDU</i>	128
VII. DOCUMENTI	129
<i>1. Scheda illustrativa della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	131
<i>2. Tabelle statistiche</i>	141
<i>3. Testi normativi</i>	147
<i>3.1. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali</i>	149
<i>3.2. Protocollo addizionale n. 1</i>	165
<i>3.3. Protocollo addizionale n. 4</i>	169
<i>3.4. Protocollo addizionale n. 7</i>	173
<i>3.5. Protocollo addizionale n. 13</i>	179
<i>3.6. Legge 24 marzo 2001, n. 89</i>	183
<i>3.7. Legge 9 gennaio 2006, n. 12</i>	191
<i>3.8. Legge 24 dicembre 2012, n. 234</i>	195
VIII. ULTERIORI DOCUMENTI	199

*1. Relazione della II Commissione giustizia sulle tematiche oggetto del
Messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere sulla questione
carceraria* **201**

INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE **233**

I. INTRODUCTORY REVIEW

INTRODUCTORY REVIEW¹

1. INTRODUCTION

As Dean Spielmann, President of the European Court of Human Rights in Strasbourg, recalled in his Foreword to the Annual Report 2013, last year was the first year that saw no high-level conference like the ones held uninterruptedly between 2009 and 2012 on the Court's future. The year 2013 will not go down in history as an uneventful year on this account, however. On the contrary, this interval has, in fact, allowed the Court to implement the important decisions adopted at the Interlaken, Izmir and Brighton Conferences through two new Protocols to the Convention.

The year 2013 will likewise be remembered for the draft agreement for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Adopted on 5 April 2013, the draft agreement is the result of almost three years of negotiations between the forty-seven member States of the Council of Europe and the European Commission. Although it will be some time before this process is successfully concluded, a very important step has been taken towards protecting the rights guaranteed by the Convention and its protocols also in relation to the acts of EU institutions.

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

2. A YEAR ON FROM THE BRIGHTON CONFERENCE: THE MAIN NOVELTIES INTRODUCED BY PROTOCOLS NOS. 15 AND 16

Last year's *Quaderno* gave an account of the results of the Brighton Conference, which ended by mandating the Committee of Ministers, *inter alia*, both to “*adopt the necessary amending instrument*” for the purposes of inserting a reference to the subsidiarity principle and the margin of appreciation doctrine into the Convention's Preamble and to study the feasibility of introducing a sort of Reference for a Preliminary Ruling into the ECHR system².

With regard to the first point, Protocol No. 15³ was drawn up to carry out the recommendations contained in the Brighton Conference's final Declaration. Article 1 of the Protocol amends the Convention's Preamble by introducing a reference to the subsidiarity principle and to the margin of appreciation doctrine. Defining the Court's role in relation to that of the individual national jurisdictions more precisely, the new protocol reaffirms the member States' primary responsibility for protecting the rights guaranteed under the ECHR.

As regards the subject of strengthening the interaction between the Court and national authorities referred to under point B(d) of the said final Declaration, it will be recalled that the Report of the Group of Wise Persons presented in 2006⁴ had already demonstrated the need to institutionalise the informal dialogue between the European Court of Human Rights and the highest-level domestic courts and tribunals that had, over the years, become an established practice. Legal scholars had also been calling for some time for the introduction of a mechanism similar to

² On this point, see the *Introductory Review* in this Observatory's *Quaderno* no. 9.

³ Opened for signature on 24 June 2013, the new protocol will come into force after it has been ratified by all the High Contracting Parties.

⁴ The proposal to extend the competence of the European Court of Human Rights to give advisory opinions was presented to the Committee of Ministers in the report made by the Group of Wise Persons set up under the Action Plan adopted at the Third Summit of Heads of State and Government of the Member States of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005) for the purposes of examining the issue of the long-term effectiveness of the ECHR's control mechanism. The Group of Wise Persons concluded that, “*it would be useful to explore the desirability of introducing a system under which the national courts might apply to the Court for consultative opinions on legal questions relating to interpretation of the Convention and the Protocols thereto. [...] This ... would foster dialogue between courts and enhance the Court's 'constitutional' role*”. The issue of advisory opinions was then discussed at length during the preparations for the subsequent Brighton Conference on the Court's future (19-20 April 2012), at which it was then observed that interaction between the Court and national authorities could be consolidated and improved thanks to the Court's exercise of a power, following requests by national courts, to issue advisory opinions on the Convention's interpretation in the context of specific litigation at a national level, without prejudice to the non-binding nature of such opinions.

the preliminary reference to the Luxembourg Court of Justice. Spurred by such suggestions, the member States therefore signed Protocol no. 16⁵, Article 1 of which provides for the possibility for the highest courts and tribunals of a member State to request the Court to give advisory opinions on questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms guaranteed by the Convention or its Protocols.

From a procedural point of view, requests for an advisory opinion are permitted only in the context of a case pending in a national court. The requesting court must give reasons for its request and must provide the factual and legal elements considered relevant for the purposes of deciding the case. Following a preliminary evaluation of the issue's admissibility that is conducted by a panel of five judges, the Grand Chamber (including, pursuant to Article 2(3), the judge elected in respect of the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains) will deliver the advisory opinion requested. The intervention both of the State concerned and of the Council of Europe Commissioner for Human Rights is likewise provided for, whereas the participation of other High Contracting Parties is admitted solely at the invitation of the President of the Court. The advisory opinion procedure ends with a reasoned opinion that may be accompanied by one or more dissenting opinions and that shall be published and communicated to the requesting court or tribunal and to the High Contracting Party to which the latter pertains.

Unlike preliminary references to the European Union's Court of Justice, advisory opinions delivered by the Strasbourg Court are not binding. The Explanatory Report⁶ in fact recognises the right of the court that has requested the opinion to decide on its effect in the national proceedings. Nevertheless, the potentially binding force of advisory opinions appears evident, being inferable from the said Report which, at paragraph no. 27, specifically states,

“Advisory opinions under this Protocol would have no direct effect on other later applications. They would, however, form part of the case-law of the Court, alongside its judgments and decisions. The interpretation of the Convention and the Protocols thereto contained in such advisory opinions would be analogous in its effect to the interpretative elements set out by the Court in judgments and decisions.”

⁵ Protocol no. 16 will enter into force three months after it has been ratified by at least ten High Contracting Parties of the Council of Europe.

⁶ http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ITA.pdf

In the light of such a consideration, it is difficult to imagine that the judge who has requested the Court's advisory opinion might then decide not to comply with it, thereby paving the way for an application to the European Court by the party who considers him/herself to have been injured by the failure to adopt the opinion provided by the Strasbourg Court. On the other hand, paragraph 26 of the Explanatory Report envisages that, in cases where, to the contrary, the Court's opinion has been followed, the elements of any possible application that relate to issues addressed in the advisory opinion would, in all likelihood, be declared inadmissible or struck out.

3. TOWARDS THE EUROPEAN UNION'S ACCESSION TO THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

On 5 April 2013, the representatives of the forty-seven member States of the Council of Europe and the European Union reached agreement on the text regarding the European Union's accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. As stated by the Secretary-General of the Council of Europe, Thorbjørn Jagland, the agreement constitutes, *"a decisive step, paving the way to EU accession to the European Convention of Human Rights. It will contribute to the creation of a single European legal space, putting in place the missing link in the European system of fundamental rights protection"*. Accession to the Convention will, in fact, further enhance the safeguarding of human rights in Europe: by subjecting the European Union's legal system to an independent, external control, European citizens will be guaranteed a form of protection *vis à vis* the Union's acts equal to that from which they currently benefit in relation to the acts of its individual member States.

As regards the content of the draft accession agreement, the following should be noted, in particular:

1. the introduction of the co-respondent mechanism; and
2. the European Union's participation in the procedures for electing the Strasbourg Court's judges, in the Council of Europe's Committee of Ministers and in the expenses relating to the Convention.

With regard to the first aspect, it will be recalled that the co-respondent mechanism was developed for the purposes of preventing the Court being required to enter into the merits of the division of competences between the Union and its member States. Indeed, the mechanism implies a joint responsibility on the part of the EU

and a member State as regards the enforcement of the Court's judgments. This with the result that the concrete identification of the party responsible for breaching the Convention must be negotiated between the parties. More specifically, Article 3 of the agreement provides that where an application is directed against the European Union or one or more of its member States, the Court may decide to join one or more member States or the European Union (according to the circumstances) as a co-respondent to the proceedings.

As far as the election of the Court's judges is concerned, the agreement signed provides for the participation of a delegation of eighteen members of the European Parliament in the sittings of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. This for the purpose of guaranteeing the European Union the same number of representatives as that of the other High Contracting Parties.

Together with the draft agreement on accession, a draft declaration by the EU, a draft rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgements and of the terms of friendly settlements in cases to which the EU is a party, a draft model of a memorandum of understanding and a draft explanatory report to the Accession Agreement were likewise approved.

The next steps towards the conclusion of a process begun in July 2010 envisage the European Court of Justice issuing an opinion on the compatibility of the text on accession to the ECHR with that of the Union's Constitutive Treaties and, subsequently, the European Council's unanimous adoption of a decision authorising the signing of the Accession Agreement. As far as the Council of Europe is concerned, ratification by all the High Contracting Parties is required.

4. LITIGATION INVOLVING ITALY

The year 2013 saw fewer findings against Italy than in previous years (34 out of 39 rulings). There follows a brief overview of the judgments that tackle substantive legal issues. These are not always novel but they are never merely repetitive.

4.1 Overcrowding in Prisons and the Protection of Human Rights: the *Torreggiani Case*

The case that led to a finding against Italy for breach of Article 3 ECHR (and to the application of the “pilot-judgment” procedure in relation to the overcrowding⁷ recorded in Italian penal institutions) began with an application to the European Court of Human Rights made by some detainees held in prisons in Busto Arsizio and Piacenza who complained that their respective conditions of detention constituted inhuman or degrading treatment under Article 3 ECHR.

In the judgment given on 8 January 2013 in the case of *Torreggiani and others v. Italy*, the Court stated that the violation of the applicants’ right to adequate conditions of detention was not an isolated case but the product of a systemic problem resulting from a chronic dysfunction of the Italian prison system that has affected and may, in the future, affect numerous individuals⁸.

The Court stressed the need to reduce the prison population, by making greater use of alternative measures to detention and reducing recourse to preventive detention in prison to a minimum. It then gave Italy one year (from the date on which the judgment would become final) to put in place an effective domestic remedy or combination of remedies capable of affording adequate and sufficient redress in cases of overcrowding in prison. The Court then ruled that the examination of all the applications dealing solely with overcrowding in Italian prisons would be adjourned for the same length of time, reserving its right to declare an application of this kind inadmissible or to remove it from the list of cases following a friendly settlement between the parties or settlement by other means, in accordance with Articles 37 and 39 of the Convention.

In its judgment no. 279/2013, the Italian Constitutional Court, too, invited the Italian legislator to remedy the problem of overcrowding in prisons rapidly, drawing on many of the European Court’s arguments in its own legal reasoning.

⁷ Numerous cases have been brought before the ECtHR to ascertain whether or not overcrowding in prisons has violated the prohibition against inhuman or degrading treatment. Some of them have resulted in the Court adopting “pilot judgments” (see *Ananyev and others v. Russia*, 10 January 2012, and *Orchowsky v. Poland*, 22 October 2009).

⁸ It will be recalled, in this respect, that the ECtHR had already faced an analogous issue in 2009, in the case of *Sulejmanovic v. Italy* (judgment given on 16 July 2009). In that case, it had noted that occupation of a cell in which each detainee had only 2.7 square metres (and, therefore, a far lesser surface area than the minimum deemed desirable by the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) did constitute inhuman or degrading treatment pursuant to Article 3 ECHR.

The prison issue was likewise tackled in the message from the President of the Republic to Parliament and the Committee on Justice of the Chamber of Deputies subsequently approved a report on the themes covered⁹.

During the course of the Seventeenth Parliament, the Government therefore intervened on the subject of prison overcrowding, introducing Decree Law no. 78/2013 (confirmed, with amendments, by Law no. 94 of 9 August 2013) which contained “*Urgent Provisions regarding the Execution of Sentences*”, and Decree Law no. 146/2013, entitled “*Urgent Measures concerning the protection of detainees’ fundamental rights and a controlled reduction of the prison population*” (confirmed, with amendments, by Law no. 10 of 21 February 2014).

The Chamber of Deputies has, moreover, tackled other issues connected to the subject of prisons and has enacted 1) a bill that delimits the application of preventive detention in prison, by limiting the conditions and the procedure provided for by the Code of Criminal Procedure on the basis of which the judge makes his assessment and decides on the related measures¹⁰; and 2) a bill regarding custodial sentences not involving prison, decriminalization, probation and untraceable persons¹¹.

4.2 The Right to a Fair Hearing - with regard to Legislative Interference with the Administration of Justice: the case of *M.C. and Others*

With its adoption of a “pilot judgment” in the case of *M.C. and Others v. Italy*, the Court recognised that the problems regarding the lack of an annual adjustment of the supplementary component of a compensation allowance provided for by Law no. 210/1992¹² constituted a structural violation and for this reason invited Italy to set a time-limit within which it must make provision for the correct redetermination of the compensation in favour of all persons entitled.

⁹ For the Justice Committee’s report, the reader is referred to this *Quaderno’s* Document section.

¹⁰ Chamber Document 631-A “*Amendments to the Code of Criminal Procedure regarding measures of prevention affecting the person*”.

¹¹ Chamber Document 331-927-B “*Powers delegated to the Government regarding custodial sentences not involving prison and reform of the sentencing system. Provisions regarding the suspension of proceedings followed by probation and in relation to untraceable persons*”.

¹² Law no. 210/1992 recognises the right of persons infected with viruses following blood transfusions or the administration of infected blood derivatives to a compensation allowance composed of a fixed payment and a special supplementary allowance (“*indennità integrativa speciale*” – “IIS”).

The case began with the proceedings instituted by 162 Italian nationals (infected with viruses following blood transfusions or the administration of infected blood derivatives) who sought an annual adjustment of the special supplementary allowance they received for the injury they had sustained. Up until 2009, the Court of Cassation had held that both components of the compensation provided for by Law no. 210 were subject to an annual adjustment linked to the relevant index set by ISTAT (Italy's Statistical Office). It subsequently changed its approach, limiting the adjustment only to the fixed component and excluding the special supplementary allowance¹³.

The Government subsequently intervened by way of Decree Law no. 78/2010, which expressly excluded the adjustability of the special supplementary allowance, making an exception for those affected by the thalidomide syndrome. Various trial courts then raised the issue of constitutional lawfulness before the Constitutional Court. In its judgment no. 293 of 2011, the latter declared the said decree's provisions to be unconstitutional insofar as, by providing for discriminatory treatment against the category of persons affected by hepatitis, they were contrary to the principle of equality established by Article 3 of the Constitution¹⁴.

Nevertheless, the intervening finding of constitutional unlawfulness could not have any effect in relation to the applicants, since their proceedings had been concluded and the issue had become *res iudicata*. For this reason, they applied to the ECtHR and, invoking Articles 6 and 13 of the Convention, complained that the Government had intervened with the abovementioned Decree Law in a matter that

¹³ The Supreme Court declared that the annual index-linked adjustment of the special supplementary allowance (provided for by section 2(2) of Law no. 210 of 25 July 1992) was inapplicable, both because the legislator had expressly established such recognition solely in relation to the fixed component, which was governed separately by section 2(1) (as amended by Law no. 238 of 25 July 1997), and because the special supplementary allowance has precisely the function of mitigating or avoiding the effects of monetary devaluation, for which reason it is reasonable that its adjustability should be excluded by legislation (see Cassation judgments nos. 21703/2009, 22112/2009 and 24072/2011).

¹⁴ The Constitutional Court observed that, since the rationale of the benefit accorded persons affected by the thalidomide syndrome is to be recognised in the fact that a drug had been marketed without adequate health controls as to its effects, its basis was analogous, if not identical, to that of the benefit introduced by Section 1(3) of Law no. 210/1992, for persons affected by post-transfusion hepatitis, where the irreversible harm suffered by the patients derived from non-compulsory medical treatment and without any encouragement or promotion by the health authority in the context of a public health policy either. And yet only the former were entitled to the annual adjustment of the entire compensation, whereas the latter were denied the adjustment of precisely the component intended to cover the greater part of the compensation, which was the only part left exposed to a gradual erosion through devaluation.

was the object of a legal action in which it was, itself, a party. They further inferred a violation of Article 1 of Protocol 1, asserting that, if not adjusted, the supplementary allowance would gradually lose its value and pointing out that such allowance represented between 90% and 95% of the total compensation awarded to them.

The Strasbourg judges held that the enactment of Decree Law no. 78/2010 had breached the principle of the rule of law and the applicants' right to a fair hearing. This in that the provisions it contained, by providing an interpretation in favour of the State, had had the effect of rendering it futile to continue with proceedings already instituted, that is to say, of depriving the applicants of the enforceability of judgements already issued in their favour. Since it had not recognised any pressing motivation on grounds of public interest that could justify the legislator's intervention with retroactive legislation, the Court therefore declared that there had been a violation of Article 6 ECHR with the aim of influencing the outcome of the litigation.

The Court further held that the said legislative intervention had imposed an "abnormal and excessive burden" on the applicants and that the interference with their right to the peaceful enjoyment of their possessions had been disproportionate, upsetting the proper balance between public interest requirements and the protection of individuals' fundamental rights. For this reason, it found that there had been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 ECHR¹⁵.

4.3 The Right to a Fair Hearing - with regard to the Right of Access to a Court: the *Pennino* and *De Luca* cases

With these two important judgments, the Court has reasserted the principle by which the fair hearing requirements concern not only the trial proper but also the judgment's enforcement. On this point, the Court emphasised that the right of access to a court would be fictitious if a High Contracting Party's domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain unenforced.

¹⁵ Implementing the judgement, section 1(223) of Law no. 147 of 27 December 2013, entitled *Provisions for preparation of the Annual and Multi-Year State Budgets* (the Stability Law for 2014), provided for the allocation of € 50 million for the years 2014 and 2015.

The cases brought before the Court in fact regarded the impossibility of bringing an enforcement action because the local authority in relation to which the applicants were creditors had been declared insolvent.

Indeed, pursuant to article of public law n. 267 of 2000 and article 5 of public law n. 140 of 2004 (regarding the prohibition against instituting or continuing with enforcement proceedings against a local authority that had been declared insolvent), the applicants (who had obtained an award of damages against the municipality of Benevento) found it impossible to take action to obtain payment of the sums owed them, precisely because the local authority had been declared insolvent¹⁶.

Mess.rs De Luca and Pennino therefore applied to the Court in Strasbourg. Invoking Article 1 of Protocol No. 1 ECHR, they complained that, by deferring *sine die* the possibility of recovering the damages awarded them, the legislation in force constituted an undue interference with their right to the peaceful enjoyment of their possessions.

The Court found a violation of Article 1 of Protocol No. 1, ECHR. It observed that the prohibition against bringing enforcement proceedings resulted in an unlawful interference with the applicants' right to have their property rights respected. The Court likewise found a violation of Article 6 ECHR, in relation to the right to a fair hearing with regard to the right of access to a court, in that the applicants had been deprived of their right for an excessively long time.

4.4 Freedom of Expression: the *Belpietro, Ricci* and *Di Giovanni* cases

The Court tackled the subject of freedom of expression in three judgments involving Italy, two of which found against the High Contracting Party (*Belpietro v. Italy* and *Ricci v. Italy*) and one which found that no violation had occurred (*Di Giovanni v. Italy*).

¹⁶ Article 248(2) of public law n. 267 of 2000 reads: “*from the date of the insolvency declaration and until approval of the accounts referred to in section 256, no enforcement actions may be instituted or continued with against the authority in relation to debts falling within the competence of the extraordinary liquidation committee. The enforcement procedures pending at the date of the insolvency declaration in which the time-limits for the authority's legal defence have expired, or the latter, although proposed, has been dismissed, shall be declared officially cancelled by the judge and the sum owed in terms of capital, additional items and expenses shall be added to the authority's liabilities.*”

Both the judgments finding against Italy analyse the proportionality of the interference with the right guaranteed by Article 10 ECHR. The cases examined by the Strasbourg Court in fact concerned the proportionality of the sentences received by the applicants Belpietro and Ricci. Each was sentenced to four months' detention in addition to the payment of a considerable sum in damages: Belpietro for having published a defamatory article in the newspaper he ran without having carried out the checking required to prevent the commission of press offences and Ricci for having disseminated images obtained unlawfully during an off-air moment of a television broadcast.

The Court recalled that the nature and severity of the penalties inflicted are elements to be taken into account when assessing the proportionality of the interference by public authority. In the cases under consideration, the Court did not recognise the existence of circumstances so exceptional as to justify recourse to such severe sanctions and, for this reason, found that there had been a violation of Article 10 of the Convention, holding that the interference with the right to freedom of expression was disproportionate to the goal lawfully pursued.

The *Di Giovanni* case, on the other hand, began with some statements made by a member of the Judiciary about a criminal investigation against a colleague of hers, in relation to which disciplinary action was taken against her and she was, ultimately, given a formal warning. Indeed, the disciplinary board of the National Council of the Judiciary had considered that the applicant had failed in her duty of discretion and in her duty of loyalty and respect vis-à-vis one of her colleagues.

The position held by the applicant (who at the relevant time was Chair of the Naples court responsible for the execution of sentences – *Tribunale di Sorveglianza*) was a determining factor in the Court's assessment of the case. In sharing the national judges' conclusion that Dr. Di Giovanni had not provided evidence of the discretion required of a member of the Judiciary, the Court recalled that such discretion must deter members of the judiciary from using the press, even when tempted to respond to provocations. So dictate the higher requirements of justice and the importance of the judicial function.

In the light of such considerations, the Court established that there had been no violation of Article 10 ECHR, having held that the sanction applied was proportionate to the end pursued and that the interference with the applicant's right to freedom of expression could be considered "necessary in a democratic society" in accordance with Article 10(2) of the Convention.

5. LITIGATION INVOLVING OTHER COUNTRIES

5.1 The Prohibition against Inhuman or Degrading Treatment with reference to whole life sentences: *Vinter and Others v. The United Kingdom*

The case referred to the Grand Chamber concerned the age-old issue of the compatibility of a sentence of life imprisonment with Article 3 ECHR when the sentence imposed does not allow the convict any possibility of benefitting from an early or conditional release.

In 2008, in the *Kafkaris v. Cyprus* case, the Grand Chamber had, by a majority, already expressed the view that there was no violation of Article 3 ECHR, reiterating its consistent case law according to which a life sentence is not, of itself, incompatible with any provision of the Convention (or with Article 3 ECHR, in particular) unless a convict has no prospect of early release.

The Strasbourg judges thus returned to a consideration of the lawfulness of the whole life sentences in the case of *Vinter and Others v. The United Kingdom*, where the applicants had all been sentenced to whole life orders for the offence of murder and thus to serve their sentence in prison for the rest of their lives¹⁷.

In their *arrêt* of 17 January 2012, the judges of the Court's Fourth Section had held by four votes to three that there had been no violation of Article 3 of the Convention, in that the applicants' sentences did not constitute inhuman or degrading treatment. In particular, the applicants had not shown that their detention had not been justified on legitimate sentencing grounds.

The Grand Chamber reasserted that High Contracting Parties must be permitted a margin of appreciation when deciding the appropriate length of prison sentences for particularly serious crimes, as well as the freedom to impose life sentences on adult offenders. That having been established, the Court stated that, for the purposes of compatibility with Article 3 ECHR, life sentences must be reducible i.e. they must be capable of being the object of a review procedure that permits

¹⁷ It will be recalled that, in the English legal system, persons convicted of murder are subject to a mandatory sentence of life imprisonment. The trial judge is required to set a minimum term of imprisonment to be served, taking into account the seriousness of the offence, after which the Parole Board may assess whether the conditions for early release on licence are satisfied. However, in the more serious cases (expressly provided for by law), the trial judge can establish that the sentence of life imprisonment is to be served for the rest of the convict's life, without prejudice to the possibility of release on compassionate grounds i.e. subject to the existence of exceptional circumstances such as a terminal illness or a serious incapacity.

national authorities to establish whether the prisoner has improved while serving his sentence and made such progress towards rehabilitation as to make continued detention no longer justifiable on legitimate penological grounds.

The Court's reasoning on this point emphasised that: *a)* the balance between the grounds justifying detention is not necessarily static and may indeed shift during the course of the sentence; *b)* incarceration without any prospect of release and without the possibility of review leads to a risk that a prisoner can never atone for his offence, whatever he does in prison and however exceptional his progress towards rehabilitation may be, and *c)* it would be incompatible with the concept of human dignity for a State to forcefully deprive a person of his freedom without providing him with at least the possibility of regaining it.

The Court then concluded that there was a lack of clarity in the national legislation regarding the prospects of release for prisoners serving life sentences in England and Wales. Although section 30 of the 1997 Act provides the Secretary of State with the power even to release prisoners serving a whole life sentence, the related Prison Service Order provides that release will only be ordered if the prisoner is terminally ill or physically incapacitated. The conditions are highly restrictive and, in the Court's opinion, such release on compassionate grounds does not correspond to what was meant by "prospect of release" in the *Kafkaris* judgment.

For these reasons, in the light of the contrast between the broad wording of section 30 and the exhaustive list of conditions in the Prison Service Order, as well as the absence of any dedicated mechanism permitting a review of whole life orders, the Court found that the life sentences imposed on the applicants currently cannot be regarded as reducible for the purposes of Article 3 of the Convention. The Court went on to specify that the finding of a violation could not be understood as giving the applicants any prospect of imminent release, given that none of them had argued that there were no longer any legitimate penological grounds for their continued detention.

5.2 The Prohibition against Discrimination (Article 14 ECHR): the Grand Chamber examines second-parent adoption by a same-sex couple

In 2013, the Grand Chamber was called to decide the case of *X v. Austria*, in which a same-sex couple asked to be able to access second-parent adoption on the same terms as those guaranteed by the Austrian legal order to unmarried different-sex couples.

The couple had been living in a stable relationship for several years and cared jointly for the son of one of the applicants, who had sole custody of him. With the aim of creating a legal relationship between the child and his mother's companion, the two women had drawn up an agreement whereby the child would be adopted by the other partner. Aware that the wording of Article 182 § 2 of the Austrian Civil Code could be interpreted in such a way as to exclude the possibility of one partner in a same-sex couple adopting the child of the other partner without severing the child's relationship with the latter (i.e. the biological parent of the same sex as the adopting party), the applicants asked the Constitutional Court to declare this provision unconstitutional as discriminating against them on account of their sexual orientation. They argued that, in the case of different-sex couples, the abovementioned provision permitted second-parent adoption (that is to say, the adoption of the child of one of the partners in a couple by the other partner) without repercussions on the legal relationship existing between the former and the child.

The Constitutional Court declared the application to be inadmissible, observing that, in order to be able to decide whether to approve the adoption agreement, the District Court with competence would have to consider whether or not Article 182 § 2 of the Civil Code permitted second-parent adoption for same-sex couples. The Constitutional Court then added that, should the District Court refuse to approve the agreement, the applicants could raise the issue of that provision's unconstitutionality.

Called upon to make a ruling on the adoption agreement, the competent District Court refused to approve it, holding that the abovementioned provision did not contemplate any form of adoption capable of producing the effect desired by the applicants. Indeed, a straight reading of Article 182 § 2 of the Civil Code shows that adoption by only one person severs the legal relationship between the adopted child and the biological parent of the same sex as the adoptive parent and does not alter the relationship with the parent of the opposite sex. Only in this scenario does the law allow the courts to sever this relationship, which is unaffected by the adoption *per se*. In the District Court's opinion, the agreement that the applicants were seeking to have approved (which would have led to the child's adoption by a woman and to the severing of his ties with his biological father but not with his biological mother) was to be considered incompatible with the law.

All subsequent appeals right up to the highest-level appellate court were dismissed, on the basis of reasoning analogous to that set out above.

For its part, the Grand Chamber repeatedly stated that, in the case referred to it for consideration, the issue to be decided was not whether or not the adoption request should have been granted but whether the applicants had been victims of discrimination owing to the fact that, since the adoption requested was legally impossible, the national courts had not had the possibility of concretely establishing whether such adoption protected the child's interests.

Having made this important preliminary observation and albeit recognising the difficulties of seeking a balance between protecting the traditional family and the Convention rights of sexual minorities, the Grand Chamber held that the Austrian Government had failed to adduce particularly weighty and convincing reasons to show that excluding same-sex couples from second-parent adoption, which was nevertheless open to unmarried different-sex couples, was necessary for the protection of the traditional family or for the protection of the interests of the child. In the case in point, the Government's inability to show that it would be detrimental to a child to be brought up by a same-sex couple or to have two mothers and two fathers for legal purposes and, above all, the fact that the Government admitted that same-sex couples may be as suited for second-parent adoption as different-sex couples, cast serious doubt on the proportionality of the absolute prohibition on second-parent adoption in same-sex couples arising out of Article 182 § 2 of the Civil Code. In the light of such considerations, the courts ought to be able to carry out an examination of each individual case, partly because this approach would appear more in keeping with the best interests of the child, which is a key principle in the relevant international instruments.

For these reasons, the Court held the distinction drawn by Austrian law between unmarried different-sex couples and same-sex couples in which one of the partners wished to adopt the other partner's child to be incompatible with the Convention. The Court also held, however, that there had been no violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8 when the applicants' situation was compared with that of a married couple in which one spouse wishes to adopt the other spouse's child.

II. RASSEGNA INTRODUTTIVA

RASSEGNA INTRODUTTIVA

1. PREMESSA

Come ricordato dal Presidente della Corte di Strasburgo Dan Spielmann nella prefazione al Rapporto annuale 2013, quello appena trascorso rappresenta il primo anno in cui non si è tenuta alcuna conferenza di alto livello, come quelle svoltesi sul futuro della Corte dal 2009 al 2012 senza soluzione di continuità. Non per questo il 2013 passerà alla storia come un anno povero di accadimenti, tutt'altro: questa pausa ha infatti permesso alla Corte di dare seguito alle importanti decisioni adottate nelle Conferenze di Interlaken, Izmir e Brighton con l'adozione di due nuovi Protocolli alla Convenzione.

Il 2013 sarà altresì ricordato per la bozza di accordo per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU. Adottata il 5 aprile 2013, essa rappresenta il risultato di quasi tre anni di negoziati tra i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e della Commissione europea. Anche se ci vorrà ancora del tempo perché tale progetto possa vedere definitivamente la luce, si tratta di un passo molto importante per la tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli anche nei confronti degli atti delle Istituzioni dell'Unione europea.

2. AD UN ANNO DALLA CONFERENZA DI BRIGHTON: LE PRINCIPALI NOVITÀ INTRODOTTE CON I PROTOCOLLI NN. 15 E 16

Lo scorso anno questo *Osservatorio* aveva dato conto degli esiti della Conferenza di Brighton, conclusasi con il conferimento al Comitato dei Ministri, tra le altre cose, del mandato *“ad adottare il necessario strumento*

di modifica” al fine di inserire nel preambolo alla Convenzione il riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento, e a verificare la fattibilità dell’introduzione nel sistema CEDU di una sorta di rinvio pregiudiziale¹⁸.

Sotto il primo profilo, per dare seguito alle indicazioni contenute nella Dichiarazione finale alla Conferenza di Brighton, è stato elaborato il Protocollo n. 15¹⁹, il cui art. 1 modifica il preambolo della Convenzione introducendo il riferimento al principio di sussidiarietà e al margine di apprezzamento. Nel definire più puntualmente il ruolo della Corte in rapporto a quello delle singole giurisdizioni nazionali, il nuovo protocollo ribadisce la responsabilità primaria degli Stati membri nella tutela dei diritti garantiti dalla CEDU.

Per quanto riguarda il tema del rafforzamento dell’interazione tra la Corte e le autorità nazionali, di cui al punto B, lettera d) della suddetta Dichiarazione finale, si ricorda che già nel Rapporto dei Saggi del 2006²⁰ era stata manifestata la necessità di istituzionalizzare quel dialogo informale tra la Corte EDU e le più alte giurisdizioni interne che si era andato affermando in via di prassi nel corso degli anni. Anche la dottrina da tempo auspicava l’introduzione di un meccanismo analogo al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia di Lussemburgo. Sulla spinta di simili sollecitazioni si è quindi giunti alla firma del Protocollo n. 16²¹, il cui articolo 1 prevede la possibilità

¹⁸ Si veda al riguardo la *Rassegna Introduttiva* al *Quaderno n. 9* di questo *Osservatorio*.

¹⁹ Aperto alla firma il 24 giugno 2013, il nuovo protocollo entrerà in vigore dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

²⁰ La proposta di estendere la competenza della Corte europea dei diritti dell’uomo all’emissione di pareri consultivi venne presentata al Comitato dei Ministri nel rapporto del Gruppo dei Saggi istituito ai sensi del Piano di Azione adottato al Terzo Vertice dei Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri del Consiglio d’Europa (Varsavia 16-17 maggio 2005) al fine di esaminare la questione dell’efficacia a lungo termine del meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Il Gruppo dei Saggi concluse, quindi, nel senso che «*sarebbe utile introdurre un sistema in virtù del quale le autorità giudiziarie interne possano richiedere pareri consultivi della Corte su questioni giuridiche relative alla interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, al fine di promuovere il dialogo tra le autorità giudiziarie e di potenziare il ruolo “costituzionale” della Corte*». La questione dei pareri consultivi è stata, poi, discussa a lungo durante la preparazione della successiva Conferenza di Brighton sul futuro della Corte (19-20 aprile 2012), nella quale è stato osservato che l’interazione tra la Corte e le autorità nazionali avrebbe potuto essere consolidata e migliorata grazie al potere della Corte di emettere, a seguito di richiesta da parte degli organi giurisdizionali nazionali, pareri consultivi sulla interpretazione della Convenzione nell’ambito di una specifica causa a livello nazionale, fatto salvo il carattere non vincolante dei pareri stessi.

²¹ Il Protocollo n. 16 entrerà in vigore tre mesi dopo essere stato ratificato da parte di almeno dieci Stati membri del Consiglio d’Europa.

per le più alte giurisdizioni di uno Stato membro di presentare alla Corte delle domande di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli.

Dal punto di vista procedurale, la richiesta di parere consultivo è consentita soltanto nell'ambito di una causa pendente in sede nazionale, deve essere motivata e corredata dagli elementi di fatto e di diritto considerati rilevanti ai fini della decisione da rendere nel giudizio *a quo*. Dopo una valutazione preliminare circa l'ammissibilità della questione da parte di un collegio formato da cinque giudici, il *plenum* della *Grande Chambre* (integrato, ai sensi del terzo comma dell'articolo 2, dalla presenza del giudice della stessa nazionalità dello Stato interessato) formulerà il parere richiesto. È previsto altresì l'intervento dello Stato coinvolto e del Commissario per i diritti umani, mentre è ammessa solo su invito del Presidente della Corte la partecipazione di altri Stati membri. La procedura di parere consultivo si chiude con una pronuncia motivata, che può essere accompagnata da una o più opinioni dissenzienti, che verrà pubblicata e comunicata alla giurisdizione richiedente e allo Stato cui essa appartiene.

A differenza del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE, il parere consultivo reso dalla Corte di Strasburgo non è vincolante. Il Rapporto esplicativo²² riconosce infatti alla giurisdizione che ha richiesto il parere di deciderne gli effetti nel procedimento nazionale. Tuttavia, appare evidente la potenziale portata vincolante del parere consultivo, desumibile dal suddetto Rapporto che, al paragrafo n. 27 precisa che:

«I pareri consultivi ai sensi del presente Protocollo non hanno effetto diretto sugli eventuali successivi ricorsi. Tuttavia, andranno a fare parte della giurisprudenza della Corte, insieme alle sentenze e alle decisioni. L'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli contenuta in tali pareri consultivi sarà analoga nei suoi effetti ai principi interpretativi stabiliti dalla Corte nelle sentenze e nelle decisioni.»

Alla luce di tale previsione, risulta difficile immaginare che il giudice che ha richiesto il parere consultivo della Corte possa poi decidere di non conformarvisi, aprendo così la strada per un ricorso alla Corte europea da parte di chi si ritenga danneggiato dal mancato accoglimento del parere

²² http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ITA.pdf

fornito dalla Corte di Strasburgo. D'altro canto, il paragrafo 26 del citato Rapporto esplicativo prevede che nell'ipotesi in cui, invece, il parere della Corte sia stato osservato, gli elementi di un eventuale ricorso che riguardano le questioni affrontate nel parere consultivo saranno dichiarate irricevibili o stralciate.

3. VERSO L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CONVENZIONE EDU

Il 5 aprile 2013 i rappresentanti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e l'Unione europea hanno raggiunto l'accordo sul testo di adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Come affermato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Thorbjørn Jagland, l'accordo costituisce *“un passo decisivo che apre la strada all'adesione dell'Unione europea alla CEDU. Ciò contribuirà alla creazione in Europa di un unico ambito giuridico, colmando il vuoto nel sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali”*. L'adesione alla Convenzione, infatti, rafforzerà ulteriormente la tutela dei diritti umani in Europa: sottoponendo il sistema giuridico dell'UE ad un controllo esterno ed indipendente, verrà assicurata ai cittadini europei una protezione nei confronti degli atti dell'Unione pari a quella di cui essi attualmente già beneficiano rispetto agli atti dei singoli Stati membri.

Quanto ai contenuti della bozza di accordo di adesione si segnala, in particolare:

1. l'introduzione del meccanismo del *co-respondent*;
2. la partecipazione dell'UE alle procedure di elezione dei giudici della Corte di Strasburgo, al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ed alle spese relative alla Convenzione.

Sotto il primo profilo, si rammenta che il meccanismo del cosiddetto “secondo convenuto” (*co-respondent*) è stato elaborato al fine di evitare che la Corte entrasse nel merito della ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione. Esso infatti implica una responsabilità in solido tra UE e Stato membro per l'esecuzione della sentenza della Corte, in modo tale che

la concreta individuazione del responsabile della violazione della Convenzione venga rimessa al negoziato tra le parti. Nello specifico, l'art. 3 dell'accordo dispone che nell'ipotesi in cui il ricorso sia proposto contro l'Unione europea oppure contro uno o più Stati membri, la Corte può decidere di chiamare in causa come “*co-respondent*”, a seconda dei casi, uno o più Stati membri o l'UE.

Per quanto riguarda l'elezione dei giudici, l'accordo siglato prevede che una delegazione composta da 18 membri del Parlamento europeo partecipi alle sessioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, così da garantire la rappresentanza paritaria dell'Unione rispetto agli altri Stati contraenti.

Insieme al progetto di accordo sono stati altresì approvati una dichiarazione dell'Unione europea, una bozza di Emendamento al Regolamento del Comitato dei Ministri sulla supervisione nell'esecuzione delle sentenze della Corte europea e dei termini delle conciliazioni nei casi in cui l'UE sia parte dei giudizi, un modello di Memorandum di Intesa ed una bozza di Relazione di accompagnamento dell'Accordo di Adesione.

I prossimi passi verso la conclusione di un processo iniziato nel luglio del 2010 vedono, sul versante comunitario, il parere della Corte di giustizia dell'UE sulla compatibilità del testo di adesione alla CEDU con i Trattati istitutivi e, successivamente, l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio dell'Unione Europea di una decisione che autorizzi la firma dell'accordo di adesione. Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, si richiede invece la ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

4. IL CONTENZIOSO NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Nel corso del 2013, lo Stato italiano ha riportato un numero di condanne inferiore rispetto agli anni precedenti (34 su 39 provvedimenti). Qui di seguito si offre un panorama limitato alle sentenze che affrontano questioni giuridiche sostanziali, talora non inedite ma non meramente ripetitive.

4.1. Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti umani: il caso *Torreggiani*

Il caso che ha dato vita alla condanna dell'Italia per violazione dell'art. 3 CEDU – e alla applicazione della procedura di sentenza pilota per la situazione di sovraffollamento carcerario²³ che si registra negli istituti di pena italiani – prendeva le mosse dal ricorso promosso da alcuni detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e Piacenza, i quali avevano adito la Corte EDU lamentando che le loro rispettive condizioni detentive costituissero trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

Con la sentenza emessa in data 8 gennaio 2013 nella causa *Torreggiani e altri*, la Corte ha constatato che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non costituisce un caso isolato, ma è frutto di un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può in futuro interessare numerose persone²⁴.

La Corte ha quindi rimarcato la necessità di ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure alternative alla detenzione e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere. Ha quindi dato allo Stato italiano un anno di tempo, decorrente dalla data in cui la sentenza sarebbe divenuta definitiva, per istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi e idonei a offrire una riparazione del danno adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario. La Corte ha quindi disposto il rinvio, per il medesimo arco temporale, dell'esame di tutte le cause non ancora comunicate aventi unicamente ad oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia, riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile

²³ Numerosi sono stati i casi sottoposti al vaglio della Corte EDU per l'accertamento della violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti con riferimento al profilo del sovraffollamento carcerario, alcuni dei quali hanno portato la Corte alla adozione di sentenze pilota (cfr. *Ananyev e altri c. Russia*, 10 gennaio 2012, e *Orchowsky c. Polonia*, 22 ottobre 2009).

²⁴ Si ricorda al riguardo che già nel 2009 la Corte EDU aveva affrontato una questione analoga nella causa *Sulejmanovic c. Italia* (sentenza del 16 luglio 2009), laddove aveva rilevato che la permanenza in una cella nella quale ciascun detenuto poteva disporre di solo 2,7 metri quadrati (quindi di una superficie di gran lunga inferiore a quella minima ritenuta auspicabile dal Comitato per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamento inumani o degradanti) costituiva trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 CEDU.

una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo a seguito di composizione amichevole tra le parti o di definizione della lite con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione.

Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 279 del 2013, ha rivolto l'invito al legislatore a porre rimedio in tempi brevi al problema del sovraffollamento penitenziario, riprendendo nelle sue considerazioni in diritto molte delle argomentazioni sostenute dal giudice europeo. La questione carceraria è stata altresì affrontata nel messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, sulle cui tematiche la Commissione Giustizia ha poi approvato una relazione per l'Assemblea²⁵.

Nel corso della XVII legislatura il Governo è quindi intervenuto sul tema del sovraffollamento carcerario, in particolare con il decreto-legge n. 78 del 2013 (convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 94), recante "*Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*", e con il decreto-legge n. 146 del 2013, recante "*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*" (convertito con modificazioni dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 10).

La Camera dei deputati ha affrontato inoltre ulteriori questioni connesse al tema delle carceri, approvando: 1) una proposta di legge che delimita l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, circoscrivendo i presupposti e il procedimento previsti dal codice di procedura penale in base ai quali il giudice valuta e decide sulle relative misure²⁶; 2) una proposta di legge su pene detentive non carcerarie, depenalizzazione, messa alla prova e irreperibili²⁷.

²⁵ Per la lettura della Relazione della Commissione Giustizia si rinvia alla sezione "*Documenti*" di questo *Quaderno*.

²⁶ A.C. 631-A "*Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali*".

²⁷ A.C. 331-927-B "*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*".

4.2. Diritto ad un equo processo – sotto il profilo dell’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia: il caso *M.C. e altri*

Con la sentenza c.d. “pilota” adottata nella causa *M.C. e altri c. Italia*, la Corte ha riconosciuto che la problematica attinente al mancato adeguamento ISTAT dell’indennità integrativa speciale di cui alla legge n. 210 del 1992²⁸ costituisce una violazione strutturale ed ha pertanto invitato l’Italia a fissare un termine entro il quale dovrà provvedere alla corretta rideterminazione di tale indennità in favore di tutti i beneficiari.

Il caso prende le mosse dai giudizi intentati da 162 cittadini italiani, contagiati a seguito di trasfusioni o somministrazione di emoderivati infetti, per ottenere la rivalutazione annuale dell’indennità integrativa speciale (IIS) da loro percepita per i danni subiti. Fino al 2009 la Corte di cassazione aveva ritenuto che entrambe le voci di cui si compone l’indennità di cui alla legge n. 210 fossero assoggettabili alla rivalutazione annuale sulla base degli indici ISTAT, per poi mutare il suo orientamento limitando l’adeguamento alla sola parte fissa e non anche all’indennità integrativa speciale²⁹.

Successivamente, con il decreto legge n. 78 del 2010, il Governo intervenne escludendo espressamente la non rivalutabilità dell’IIS, fatta eccezione per le persone affette dalla sindrome da Talidomide. Diversi giudici di merito hanno quindi sollevato questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale che, con sentenza n. 293 del 2011 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni del suddetto decreto in quanto, recando un trattamento discriminatorio nei confronti della categoria dei

²⁸ La legge n. 210 del 1992 riconosce in favore dei soggetti contagiati a seguito di trasfusioni o somministrazione di prodotti emoderivati infetti un’indennità, costituita da un importo fisso e da un’indennità integrativa speciale (“IIS”).

²⁹ Al riguardo la Suprema Corte ha affermato l’inapplicabilità della rivalutazione annuale agli indici ISTAT all’indennità integrativa speciale, prevista all’art. 2, secondo comma, della legge 25 luglio 1992, n. 210, sia perché il legislatore ne ha espressamente stabilito il riconoscimento solo per l’indennizzo, autonomamente disciplinato dal primo comma dell’art. 2 (così come modificato dalla legge 25 luglio 1997, n. 238), sia perché l’indennità integrativa speciale ha proprio la funzione di attenuare o impedire gli effetti della svalutazione monetaria, per cui è ragionevole che ne sia esclusa normativamente la rivalutabilità (cfr. Cassazione sentenze nn. 21703/2009, 22112/2009 e 24072/2011).

contagiati da epatiti, si ponevano in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione³⁰.

Tuttavia, l'intervenuta pronuncia di incostituzionalità non ha potuto esplicitare i propri effetti nei confronti dei ricorrenti i cui giudizi erano stati definiti con sentenza passata in giudicato. Essi hanno pertanto adito la Corte EDU e, invocando gli articoli 6 e 13 della Convenzione, lamentavano che il Governo era intervenuto con il decreto legge citato in una materia oggetto di contenzioso giudiziario e in cui era parte convenuta. Essi inoltre hanno dedotto la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, asserendo che senza la rivalutazione l'IIS avrebbe perso progressivamente di importanza, facendo presente che tale voce rappresentava tra il 90% e il 95% dell'importo globale dell'indennità loro riconosciuta.

I giudici di Strasburgo hanno ritenuto che l'adozione del d.l. n. 78 del 2010 ha violato il principio di certezza del diritto e il diritto dei ricorrenti ad un giusto processo, in quanto le disposizioni in esso contenute, fornendo un'interpretazione favorevole allo Stato, hanno avuto come effetto quello di rendere vana la prosecuzione dei giudizi già intentati ovvero di privare i ricorrenti dell'esecutorietà delle sentenze loro favorevoli già emesse. La Corte ha quindi dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU, non avendo ravvisato imperative ragioni di interesse generale che potessero giustificare l'intervento del legislatore con una norma ad efficacia retroattiva, al fine di influenzare l'esito giudiziario delle liti.

La Corte ha inoltre ritenuto che il suddetto intervento legislativo ha gravato i ricorrenti di un "onere anomalo ed esorbitante" e che la lesione ai loro beni ha assunto un carattere sproporzionato, rompendo il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali

³⁰ Sul punto la Corte Costituzionale ha rilevato che, poiché la *ratio* del beneficio concesso ai soggetti portatori della sindrome da talidomide è da ravvisarsi nell'immissione in commercio di un farmaco in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti, esso ha fondamento analogo, se non identico, a quello del beneficio introdotto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992, per le persone affette da epatite post-trasfusionale, ove i danni irreversibili subiti dai pazienti sono derivati da trattamenti terapeutici non legalmente imposti e neppure incentivati e promossi dall'autorità nell'ambito di una politica sanitaria pubblica. Eppure solo ai primi è riconosciuta la rivalutazione annuale dell'intero indennizzo, mentre agli ultimi la rivalutazione è negata proprio sulla componente diretta a coprire la maggior parte dell'indennizzo stesso, la sola a rimanere esposta alla progressiva erosione derivante dalla svalutazione.

degli individui. Pertanto ha dichiarato la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU³¹.

4.3. Diritto ad un equo processo – sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale: i casi *Pennino e De Luca*

Con queste due importanti sentenze la Corte ha ribadito il principio in base al quale le esigenze del giusto processo riguardano non solo la fase dell'accertamento ma anche quella dell'esecuzione: sul punto la Corte ha sottolineato che il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria non fosse eseguita.

I casi sottoposti all'esame della Corte hanno infatti per oggetto l'impossibilità di intraprendere un'azione esecutiva a causa della dichiarazione dello stato di dissesto dell'ente locale di cui i ricorrenti erano creditori.

Infatti, in applicazione degli articoli 248 del TUEL e dell'art. 5 della legge n. 140 del 2004 – circa il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente di cui sia stato dichiarato il dissesto – i ricorrenti, cui era stato riconosciuto con sentenza un credito nei confronti del Comune di Benevento, si sono trovati nell'impossibilità di agire per ottenere il pagamento delle somme ad essi spettanti a causa dell'intervenuta dichiarazione di dissesto dell'ente locale³².

I signori De Luca e Pennino si sono quindi rivolti alla Corte di Strasburgo e, invocando l'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, lamentavano che la normativa vigente,

³¹ In attuazione della sentenza, la legge 27 dicembre 2013, n. 147, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2014), all'art. 1 comma 223, ha previsto uno stanziamento per gli anni 2014 e 2015 di 50 milioni di euro.

³² L'art. 248, comma 2, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali così recita: *"dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese"*.

nel rinviare *sine die* la possibilità di recuperare i propri crediti riconosciuti con sentenza, avrebbe costituito una indebita interferenza nel loro diritto di proprietà.

La Corte ha constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, avendo rilevato che il divieto di agire in via esecutiva ha realizzato un'ingerenza illegittima nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei propri beni. La Corte ha altresì dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, in quanto gli istanti sono stati privati del proprio diritto per un periodo eccessivamente lungo.

4.4. Libertà di espressione: i casi *Belpietro, Ricci e Di Giovanni*

La Corte ha affrontato il tema della libertà di espressione in tre pronunce dirette contro l'Italia, di cui due di condanna (*Belpietro c. Italia e Ricci c. Italia*) e una di non violazione (*Di Giovanni c. Italia*).

Le sentenze di condanna hanno in comune l'analisi condotta sul tema della valutazione della proporzionalità dell'ingerenza nel diritto garantito dall'art. 10 CEDU. I casi al vaglio della Corte di Strasburgo avevano infatti ad oggetto la proporzionalità delle condanne riportate dai ricorrenti Belpietro e Ricci, ciascuno a quattro mesi di reclusione oltre al pagamento di un cospicuo risarcimento dei danni: il primo, per aver pubblicato sul quotidiano da lui diretto un articolo diffamatorio, omettendo di esercitare il controllo necessario alla prevenzione della commissione di reati a mezzo stampa, il secondo per aver diffuso immagini acquisite illecitamente durante il fuori onda di una trasmissione televisiva.

La Corte ha ricordato come in sede di valutazione della proporzionalità di un'ingerenza, anche la natura e la severità delle pene inflitte sono elementi di cui tenere conto. Nei casi in esame la Corte non ha ravvisato l'esistenza di circostanze eccezionali tali da giustificare il ricorso a sanzioni così severe, ragion per cui ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 10 della Convenzione, ritenendo che l'ingerenza al diritto alla libertà di espressione non era proporzionata al fine legittimamente perseguito.

Il caso *Di Giovanni*, invece, prendeva le mosse da alcune dichiarazioni rese da un magistrato in merito ad un'inchiesta penale a carico di un collega, in relazione alle quali era stato aperto a suo carico un procedimento disciplinare conclusosi con l'irrogazione della sanzione dell'ammonimento. La sezione disciplinare aveva infatti ritenuto che la ricorrente fosse venuta meno al suo dovere di discrezione inerente alle sue funzioni di magistrato e al suo dovere di lealtà e rispetto nei confronti di un collega.

Nella valutazione operata dalla Corte ha pesato in maniera determinante il ruolo ricoperto dalla ricorrente, che all'epoca dei fatti era Presidente del Tribunale di Sorveglianza. Nel condividere la conclusione dei giudici nazionali secondo la quale la Di Giovanni non avrebbe dato prova della discrezione richiesta ad un magistrato, la Corte ha rammentato che tale discrezione deve indurre i magistrati a non utilizzare la stampa, neanche per rispondere alle provocazioni. Così vogliono gli imperativi superiori della giustizia e l'importanza della funzione giudiziaria.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha constatato che non vi è stata violazione dell'art. 10 CEDU, avendo ritenuto la sanzione comminata proporzionata rispetto allo scopo perseguito e che l'ingerenza realizzata nel diritto alla libertà di espressione della ricorrente potesse essere considerata «necessaria in una società democratica» ai sensi dell'articolo 10 § 2 della Convenzione.

5. IL CONTENZIOSO NEI CONFRONTI DEGLI ALTRI PAESI

5.1 Divieto di trattamenti inumani e degradanti con riferimento alle pene c.d. “perpetue”: il caso *Vinter c. Regno Unito*

Il caso rimesso alla *Grande Chambre* riguarda l'annosa questione relativa alla compatibilità della pena dell'ergastolo con l'art. 3 CEDU, allorquando la pena inflitta non riconosca al condannato la possibilità di beneficiare della liberazione anticipata o condizionale.

Già nel 2008, nel caso *Kafkaris c. Cipro* n. 3, la Grande Camera si era espressa a maggioranza per la non violazione dell'art. 3 CEDU, ribadendo la

sua costante giurisprudenza secondo cui la pena dell'ergastolo non è di per sé incompatibile con alcuna disposizione convenzionale, e in particolare con l'art. 3 CEDU, a meno che per il condannato non sussista alcuna prospettiva di liberazione anticipata.

I giudici di Strasburgo tornano così ad occuparsi della legittimità delle cosiddette “pene perpetue” nella causa *Vinter c. Regno Unito*, in cui i ricorrenti erano stati tutti condannati all'«ergastolo effettivo» per il reato di omicidio, ossia a scontare la propria pena in carcere per tutta la vita³³.

Nell'*arrêt* del 17 gennaio 2012, i giudici della Quarta sezione avevano dichiarato, per quattro voti contro tre, che non vi era stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, in quanto le condanne dei ricorrenti non costituivano un trattamento inumano o degradante. In particolare, i ricorrenti non avevano dimostrato che la loro detenzione non fosse giustificata da motivi legittimi inerenti alla pena.

La *Grande Chambre* ribadisce che agli Stati contraenti deve essere riconosciuto un margine di apprezzamento nel decidere la durata adeguata di una pena detentiva per reati particolarmente gravi, così come la libertà di pronunciare pene perpetue nei confronti di delinquenti adulti. Ciò premesso, la Corte afferma che, ai fini della compatibilità con l'art. 3 CEDU, le pene perpetue devono essere riducibili, ossia devono poter essere oggetto di una procedura di riesame che permetta alle autorità nazionali di stabilire se, durante l'esecuzione della pena, il detenuto sia migliorato e abbia fatto progressi sulla via del riscatto a tal punto che nessun motivo legittimo inerente alla pena permetta di giustificare il mantenimento in detenzione.

Sul punto, il ragionamento seguito dalla Corte evidenzia che: *a*) l'equilibrio tra i motivi che giustificano la detenzione non è necessariamente immutabile, ma può anzi evolversi durante l'esecuzione della pena; *b*) la carcerazione senza alcuna prospettiva di liberazione o riesame comporta il rischio per il

³³ A tale proposito, si ricorda che, secondo l'ordinamento inglese, gli imputati condannati per omicidio sono obbligatoriamente condannati alla pena dell'ergastolo. Spetta al giudice fissare la durata minima della pena da scontare, tenuto conto della gravità del reato commesso, trascorsa la quale il *Parole Board* potrà valutare se sussistano le condizioni per la liberazione anticipata. Tuttavia, nei casi più gravi, previsti espressamente dalla legge, il giudice può stabilire che la pena dell'ergastolo sia scontata per tutta la durata della vita del condannato, salva l'ipotesi di scarcerazione per motivi umanitari, subordinata cioè alla esistenza di circostanze eccezionali quali una malattia in fase terminale o una invalidità grave.

detenuto di non potersi riscattare, qualunque cosa faccia in carcere e per quanto eccezionali possano essere i suoi progressi sulla via della riabilitazione; c) sarebbe incompatibile con la dignità umana che lo Stato privasse in maniera coercitiva una persona della sua libertà senza dargli almeno una possibilità di recuperarla.

La Corte ha quindi concluso che la legislazione nazionale riguardante le prospettive di scarcerazione dei detenuti che scontano l'ergastolo in Inghilterra e in Galles non sia chiara. Sebbene l'articolo 30 della legge del 1997 conferisca al ministro il potere di liberare anche i detenuti che scontano la pena dell'ergastolo effettivo, la relativa ordinanza dell'amministrazione penitenziaria prevede che la scarcerazione sia disposta solo se il detenuto sia affetto da malattia in fase terminale o da grave invalidità. Si tratta di condizioni estremamente restrittive e, secondo la Corte, tale scarcerazione per motivi umanitari non corrisponde a ciò che si intendeva per «prospettiva di scarcerazione» nella sentenza *Kafkaris*.

Pertanto, alla luce di tale contrasto tra il testo molto generico dell'articolo 30 e le condizioni elencate in maniera esaustiva nell'ordinanza dell'amministrazione penitenziaria, nonché dell'assenza di un meccanismo speciale che permetta di riesaminare le pene dell'ergastolo effettivo, la Corte ha affermato che, attualmente, le pene perpetue inflitte ai ricorrenti non possano essere definite riducibili ai fini dell'articolo 3. Ciò premesso, la Corte ha precisato che la constatazione di violazione non può essere intesa nel senso di dare una prospettiva di liberazione imminente ai ricorrenti, posto che nessuno di loro ha sostenuto che il proprio mantenimento in detenzione non fosse più giustificato da alcun motivo legittimo inerente alla pena.

5.2 Divieto di discriminazione (art. 14 CEDU): l'adozione coparentale da parte di una coppia omosessuale al vaglio della Grande Chambre

Nel 2013 la *Grande Chambre* è stata chiamata a pronunciarsi sul caso *X c. Austria*, in cui una coppia omosessuale chiedeva di poter accedere alla adozione coparentale alle stesse condizioni garantite dall'ordinamento austriaco alle coppie eterosessuali non sposate.

La coppia viveva da diversi anni una relazione stabile e si prendeva cura del figlio di una delle ricorrenti, che era stato affidato in via esclusiva alla madre. Al fine di creare un vincolo giuridico fra il minore e la compagna della madre, le due donne avevano concluso un accordo finalizzato all'adozione del minore da parte dell'altra partner. Consapevoli che la formulazione dell'articolo 182 § 2 del codice civile austriaco poteva essere interpretata in modo da escludere che un partner di una coppia omosessuale potesse adottare il figlio dell'altro senza spezzare il legame del minore con quest'ultimo – genitore biologico dello stesso sesso dell'adottante – le ricorrenti chiesero alla Corte costituzionale di dichiarare incostituzionale questa disposizione che faceva subire loro una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Esse sostenevano che, nel caso delle coppie eterosessuali, la citata disposizione permetteva l'adozione coparentale, ossia l'adozione da parte di uno dei partner della coppia del figlio dell'altro, senza ripercussioni sul legame giuridico esistente tra quest'ultimo e il figlio.

La Corte costituzionale dichiarò inammissibile il ricorso, rilevando che, per poter statuire sull'omologazione dell'accordo di adozione, il tribunale distrettuale competente avrebbe dovuto esaminare se l'articolo 182 § 2 del codice civile consentisse o meno l'adozione coparentale per le coppie omosessuali. La Corte costituzionale aggiunse quindi che, se si fossero viste rifiutare l'omologazione da parte di questo tribunale, le ricorrenti avrebbero potuto sollevare la questione di incostituzionalità della norma in causa.

Il tribunale distrettuale competente, chiamato a pronunciarsi sull'accordo di adozione, rifiutò l'omologazione, ritenendo che la citata disposizione non contemplasse alcuna forma di adozione idonea a produrre gli effetti desiderati dalle ricorrenti. Infatti, dalla lettura dell'art. 182 § 2 del codice civile deriva che l'adozione da parte di una sola persona rompe il legame giuridico tra l'adottato ed il suo genitore biologico dello stesso sesso del suo genitore adottivo, e non altera il legame con il genitore di sesso opposto. Soltanto in questa ipotesi la legge permette al giudice di rompere questo legame sul quale l'adozione non ha di per sé effetto. A giudizio del tribunale, l'accordo di cui le ricorrenti chiedevano l'omologazione – che avrebbe portato all'adozione del minore da parte di una donna e alla rottura dei suoi legami con il padre biologico ma non con la madre biologica – era da considerarsi illegittimo.

Anche i successivi ricorsi fino all'ultimo grado di giudizio vennero tutti respinti con argomentazioni analoghe a quelle precedentemente esposte.

La *Grande Chambre* precisa a più riprese che, nel caso sottoposto al suo esame, non si tratta di determinare se la domanda di adozione presentata avrebbe dovuto o meno essere accolta, ma se le ricorrenti siano state vittime di una discriminazione dovuta al fatto che, poiché l'adozione richiesta era giuridicamente impossibile, i tribunali nazionali non hanno avuto la possibilità di verificare concretamente se essa tutelasse l'interesse del minore.

Fatta questa importante premessa, e pur riconoscendo le difficoltà insite nella ricerca di un equilibrio tra la tutela della famiglia tradizionale e i diritti delle minoranze sessuali derivanti dalla Convenzione, la *Grande Chambre* ritiene che il Governo austriaco non abbia fornito motivi particolarmente solidi e convincenti tali da portare alla conclusione che l'esclusione delle coppie omosessuali dal campo dell'adozione coparentale, aperta invece alle coppie eterosessuali non sposate, fosse necessaria per tutelare la famiglia tradizionale o proteggere gli interessi del minore. Nella specie, l'incapacità del Governo di stabilire che sarebbe pregiudizievole per un minore essere allevato da una coppia omosessuale o avere legalmente due padri o due madri, e soprattutto il fatto che il Governo nelle sue difese riconosca che le coppie omosessuali siano idonee all'adozione coparentale quanto le coppie eterosessuali, fanno sorgere seri dubbi sulla proporzionalità del divieto assoluto di adozione coparentale che deriva dall'articolo 182 § 2 del codice civile per le coppie omosessuali. Alla luce di tali considerazioni, i tribunali dovrebbero poter esaminare tutte le situazioni caso per caso, anche perché questo modo di procedere sembra più conforme all'interesse superiore del minore, principio fondamentale degli strumenti internazionali in materia.

Per questi motivi, la Corte ha dichiarato incompatibile con la Convenzione la distinzione operata dal diritto austriaco tra coppie eterosessuali non sposate e coppie omosessuali, nelle quali uno dei partner avesse voluto adottare il figlio dell'altro. La Corte ha invece dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 rispetto al caso di adozione, all'interno di una coppia sposata, del figlio dell'altro coniuge.

III. TABELLE DELLE SENTENZE

1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico

Ricorso	Data	Sentenza
43517/09 46882/09 55400/09 57875/09 61535/09 35315/10 37818/10	8.1.13	<i>Torreggiani e altri</i> – in materia di condizioni di detenzione. I ricorrenti, detenuti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e Piacenza, avevano adito la Corte EDU lamentando che le loro rispettive condizioni detentive costituissero trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Essi avevano denunciato la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle (nelle quali avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 m ²), l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda e una insufficiente aereazione e illuminazione delle celle. La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 3 CEDU, avendo accertato che le condizioni detentive descritte avevano sottoposto gli interessati a un livello di sofferenza d'intensità superiore a quello inevitabile insito nella detenzione. La Corte pertanto, dopo aver preso atto che l'eccessivo affollamento degli istituti di pena italiani rappresenta un problema strutturale dell'Italia, ha deciso applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ed ha ordinato alle autorità nazionali di approntare, nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza in titolo sarà divenuta definitiva, le misure necessarie che abbiano effetti preventivi e compensativi e che garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Nelle more dell'adozione di tali misure sul piano nazionale, la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di altri ricorsi, presentati ma non comunicati, aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia.
4604/09	8.1.13	<i>Qama c. Albania e Italia</i> – in materia di affidamento

		<p><i>di minori</i>. Il ricorrente, cittadino albanese, era stato espulso dall'Italia in quanto privo del permesso di soggiorno. Pur non avendo ancora regolato la loro situazione, la moglie e il figlio, anch'essi irregolari, erano rimasti in Italia. A seguito della morte della moglie, il Tribunale dei minori aveva affidato il figlio del ricorrente alla zia. Il ricorrente, assumendo che i suoi parenti acquisiti gli avevano sottratto il figlio e che egli non aveva avuto più contatti con lui, richiese l'assistenza delle autorità italiane per ristabilire le relazioni con il minore. In particolare chiese al Ministero della giustizia italiano di avviare il procedimento per il riconoscimento della sentenza del tribunale albanese con la quale era stato riconosciuto il suo diritto di visita al figlio.</p> <p>Il ricorrente promosse quindi ricorso alla Corte EDU, lamentando che le autorità albanesi e italiane non avevano tutelato il suo diritto alle relazioni personali con il figlio in violazione degli articoli 6 § 1 e 8 della Convenzione. <u>La Corte ha dichiarato irricevibile la parte del ricorso relativa all'Italia</u>, in quanto ha constatato che non erano state esaurite le vie di ricorso interne ai sensi dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione. Quanto alle doglianze nei confronti dell'Albania, la Corte ha ritenuto che, in mancanza di un ricorso al giudice italiano per il riconoscimento del diritto alle relazioni personali o di visita da parte del ricorrente, non vi era un obbligo positivo per l'Albania di adottare le misure che tutelassero il rispetto dei suddetti diritti come riconosciuti dal giudice albanese. Pertanto la Corte ha constatato che non vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione da parte dell'Albania.</p>
14817/02	22.1.13	<p><i>Musella e Esposito</i> – <i>in materia di espropriazione indiretta</i>. Costata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica, nonché dell'articolo 6, par. 1, CEDU sotto il profilo dell'eccessiva durata del processo.</p>

36228/02	22.1.13	Gianquitti e altri – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Costata la violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l’espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica, nonché dell’articolo 6, par. 1, CEDU sotto il profilo dell’eccessiva durata del processo.
24814/03	22.1.13	Ventura – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Costata la violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l’espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica, nonché dell’articolo 6, par. 1, CEDU sotto il profilo dell’eccessiva durata del processo.
29703/06	22.1.13	Caldarella – <i>in materia di fallimento</i> . La Corte, richiamando i propri precedenti giurisprudenziali in materia di fallimento, ha dichiarato sussistente la violazione dell’articolo 8 CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, e dell’articolo 13 CEDU in riferimento alle incapacità derivanti dall’iscrizione del nome del ricorrente nel registro dei falliti.
36276/10	29.1.13	Cirillo – <i>in materia di cure mediche in carcere</i> . Il ricorrente, detenuto nel carcere di Foggia, è affetto da una grave patologia per la cui cura sono necessari regolari trattamenti fisioterapici. Egli aveva richiesto al magistrato di sorveglianza la sospensione dell’applicazione della pena. Tale domanda era stata respinta, sul presupposto che la sua patologia poteva essere trattata anche in regime di detenzione, a condizione che l’amministrazione penitenziaria assicurasse lo svolgimento di cicli regolari di fisioterapia, se necessario, anche attraverso ricoveri presso centri esterni alla struttura penitenziaria. Poiché il ricorrente aveva potuto solo saltuariamente accedere ai trattamenti prescritti dai sanitari, egli ha adito la Corte EDU lamentando il progressivo peggioramento delle sue condizioni e il mancato trasferimento in un altro carcere. La Corte ha

		dichiarato la violazione dell'art. 3 CEDU, relativo alla proibizione della tortura, avendo ritenuto che le autorità hanno inadempito al loro obbligo di assicurare un trattamento medico adatto alla patologia del ricorrente e che questi è stato sottoposto ad un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.
25704/11	29.1.13	Lombardo – <i>in materia di diritto di visita del figlio minore</i> . Il ricorrente aveva adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare in quanto, dal 2003, nonostante i molteplici provvedimenti emanati dal Tribunale per i Minorenni a lui favorevoli, non ha potuto esercitare pienamente il diritto di visita alla figlia a causa del comportamento ostativo della madre che non accompagnava la minore agli incontri con gli assistenti sociali. Il ricorrente, in particolare, si doleva del fallimento dei Servizi Sociali e dell'autorità giudiziaria. La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 8 della Convenzione sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi dello Stato, a causa della mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure adeguate e sufficienti a garantire il rispetto del diritto di visita del padre alla figlia minore.
56578/00	29.1.13	Lanteri – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Liquida, ai sensi dell'art. 41 CEDU, l'equa soddisfazione per la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, già constatata con sentenza del 15.11.2005 per il contrasto dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità.
24891/03	5.2.13	Rubortone – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Costata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica, nonché dell'articolo 6, par. 1, CEDU sotto il profilo dell'eccessiva durata del processo.

24892/12	5.2.13	Rubortone e Caruso – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Costata la violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l’espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica, nonché dell’articolo 6, par. 1, CEDU sotto il profilo dell’eccessiva durata del processo.
24818/03	12.2.13	Armando Iannelli – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione dell’articolo 6, par. 1, CEDU sotto il profilo dell’eccessiva durata del processo.
35659/02	5.3.13	Giuseppe Romano – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Il sig. Romano aveva convenuto in giudizio la società C.T. al fine di ottenere il pagamento degli stipendi non corrisposti e il trattamento di fine rapporto. La società convenuta, condannata al pagamento delle suddette somme con sentenza confermata anche in secondo grado, venne successivamente dichiarata fallita. Il ricorrente presentò quindi domanda di ammissione allo stato passivo, ma la relativa procedura si concluse dopo ben sedici anni e un mese per un solo grado di giudizio. Di qui il ricorso alla Corte EDU per violazione dell’equo processo, sotto il profilo della ragionevole durata, e della protezione della proprietà. La Corte, richiamando la propria copiosa giurisprudenza in tema di ragionevole durata del processo, ha constatato la violazione dell’articolo 6, par. 1, CEDU, nonché dell’articolo 1, Prot. n. 1, CEDU in riferimento al ritardo nell’erogazione dell’equa riparazione <i>ex lege</i> n. 89 del 2001. La Corte ha altresì constatato la violazione dell’articolo 1, Prot. n. 1, CEDU in quanto il ritardo nel pagamento delle somme spettanti al ricorrente, conseguente all’eccessiva durata della procedura di fallimento, ha spezzato il giusto equilibrio che deve sussistere tra la protezione del diritto al rispetto dei beni dell’individuo e le esigenze di interesse generale.
33359/05	5.3.13	De Carolis e Lolli – <i>in materia di fallimento</i> . La Corte, richiamando i propri precedenti

		giurisprudenziali in materia di fallimento, ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 8 CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, in riferimento alle incapacità derivanti dall'iscrizione del nome dei ricorrenti nel registro dei falliti e del lasso di tempo necessario per ottenere la riabilitazione.
32843/03	12.3.13	Stea e altri – <i>in materia di espropriazione indiretta</i> . Constata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.
25851/09 29284/09 64090/09	2.4.13	Tarantino e altri – <i>in materia di diritto all'istruzione</i> . I ricorrenti, otto studenti non ammessi ai test di ingresso ai corsi di laurea in medicina ed odontoiatria, si sono rivolti alla Corte EDU lamentando una violazione del loro diritto all'istruzione, di cui all'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, in quanto i fini perseguiti dalla normativa che regola il numero chiuso e i test di ingresso non sarebbero legittimi e la misura sarebbe non proporzionata. La Corte ha ritenuto che le misure imposte non siano sproporzionate e che nell'applicarle lo Stato non sia andato oltre il proprio margine di apprezzamento. Per tali motivi, la Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.
24817/03	2.4.13	Angelo Caruso – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . In tale pronuncia, avente ad oggetto un caso di espropriazione indiretta, la Corte ha dichiarato irricevibile il motivo di ricorso relativo alla violazione del diritto alla protezione dei propri beni di cui all'art. 1, Prot. n. 1 CEDU, per mancanza del requisito di vittima in capo al ricorrente. La Corte ha invece constatato la violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU, sotto il profilo dell'eccessiva durata della procedura di cui alla legge c.d. Pinto.
5968/09	25.6.13	Anghel – <i>in materia di diritto ad un processo equo</i> . Il sig. Anghel, un cittadino rumeno, aveva denunciato la sottrazione del figlio da parte della moglie e,

		<p>invocando la Convenzione dell’Aja, aveva richiesto il rientro in patria del minore che si trovava in Italia con la madre. Il Tribunale per i minorenni di Bologna, investito dalle autorità rumene del caso, reputò che non sussistessero motivi per ordinare il rimpatrio del minore e respinse pertanto la domanda del ricorrente. Avverso tale decisione il ricorrente promosse ricorso in Cassazione, ma il ritardo nell’esame della sua istanza di ammissione al gratuito patrocinio e alcune informazioni erronee sulla procedura da seguire gli preclusero di fatto l’impugnativa. La Corte ha constatato la violazione dell’articolo 6 CEDU, avendo riconosciuto che, nel caso di specie, il diritto alla difesa, pur previsto dalla legge, non è stato effettivo e, di conseguenza, è stato compromesso il diritto alla tutela giurisdizionale.</p> <p>La Corte europea ha invece respinto il motivo di ricorso relativo alla asserita violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, di cui all’art. 8. CEDU, avendo ritenuto corretta e conforme al supremo interesse del minore la decisione del Tribunale dei minorenni di non consentire il rientro in patria.</p>
51160/06	9.7.13	<p>Di Giovanni – <i>in materia di libertà di espressione</i>. Il ricorso prende le mosse dal procedimento disciplinare avviato dal CSM nei confronti della ricorrente – un magistrato che all’epoca dei fatti era Presidente del Tribunale di sorveglianza di Napoli – per le dichiarazioni da quest’ultima rese in un’intervista rilasciata ad un quotidiano su un’inchiesta penale a carico di un collega. La sezione disciplinare affermò che la ricorrente era venuta meno al suo dovere di discrezione inerente alle sue funzioni di magistrato e al suo dovere di lealtà e rispetto nei confronti di un collega, e le comminò la sanzione dell’ammonimento. La ricorrente adì quindi la Corte EDU, lamentando, tra le altre cose, una violazione della sua libertà di espressione conseguente alla sanzione disciplinare inflitta.</p> <p>La Corte ha preliminarmente rilevato che la sanzione disciplinare contestata costituisce un’ingerenza delle</p>

		<p>autorità pubbliche nell'esercizio della libertà di espressione riconosciuta dall'articolo 10 della Convenzione. Ciò premesso, la Corte ha ritenuto che la sanzione irrogata non fosse sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e che l'ingerenza possa essere considerata «necessaria in una società democratica» ai sensi dell'articolo 10 par. 2 della Convenzione. Pertanto ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 10 CEDU.</p>
4509/08	9.7.13	<p><i>Ciobanu c. Romania e Italia</i> – <i>in materia di detenzione</i>. Il caso riguarda un cittadino rumeno, il quale ha adito la Corte EDU denunciando le condizioni disumane di detenzione patite negli istituti penitenziari rumeni, nonché il rifiuto dei tribunali di dedurre la durata degli arresti domiciliari scontati in Italia dalla sua pena detentiva in Romania. La doglianza mossa nei confronti dello Stato italiano riguarda invece il suo rimpatrio in Romania, disposto dalle autorità italiane avvenuto senza consegnargli i documenti di identità e i suoi effetti personali.</p> <p>La Corte ha ritenuto che le condizioni di detenzione che il ricorrente ha dovuto sopportare per più di un anno, in particolare per il sovraffollamento e le condizioni igieniche deprecabili della sua cella, lo abbiano sottoposto a una prova di intensità tale da oltrepassare il livello inevitabile di sofferenza inerente alla detenzione. Pertanto la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione.</p> <p>La Corte ha altresì ritenuto che il ricorrente abbia scontato una pena di durata superiore a quella che avrebbe dovuto subire secondo il sistema giuridico nazionale e tenuto conto dei benefici ai quali aveva diritto. Essa ha quindi dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 5 par. 1 della Convenzione.</p> <p>La Corte ha invece respinto, in quanto manifestamente infondato, il motivo di ricorso proposto nei confronti dell'Italia.</p>
29385/03	16.7.13	<p><i>Gagliardi</i> – <i>in materia di processo equo</i>. Constata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole</p>

		durata per il ritardo con il quale è stato erogato l'indennizzo di cui alla legge c.d. Pinto. La Corte ha altresì dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 della Convenzione in considerazione della mancata esecuzione da parte delle autorità di un provvedimento giurisdizionale.
32850/02 32852/02 34367/02 34369/02 34371/02 34372/02 34376/02 34378/02 34381/02 34382/02 34388/02	16.7.13	Corrado e altri – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata.
32968/02	16.7.13	Fiocca – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata.
32740/02 32742/02 32743/02 32748/02 32848/02	16.7.13	Galasso e altri – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata.
5376/11	3.9.13	M.C. e altri – <i>in materia di diritto ad un processo equo</i> . I ricorrenti, 162 cittadini italiani contagiati da sangue infetto loro trasfuso o a causa dell'assunzione di prodotti derivati dal sangue, percepivano da parte del Ministero della Salute un'indennità ai sensi della legge n. 210 del 1192, costituita da un importo fisso e da un'indennità integrativa speciale ("IIS"). In giurisprudenza sorse un contrasto circa la possibilità di assoggettare anche quest'ultima voce alla rivalutazione annuale sulla base degli indici ISTAT, tema sul quale intervenne il Governo con l'adozione del decreto legge n. 78 del 2010, che stabiliva espressamente la non rivalutabilità dell'IIS, fatta eccezione per le persone affette dalla sindrome da Talidomide.

	<p>La Corte costituzionale, con sentenza n. 293 del 2011 dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto legge n. 78 del 2010 in quanto, recando un trattamento discriminatorio nei confronti della categoria dei contagiati da epatiti, si ponevano in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. I ricorrenti, non avendo ottenuto la rivalutazione dell'IIS nonostante l'intervenuta pronuncia di incostituzionalità, hanno quindi adito la Corte EDU.</p> <p>La Corte ha constatato che l'adozione del d.l. n. 78 del 2010 ha violato il principio di certezza del diritto e il diritto dei ricorrenti ad un giusto processo, in quanto le disposizioni in esso contenute, fornendo un'interpretazione favorevole allo Stato, hanno avuto come effetto quello di rendere vana la prosecuzione dei giudizi già intentati ovvero di privare i ricorrenti dell'esecutorietà delle sentenze loro favorevoli già emesse. La Corte ha quindi dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU, non avendo ravvisato imperative ragioni di interesse generale a giustificazione dell'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario delle liti.</p> <p>La Corte ha altresì ritenuto che il suddetto intervento legislativo ha gravato i ricorrenti di un "onere anomalo ed esorbitante" considerando l'attacco portato ai loro beni sproporzionato. Pertanto ha dichiarato la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU.</p> <p>I giudici di Strasburgo hanno inoltre constatato la violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1, per non avere lo Stato italiano rimosso la disparità di trattamento sanzionata dalla Corte Costituzionale.</p> <p>Infine, la Corte, preso atto che la questione posta alla sua attenzione non costituisce un caso isolato ma rappresenta un problema strutturale derivante dalla resistenza delle autorità italiane a rivalutare l'IIS, anche a seguito della pronuncia della Corte costituzionale, ha deciso applicare al caso di specie la</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ed ha ordinato alle autorità nazionali di individuare entro sei mesi dall'emanazione della sentenza, un termine tassativo entro cui si impegnino a garantire i diritti oggetto di controversia. Nelle more dell'adozione di tali misure, la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di altri ricorsi, presentati ma non comunicati, aventi il medesimo oggetto per un periodo di un anno, ordinando contestualmente al Governo di versare le somme corrispondenti alla rivalutazione dell'IIS a tutte le persone che beneficino dell'indennità prevista dalla legge n. 210 del 1992.</p>
43892/04	24.9.13	<p>Pennino – <i>in materia di mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi</i>. Il Comune di Benevento era stato condannato a corrispondere al ricorrente una somma a titolo di risarcimento danni. In pendenza del suddetto giudizio era intervenuta la dichiarazione di dissesto dell'ente locale, il cui risanamento veniva affidato all'organismo straordinario di liquidazione. In applicazione degli articoli 248 del TUEL e dell'art. 5 della legge n. 140 del 2004 – circa il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente di cui sia stato dichiarato il dissesto – il ricorrente si è trovato nell'impossibilità di agire per ottenere il pagamento del suo credito.</p> <p>La Corte ha constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, avendo rilevato che il divieto di agire in via esecutiva ha realizzato un'ingerenza illegittima nel diritto del ricorrente al rispetto dei propri beni. La Corte ha altresì dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, in quanto il ricorrente, che aveva ottenuto l'accertamento giudiziale definitivo del proprio credito nel 2003, è stato privato del suo diritto per un periodo eccessivamente lungo.</p>
43870/04	24.9.13	<p>De Luca – <i>in materia di mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi</i>. Il Comune di Benevento era stato condannato a corrispondere al</p>

		<p>ricorrente una somma a titolo di canoni di locazione non corrisposti e risarcimento danni. In pendenza del suddetto giudizio era intervenuta la dichiarazione di dissesto dell'ente locale, il cui risanamento veniva affidato all'organismo straordinario di liquidazione. In applicazione degli articoli 248 del TUEL e dell'art. 5 della legge n. 140 del 2004 – circa il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente di cui sia stato dichiarato il dissesto – il ricorrente si è trovato nell'impossibilità di agire per ottenere il pagamento dei suoi crediti.</p> <p>La Corte ha constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, avendo rilevato che il divieto di agire in via esecutiva ha realizzato un'ingerenza illegittima nel diritto del ricorrente al rispetto dei propri beni. La Corte ha altresì dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, in quanto il ricorrente, che aveva ottenuto l'accertamento giudiziale definitivo del proprio credito nel 2003, è stato privato del suo diritto per un periodo eccessivamente lungo.</p>
43612/10	24.9.13	<p>Belpietro – <i>in materia di libertà di espressione</i>. Il ricorrente, direttore del quotidiano <i>Il Giornale</i>, era stato condannato a quattro mesi di reclusione, con pena sospesa in via condizionale, all'esito di un giudizio per diffamazione avente ad oggetto un articolo pubblicato sul giornale da lui diretto.</p> <p>Il ricorrente ha promosso ricorso davanti alla Corte EDU, lamentando che la condanna per diffamazione a lui inflitta avesse violato il suo diritto alla libertà di espressione, di cui all'articolo 10 della Convenzione. Nel caso di specie, la Corte non ha ravvisato alcuna circostanza eccezionale tale da giustificare il ricorso a una sanzione così severa: per tali motivi ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 10 CEDU, avendo ritenuto che, in considerazione della natura e della misura della sanzione comminata, l'ingerenza al diritto alla libertà di espressione non era proporzionata al fine legittimamente perseguito.</p>
30210/06	8.10.13	<p>Ricci – <i>in materia di libertà di espressione</i>. Il caso</p>

		<p>riguarda la diffusione, da parte di un telegiornale satirico, di immagini acquisite durante il fuori onda di una trasmissione televisiva, per la quale il suo direttore era stato condannato a quattro mesi di reclusione, con pena sospesa in via condizionale. Il ricorrente ha promosso ricorso davanti alla Corte EDU, lamentando che la condanna a lui inflitta avesse violato il suo diritto alla libertà di espressione, di cui all'articolo 10 della Convenzione.</p> <p>Nel caso di specie, la Corte non ha ravvisato alcuna circostanza eccezionale tale da giustificare il ricorso a una sanzione così severa, anche in considerazione del fatto che il video diffuso non era tale da arrecare un pregiudizio importante alla parte offesa. La Corte ha quindi ritenuto che, in considerazione della natura e della misura della sanzione comminata, l'ingerenza al diritto alla libertà di espressione non era proporzionata al fine legittimamente perseguito, ed ha pertanto constatato la violazione dell'articolo 10 della CEDU.</p>
23658/07 24941/07 25724/07	15.10.13	<p>Casacchia e altri – <i>in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica</i>. Nel 1993, alcuni dipendenti del Banco di Napoli in pensione, avevano intentato una causa con l'istituto bancario circa l'interpretazione estensiva delle leggi n. 421 e n. 503 del 1992. Essi avevano lamentato che in base a tali leggi il Banco di Napoli aveva tentato di sopprimere il sistema di perequazione aziendale calcolato sulla base degli aumenti salariali dei dipendenti di pari grado in servizio, anche nei confronti delle persone che erano già in pensione, limitando la perequazione a un semplice aumento in base al costo della vita. Successivamente, il legislatore era intervenuto con una legge di interpretazione autentica, la n. 234 del 2004, in base alla quale i pensionati del Banco di Napoli non avrebbero potuto più avvalersi del sistema di perequazione aziendale a partire dal 1992. I ricorrenti avevano sostenuto che l'entrata in vigore della legge n. 243 del 2004 aveva avuto il solo scopo di determinare l'esito dei giudizi e di rendere inutili ulteriori udienze, violando l'indipendenza del potere</p>

		<p>giudiziario e interferendo nell'amministrazione della giustizia.</p> <p>La Corte ha constatato la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, in quanto non vi era alcuna ragione di interesse generale tale da giustificare l'intervento legislativo ad effetto retroattivo, che ha determinato l'esito dei procedimenti pendenti.</p>
19264/07	15.10.13	<p>Natale e altri – <i>in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica.</i> Nel 1993, alcuni dipendenti del Banco di Napoli in pensione, avevano intentato una causa con l'istituto bancario circa l'interpretazione estensiva delle leggi n. 421 e n. 503 del 1992. Essi avevano lamentato che in base a tali leggi il Banco di Napoli aveva tentato di sopprimere il sistema di perequazione aziendale calcolato sulla base degli aumenti salariali dei dipendenti di pari grado in servizio, anche nei confronti delle persone che erano già in pensione, limitando la perequazione a un semplice aumento in base al costo della vita. Successivamente, il legislatore era intervenuto con una legge di interpretazione autentica, la n. 243 del 2004, in base alla quale i pensionati del Banco di Napoli non avrebbero potuto più avvalersi del sistema di perequazione aziendale a partire dal 1992. I ricorrenti avevano sostenuto che l'entrata in vigore della legge n. 243 del 2004 aveva avuto il solo scopo di determinare l'esito dei giudizi e di rendere inutili ulteriori udienze, violando l'indipendenza del potere giudiziario e interferendo nell'amministrazione della giustizia.</p> <p>La Corte ha constatato la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, in quanto non vi era alcuna ragione di interesse generale tale da giustificare l'intervento legislativo ad effetto retroattivo, che ha determinato l'esito dei procedimenti pendenti.</p>
14055/04	22.10.13	<p>Mercuri – <i>in materia di ragionevole durata del processo.</i> Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata.</p>
17475/09	29.10.13	<p>Varvara – <i>in materia di abusivismo edilizio.</i> Nel 1984, il ricorrente aveva ottenuto dal Comune di</p>

		<p>Cassano delle Murge l'approvazione di un piano di lottizzazione in prossimità della foresta di Mercadante. Tale progetto venne successivamente dichiarato illegittimo e si aprì un procedimento penale per il reato di lottizzazione abusiva, conclusosi con una sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione del reato. I beni oggetto della lottizzazione furono confiscati. Il ricorrente, invocando l'art. 7 della Convenzione relativo al principio <i>nulla poena sine lege</i>, ha adito la Corte EDU lamentando che la confisca dei beni era stata disposta in assenza di una sentenza di condanna.</p> <p>La Corte ha affermato che il principio di legalità sancito dall'articolo 7 della Convenzione impone che l'applicazione della pena discenda da una pronuncia giurisdizionale che accerti la responsabilità penale dell'autore del reato. Nel caso di specie, la Corte ha affermato che la misura della confisca inflitta al ricorrente fosse in contrasto con l'art. 7 e fosse del tutto arbitraria, in quanto il ricorrente non era stato condannato per il reato di lottizzazione abusiva.</p> <p>La Corte ha altresì constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, relativo alla protezione della proprietà avendo ritenuto illegittima l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente.</p>
15015/03 19419/03 19436/03 19448/03 19469/03 19470/03	5.11.13	<i>Bencivenga e altri</i> – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata.
20619/03 23751/03	5.11.13	<i>Ascierto e Buffolino</i> – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata.
28090/03 28462/03	26.11.13	<i>Maffei e De Nigris</i> – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata. Costata altresì la violazione degli artt. 6, par. 1, e 1

		Prot. n. 1 CEDU, in riferimento al ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione <i>ex lege</i> n. 89 del 2001.
13431/07	26.11.13	Francesco Quattrone – <i>in materia di ragionevole durata</i> . Costata la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata della procedura <i>ex lege</i> Pinto. La Corte ha altresì constatato la violazione dell'art. 6, avendo ritenuto non giustificata la condanna alle spese processuali relativi alla procedura <i>ex lege</i> Pinto,
16412/03 16413/03 16414/03 16415/03 16416/03 16417/03 22294/03 22351/03 22353/03 22354/03 22355/03	10.12.13	Limata e altri – <i>in materia di ragionevole durata del processo</i> . Costata la violazione degli artt. 6, par. 1, e 1 Prot. n. 1 CEDU, in riferimento al ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione <i>ex lege</i> n. 89 del 2001.
51930/10	17.12.13	Nicolò Santilli – <i>in materia di affidamento dei minori</i> . Il ricorrente aveva adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare in quanto, dal 2006, nonostante i molteplici provvedimenti emanati dal Tribunale per i Minorenni a lui favorevoli, non ha potuto esercitare pienamente il diritto di visita al figlio a causa del comportamento ostativo della madre. Il ricorrente si doleva, inoltre, di aver subito una discriminazione fondata sul sesso, contraria all'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 8. La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 8 della Convenzione sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi dello Stato, a causa della mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure adeguate e sufficienti a garantire il rispetto del diritto di visita del padre alla figlia minore.

2. Ripartizione delle sentenze per materia

N.	ARGOMENTO	NOMINATIVI
3	Diritto ad un equo processo – sotto il profilo dell’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia	<i>Casacchia e altri</i> <i>Natale e altri</i> <i>M.C. e altri</i>
3	Diritto ad un equo processo – sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale	<i>Anghel</i> <i>Pennino</i> <i>De Luca</i>
13	Diritto ad un equo processo – sotto il profilo della ragionevole durata del procedimento giudiziario	<i>Armando Iannelli</i> <i>Giuseppe Romano</i> <i>Angelo Caruso</i> <i>Gagliardi</i> <i>Corrado e altri</i> <i>Fiocca</i> <i>Galasso e altri</i> <i>Mercuri</i> <i>Bencivenga e altri</i> <i>Ascierto e Buffolino</i> <i>Maffei e De Nigris</i> <i>Francesco Quattrone</i> <i>Limata e altri</i>
1	Diritto di istruzione	<i>Tarantino e altri</i>
3	Diritto al rispetto della vita privata e familiare e diritto ad un ricorso effettivo – sotto il profilo del diritto di visita del figlio minore	<i>Qama</i> <i>Lombardo</i> <i>Nicolò Santilli</i>
1	Condizioni di detenzione – sotto il profilo delle cure mediche in carcere	<i>Cirillo</i>
6	Espropriazioni indirette	<i>Musella e Esposito</i> <i>Gianquitti e altri</i>

		<i>Ventura Rubortone Rubortone e Caruso Stea e altri</i>
1	<i>Nulla poena sine lege</i>	<i>Varvara</i>
2	Fallimento	<i>Caldarella De Carolis e Lolli</i>
3	Libertà di espressione	<i>Di Giovanni Belpietro Ricci</i>
1	Liquidazioni <i>ex art. 41 CEDU</i>	<i>Lanteri</i>
2	Proibizione della tortura	<i>Torreggiani Ciobanu</i>

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

1. Divieto di pene o trattamenti inumani e degradanti

Causa Torreggiani e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 8 gennaio 2013 (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10)

Ricevibilità dei ricorsi – Difetto di qualità di vittima – Per intervenuta modifica della situazione di fatto lamentata all’epoca della presentazione del ricorso – Non sussiste.

Condizioni di detenzione - Spazio personale all’interno della cella – Inferiore al parametro CPT – Mancato rispetto di altri parametri – Violazione del divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti ex art. 3 CEDU – Sussiste.

Una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente a privarlo della qualità di vittima solo quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio.

La mancanza di spazio personale all’interno della cella che deve essere riconosciuto a ciascun detenuto ai termini della Convenzione, aggravata dalla mancanza di acqua calda per lunghi periodi e dalla scarsa illuminazione e ventilazione, costituisce violazione dell’art. 3 CEDU, relativo al divieto di tortura e pene o trattamenti inumani e degradanti.

Fatto. La causa in oggetto prende le mosse dai ricorsi presentati dai signori Torreggiani, Bamba e Biondi – che, al momento della proposizione del ricorso alla Corte, erano detenuti nell’istituto penitenziario di Busto Arsizio – e dai signori Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni, all’epoca detenuti nel carcere di Piacenza (il solo signor Ghisoni lo è tuttora).

Essi avevano adito la Corte EDU lamentando che le loro rispettive condizioni detentive costituissero trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell’articolo 3 della Convenzione. Tutti i ricorrenti, che condividevano ciascuno una cella di 9 metri quadrati insieme ad altre due persone, avevano denunciato la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle. Essi inoltre lamentavano l’esistenza di gravi problemi di distribuzione dell’acqua calda, nonché, limitatamente al carcere di Piacenza, una insufficiente aereazione e illuminazione delle celle.

Diritto.

Sulla ricevibilità dei ricorsi (art. 35 CEDU). Il governo italiano, in via preliminare, aveva eccepito l’irricevibilità dei ricorsi, rilevando il difetto della

qualità di vittima, dal momento che tutti i ricorrenti (tranne il sig. Ghisoni) erano stati scarcerati o trasferiti in altre celle dopo la presentazione dei ricorsi.

La Corte ha rammentato che, in linea di principio, una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente a privarlo della qualità di vittima solo quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio. Nel caso di specie, la circostanza che il governo italiano abbia provveduto, dopo la presentazione del ricorso, alla scarcerazione o al trasferimento dei ricorrenti non è sufficiente a far ritenere che le autorità interne abbiano riconosciuto le violazioni denunciate dai ricorrenti e poi riparato il danno che essi avrebbero potuto subire a causa delle situazioni descritte nei loro ricorsi. Pertanto, la Corte ha rigettato l'eccezione del governo italiano affermando che tutti i ricorrenti potevano ancora sostenere di essere vittime di una violazione dei loro diritti sanciti dall'art.3 della CEDU.

La Corte ha altresì respinto l'eccezione del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, in quanto non sarebbe stata dimostrata l'effettività del rimedio indicato dal Governo (ossia del reclamo al magistrato di sorveglianza, ex artt. 35 e 39 della legge n. 354 del 1975), vale a dire la sua idoneità ad impedire il protrarsi della violazione denunciata e ad assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle condizioni di detenzione.

Condizioni di detenzione e tutela della dignità umana (art. 3 CEDU). La Corte ha ricordato che la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, l'articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che le condizioni di detenzione siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza insita nella detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente.

La Corte ha quindi ricordato i suoi precedenti in materia di sovraffollamento delle carceri, rilevando come in alcuni casi la mancanza di spazio all'interno delle celle costituisca l'elemento centrale nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3. Altre volte, invece, nell'esame del rispetto di tale disposizione, rilevano ulteriori aspetti delle condizioni detentive, come la possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte, in mancanza di prova contraria circa le condizioni detentive lamentate, ha riconosciuto che i ricorrenti non hanno beneficiato di uno spazio vitale conforme ai criteri da essa ritenuti accettabili. Considerato inoltre che la misura delle celle collettive raccomandata dal CPT è di quattro metri quadrati, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che la grave mancanza di spazio, sperimentata dai sette ricorrenti per periodi variabili dai quattordici ai cinquantaquattro mesi, abbia costituito di per sé un trattamento contrario all'art. 3 della Convenzione. Tale situazione è stata aggravata ulteriormente dalla mancanza di acqua calda per lunghi periodi e dalla scarsa illuminazione e ventilazione nelle celle di Piacenza: circostanze che non hanno mancato di causare nei ricorrenti un'ulteriore sofferenza, benché non costituiscano da sole un trattamento inumano e degradante.

Sulla procedura della sentenza pilota (art. 46 CEDU). La Corte, dopo aver constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia ha carattere strutturale e sistemico e che la violazione del diritto di beneficiare di condizioni detentive adeguate ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone – come è dimostrato dal numero di ricorsi proposti contro l'Italia per denunciare tale fenomeno – ha deciso di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie. Essa ha sottolineato anche il bisogno urgente di offrire alle persone interessate una riparazione appropriata su scala nazionale.

La Corte ha preliminarmente riconosciuto gli sforzi messi in campo dallo Stato italiano per contribuire a ridurre il fenomeno del sovraffollamento negli istituti penitenziari e le sue conseguenze; ciononostante, il tasso nazionale di sovraffollamento è rimasto molto elevato.

Quanto ai rimedi da adottare per far fronte a tale situazione, la Corte ha rimarcato la necessità di ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure alternative alla detenzione e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere³⁴.

La Corte ha quindi osservato come il solo rimedio indicato dal Governo convenuto come percorso che consenta al detenuto di domandare il miglioramento delle condizioni denunciate, vale a dire il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza in virtù degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario, non sia effettivo nella pratica, dato che generalmente non permette di porre fine rapidamente alle condizioni di detenzione contrarie all'articolo 3 della Convenzione. Né il Governo ha dimostrato l'esistenza di un ricorso in grado di

³⁴ Un maggiore ricorso alle misure alternative alla detenzione e un minor ricorso alla reclusione era stato altresì oggetto delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri agli Stati membri (v. Rec(99)22 e Rec(2006)13).

assicurare alle persone incarcerate in condizioni lesive della loro dignità una qualsiasi forma di riparazione per la violazione subita. Al riguardo, essa ha altresì osservato che la recente giurisprudenza interna, che attribuisce al magistrato di sorveglianza il potere di condannare l'amministrazione a pagare un indennizzo pecuniario, è lungi dal costituire una prassi consolidata e costante delle autorità nazionali.

Tutto ciò premesso, la Corte ha disposto che lo Stato italiano dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva, istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi ed idonei ad offrire una riparazione del danno adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario. Inoltre, nell'attesa che vengano adottate le suddette misure, la Corte ha disposto il rinvio, per la durata di un anno a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva, dell'esame di tutte le cause non ancora comunicate aventi unicamente ad oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo a seguito di composizione amichevole tra le parti o di definizione della lite con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione.

Ai sensi dell'art. 41 CEDU, la Corte ha accordato, in via equitativa e a titolo di risarcimento del danno morale, la corresponsione delle somme richieste dai ricorrenti, sig.ri Torreggiani, Biondi e El Haili e di assegnare, allo stesso titolo, la somma di 23.500 euro al sig. Bamba, di 11.000 euro al sig. Sela, di 12.000 euro al sig. Hajjoubi e di 12.500 euro al sig. Ghisoni. Il rimborso delle spese sostenute non è stato accordato nei confronti dei ricorrenti che erano stati autorizzati a presentarsi personalmente innanzi alla Corte e che non hanno prodotto documenti giustificativi delle loro spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 35 CEDU

Art. 3 CEDU

Art. 41 CEDU

Art. 46 CEDU

Artt. 35 e 69 Legge n. 354 del 1975

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 35 – sulla qualità di vittima: *Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, *Dalban c. Romania* [GC], n. 28114/95, *Jensen c. Danimarca* (dec.), n. 48470/99.

Art. 3 CEDU – relativamente alla tutela dei diritti del detenuto: Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, Norbert Sikorski c. Polonia n. 17599/05.

Art. 3 CEDU –condizioni di detenzione e sovraffollamento delle carceri: Karalevičius c. Lituania, n. 53254/99, 7 aprile 2005, Kantyrev c. Russia, 21 giugno 2007, Andrei Frolov c. Russia, 29 marzo 2007, Kadikis c. Lettonia, 4 maggio 2006, Sulejmanovic c. Italia, 16 luglio 2009.

Causa Cirillo c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 29 gennaio 2013 (ricorso n. 36276/10)

Divieto di trattamenti o pene inumani o degradanti – Detenuti malati - Obbligo positivo dello Stato di tutelare la salute dei detenuti anche attraverso la somministrazione delle cure mediche richieste – Volontà di umiliare e degradare la vittima - Mancanza dell'elemento di intenzionalità del comportamento – non esclude la constatazione della violazione dell'art. 3 CEDU - Violazione dell'art. 3 CEDU – Sussiste.

La mancanza di diligenza e frequenza nell'espletamento di cure mediche nei confronti di un detenuto affetto da una grave patologia comporta la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Nel caso di specie la Corte, pur non ravvisando che vi sia stata l'intenzione di umiliare e degradare il detenuto, non esclude la violazione dell'articolo 3, non avendo le autorità carcerarie preservato, attraverso il trasferimento del detenuto in una struttura carceraria adeguata, lo stato di salute dello stesso.

Fatto. Il ricorrente, attualmente detenuto nel carcere di Foggia, era ed è affetto da una patologia potenzialmente paralizzante (la paralisi del plesso brachiale sinistro, accompagnata da una grave limitazione funzionale), dovuta ad un proiettile di arma da fuoco.

Il 18 novembre 2005 egli era infatti stato arrestato per omicidio e portato nella prigione di Reggio Calabria. Con sentenza del 7 dicembre del 2007, la Corte d'Assise d'appello di Reggio Calabria lo aveva condannato alla pena di 21 anni di reclusione.

Sottoposto a visita da parte dei medici del carcere di Reggio Calabria, al ricorrente erano stati prescritti cicli di fisioterapia e di elettrostimolazione presso centri specializzati di riabilitazione.

Il ricorrente aveva effettuato un primo ciclo di fisioterapia all'ospedale di Cittanova dal 20 febbraio al 19 aprile 2006 e il 24 luglio del 2007. Successivamente, i medici del carcere di Messina, in cui il ricorrente era stato nel frattempo trasferito, avevano segnalato al direttore della struttura carceraria che il Cirillo avrebbe avuto bisogno di terapie presso un centro specializzato.

Il 14 dicembre 2008 il ricorrente venne infine trasferito nel carcere di Foggia. Successivamente, nel 2009 il ricorrente si rivolse al magistrato di sorveglianza chiedendo la sospensione dell'applicazione della pena in ragione del suo stato di salute, sostenendo che da quando era stato trasferito nel carcere di Foggia non aveva potuto beneficiare neanche sporadicamente di sedute di fisioterapia, con conseguente perdita progressiva della funzionalità del braccio sinistro. Il 21 dicembre del 2009, i medici del carcere di Foggia rilasciarono un certificato secondo il quale il ricorrente non era in pericolo di vita e che era in attesa di effettuare delle sedute di fisioterapia che miravano ad evitare la paralisi del braccio.

Con un'ordinanza del 4 febbraio 2010 il tribunale, sulla base del certificato del 21 dicembre 2009, ritenne che le patologie di cui era affetto il ricorrente potevano essere trattate anche in regime di detenzione, a condizione che l'amministrazione assicurasse dei cicli regolari di fisioterapia e, se necessario, attraverso ricoveri presso centri esterni alla struttura penitenziaria. Il tribunale rigettò pertanto la domanda del detenuto e invitò l'amministrazione carceraria a valutare l'opportunità di trasferirlo presso un centro clinico o penitenziario che permettesse un monitoraggio terapeutico costante e effettivo.

Avverso tale ordinanza il ricorrente promosse ricorso per cassazione, sostenendo che egli avrebbe dovuto beneficiare della sospensione dell'esecuzione della pena, tenuto conto del suo grave stato di salute. L'alta giurisdizione respinse il ricorso sostenendo e confermando la compatibilità della detenzione con lo stato di salute, considerato anche che il ricorrente non aveva in alcuna maniera dimostrato come la detenzione domiciliare avrebbe consentito un trattamento più efficace della sua malattia.

Il ricorrente propose nuovamente ricorso al tribunale di sorveglianza, il quale con un'ordinanza del 1° dicembre 2011, confermò la propria precedente decisione. Il tribunale ordinò di trasferire il *dossier* al dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al fine di valutare se in un altro istituto penitenziario il ricorrente avesse potuto ricevere cure adatte al suo stato di salute in maniera continua e regolare. Dal *dossier* si trasse che il ricorrente era stato sottoposto a sedute terapeutiche frequenti tra il 2010 e la fine del 2011.

Il 30 gennaio 2012 l'avvocato del ricorrente presentò una denuncia al magistrato di sorveglianza di Foggia adducendo l'interruzione dei trattamenti terapeutici dal 1° dicembre 2011 e chiedendo d'intervenire per preservare lo stato di salute del ricorrente.

Il sig. Cirillo ha quindi adito la Corte EDU lamentando la sporadicità ed inefficacia delle sedute di fisioterapia alle quali veniva sottoposto, nonostante i medici gli avessero prescritto di effettuare quotidianamente le suddette terapie, da cui era derivato il progressivo peggioramento delle sue condizioni di salute. Egli contestò inoltre la

mancata esecuzione della decisione del tribunale di sorveglianza per non essere mai stato trasferito in una struttura che gli consentisse di ricevere cure più adeguate.

Diritto.

Sull'art. 3 CEDU (proibizione della tortura). La Corte rammenta che affinché una pena o un trattamento possano essere qualificati “disumani”, la sofferenza o l’umiliazione inflitta alla vittima devono andare al di là di quello che comporta inevitabilmente una data forma di trattamento o di pena legittima.

Quando si tratta, in particolare, di persone private della libertà, l’articolo 3 impone allo Stato l’obbligo positivo di assicurare che le condizioni di detenzione siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l’interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d’intensità che ecceda l’inevitabile livello di sofferenza insita nella detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente, anche attraverso la somministrazione delle cure mediche richieste.

Quanto alla detenzione di persone malate, la Corte ricorda che anche se non si può configurare un obbligo generale di scarcerare o trasferire in un ospedale civile un detenuto, neanche nei casi di malattie difficili da curare, tuttavia, in condizioni molto gravi, occorre ricorrere a misure di natura umanitaria. La Corte rileva che la mancanza di cure mediche e, più in generale, la detenzione di una persona malata in condizioni inadeguate possono costituire in linea di principio un trattamento contrario all’articolo 3. Essa esige pertanto un inquadramento clinico del detenuto e la somministrazione di cure mediche adeguate alla sua situazione particolare. L’efficacia del trattamento presuppone che le autorità penitenziarie offrano le cure mediche prescritte dai medici competenti. La diligenza e la frequenza con le quali le stesse sono dispensate all’interessato rappresentano i parametri da prendere in considerazione per la valutazione della compatibilità del trattamento con le esigenze di cui all’articolo 3. In particolare questi due elementi devono essere valutati dalla Corte non in termini assoluti, ma tenendo conto ogni volta del particolare stato di salute del detenuto.

Nel caso di specie, la Corte respinge preliminarmente le eccezioni del Governo relative alla insufficienza e inadeguatezza delle informazioni fornite dal ricorrente circa il numero di sedute di fisioterapia a cui è stato sottoposto, ricordando che la Convenzione non si presta ad una interpretazione rigorosa del principio *affermanti incumbit probatio* (la prova spetta a chi afferma). Spetta invece al Governo di fornire la prova delle informazioni suscettibili di confermare o smentire le affermazioni del ricorrente. A tale riguardo, la Corte non può che constatare che le

cure mediche a cui è stato sottoposto il ricorrente siano state sporadiche, laddove invece avrebbe avuto bisogno di cure assidue e costanti. Essa non sottovaluta la difficoltà di garantire alle persone detenute cure intensive e regolari anche laddove si sia in presenza di una situazione di sovraffollamento carcerario. Ciononostante, il malfunzionamento strutturale del sistema penitenziario non dispensa lo Stato dai suoi obblighi nei confronti dei detenuti malati.

A giudizio della Corte la patologia del ricorrente e l'inadeguatezza della struttura penitenziaria di Foggia avrebbe dovuto spingere le autorità carcerarie per lo meno a trasferire il Cirillo in una struttura che gli garantisse cure adeguate al fine di escludere tutti i rischi di trattamenti inumani, conformemente alle raccomandazioni del magistrato di sorveglianza. Nel caso di specie i giudici di Strasburgo ritengono che le autorità hanno inadempito al loro obbligo di assicurare un trattamento medico adatto alla patologia del ricorrente e che questi è stato sottoposto ad trattamento inumano e degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, a nulla rilevando il fatto che non vi sia stata l'intenzione di umiliare o degradare il ricorrente.

La Corte, pertanto, accertata la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, riconosce al sig. Cirillo la somma di 10.000 euro a titolo di danno morale.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU - relativamente al rispetto della dignità umana del detenuto: *Kudla c. Polonia*, n. 30210/96 e *Rivière c. Francia*, n. 33834/03, 11 luglio 2006. Relativamente alla violazione dell'art. 3 della Convenzione per la mancanza di cure mediche appropriate: *İlhan c. Turchia [GC]*, n. 22277/93, *Gennadiy Naumenko c. Ukraine*, n. 42023/98, 10 febbraio 2004, *Soysal c. Turchia*, n. 50091/99, 3 maggio 2007, *Gorodnitchev c. Russie*, n. 52058/99, 24 maggio 2007. Relativamente alla compatibilità delle cure dispensate con l'ambiente carcerario: *Scoppola c. Italia* (n. 4), n. 65050/09, 17 luglio 2012. Relativamente al principio *affermanti incumbit probatio*: *Ahmet Özkan et autres c. Turchia*, n. 21689/93, 6 aprile 2004, *Flamânzeanu c. Romania*, n. 56664/08, 12 aprile 2011.

***Causa Ciobanu c. Romania e Italia – Seconda Sezione – sentenza 9 luglio 2013
(ricorso n. 4509/08)***

Condizioni di detenzione – Spazio personale all'interno della cella – Inferiore al parametro CPT – Mancato rispetto di altri parametri – Violazione del divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti ex art. 3 CEDU – Sussiste.

Legalità della detenzione – Difetto del requisito di prevedibilità della legge – Mancato scomputo della durata degli arresti domiciliari scontati ai fini dell'estradizione dalla pena detentiva nel paese richiedente – Eccessiva durata della detenzione – Violazione art. 5 § 1 CEDU – Sussiste.

La mancanza di spazio personale all'interno della cella, che deve essere riconosciuto a ciascun detenuto ai termini della Convenzione, aggravata da gravissime carenze igienico-sanitarie, costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, relativo al divieto di tortura e pene o trattamenti inumani e degradanti.

La durata eccedente della detenzione non può costituire una detenzione regolare ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione in assenza di una base legale avente le qualità richieste per soddisfare il principio generale della certezza del diritto. La Corte ha quindi ritenuto sussistente la violazione dell'art. 5 CEDU, in quanto il ricorrente ha scontato una pena di durata superiore a quella che avrebbe dovuto subire secondo l'ordinamento rumeno.

Fatto. Con sentenza definitiva del 21 gennaio 2005, la Corte d'appello di Galați condannò il sig. Ciobanu in contumacia a due anni di reclusione senza benefici per truffa e falso in scrittura privata. Le autorità rumene richiesero allo Stato italiano, sul cui territorio si trovava il Ciobanu, la sua estradizione. Le autorità italiane lo sottoposero quindi alla misura della custodia cautelare in carcere a fini estradizionali dal 18 maggio al 1° giugno 2006, sostituita successivamente con quella degli arresti domiciliari con facoltà di allontanarsi dalla propria abitazione per recarsi al lavoro fino alla data della sua estradizione, avvenuta il 3 dicembre 2007.

Privo dei documenti di identità e dei propri effetti personali al momento dell'esecuzione del provvedimento di estradizione, il ricorrente riferiva di essere stato inizialmente rinchiuso nei locali dell'Ispettorato generale della polizia di Bucarest, in una cella che presentava gravissime carenze igienico-sanitarie, insieme ad altre cinque persone. Successivamente, fu trasferito nei locali dell'Ispettorato di Galați ed infine nel carcere di Galați, dove venne sistemato in una cella di 20 m², dotata di 12 letti senza lenzuola, insieme ad altri 24 detenuti, costretto a dividere il suo letto con un compagno di cella o a dormire direttamente per terra. Il Ciobanu descriveva quindi le disumane condizioni di detenzione patite nell'istituto penitenziario rumeno.

Il 18 maggio 2007 il ricorrente presentò ai giudici rumeni una istanza con cui chiedeva la concessione della liberazione condizionale, sostenendo che egli aveva già scontato la frazione di pena necessaria per accedere a tale beneficio, in considerazione del periodo di detenzione trascorso in Italia ai fini della sua estradizione. Tale istanza, accolta in primo grado, venne invece respinta in appello dal tribunale dipartimentale di Galați che, in accoglimento del ricorso della procura, dedusse dalla pena detentiva inflitta al ricorrente soltanto il periodo di custodia cautelare scontato in Italia dal 18 maggio al 1° giugno 2006, avendo ritenuto la misura degli arresti domiciliari non assimilabile ad una misura privativa della libertà.

Il Ciobanu ha quindi adito la Corte di Strasburgo, denunciando le condizioni disumane di detenzione patite negli istituti penitenziari rumeni, nonché il rifiuto dei tribunali di dedurre la durata degli arresti domiciliari scontati in Italia dalla sua pena detentiva in Romania. La doglianza mossa nei confronti dello Stato italiano riguarda invece il suo rimpatrio in Romania, disposto dalle autorità italiane senza consegnargli i documenti di identità e i suoi effetti personali.

Diritto.

Sull'art. 3 CEDU (proibizione della tortura). La Corte ricorda che dall'art. 3 CEDU discende per lo Stato l'obbligo positivo di assicurare condizioni di detenzione compatibili con il rispetto della dignità umana, e modalità di esecuzione della pena tali da non sottoporre l'interessato a uno stress o a una prova la cui intensità superi il livello inevitabile di sofferenza inerente alla detenzione. Nel caso di specie, essa osserva che il ricorrente ha sofferto una situazione di sovraffollamento carcerario grave: infatti, in ogni cella in cui il ricorrente è stato rinchiuso ciascun detenuto disponeva di uno spazio individuale di soltanto 2 m², al di sotto della norma raccomandata alle autorità rumene nel rapporto del CPT, ossia 4 m².

La Corte rammenta di aver già concluso in numerose cause per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, principalmente in ragione della mancanza di spazio individuale sufficiente nei centri nei quali il ricorrente è stato rinchiuso. La Corte rileva inoltre che, oltre al problema del sovraffollamento carcerario, le affermazioni del ricorrente relative alle condizioni igieniche deplorevoli sono più che plausibili e riflettono realtà descritte dal CPT e dall'APADOR-CH nei diversi rapporti redatti a seguito delle loro visite negli istituti penitenziari in Romania e in particolare nel carcere di Galați.

Tutto ciò premesso, la Corte ha ritenuto che le condizioni di detenzione che il ricorrente ha dovuto sopportare per più di un anno negli istituti penitenziari rumeni

lo abbiano sottoposto a una prova di intensità tale da oltrepassare il livello inevitabile di sofferenza inerente alla detenzione. Pertanto ha constatato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Sull'art. 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza). Il ricorrente lamenta che i tribunali rumeni non avrebbero applicato la riduzione di pena prevista dalla normativa rumena, in base alla quale la durata della detenzione subita all'estero nell'ambito di una richiesta di estradizione formulata dalle autorità rumene deve essere dedotta dalla pena detentiva pronunciata dai tribunali rumeni. Nel caso di specie, infatti il tribunale dipartimentale di Galați, con sentenza del 16 aprile 2008, ha negato l'applicazione di questa norma di legge, ritenendo che gli arresti domiciliari scontati dal ricorrente in Italia costituissero una misura cautelare che non era prevista dal diritto rumeno e che non aveva privato il ricorrente della sua libertà.

La Corte evidenzia una mancanza di chiarezza della normativa rumena, alla quale non è stato posto rimedio nemmeno dalla giurisprudenza. Per queste ragioni, la Corte conclude che la legislazione rumena non soddisfaceva il criterio di «prevedibilità» di una «legge ai fini dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.

La Corte ha quindi ritenuto che il ricorrente abbia scontato una pena di durata superiore a quella che avrebbe dovuto subire secondo l'ordinamento giuridico rumeno e tenuto conto dei benefici ai quali aveva diritto. La durata eccedente della detenzione non può pertanto costituire una detenzione regolare ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione in assenza di una base legale avente le qualità richieste per soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Alla luce di tali considerazioni, i giudici di Strasburgo hanno dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.

Altre violazioni.

La Corte ha respinto, in quanto manifestamente infondato, il motivo di ricorso proposto nei confronti dell'Italia.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte ha riconosciuto al ricorrente la somma di 12.000 euro per la riparazione del danno morale subito.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art. 5 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 3 CEDU – relativamente alla tutela dei diritti del detenuto: *Kudla c. Polonia [GC]*, n. 30210/96, §§ 93-94, *Norbert Sikorski c. Polonia* n. 17599/05, § 131, 22 ottobre 2009.

Art. 3 CEDU – condizioni di detenzione e sovraffollamento delle carceri: *Karalevičius c. Lituania*, n. 53254/99, 7 aprile 2005, *Artimenc c. Romania*, n. 12535/04, 30 giugno 2009, *Dimakos c. Romania*, n. 10675/03, 6 luglio 2010; *Porumb c. Romania*, n. 19832/04, 7 dicembre 2010; *Colesnicov c. Romania*, n. 36479/03, 21 dicembre 2010).

Art. 5 CEDU – sulla prevedibilità della legge: *Baranowski, Toniolo c. San Marino e Italia*, n. 44853/10, 26 giugno 2012.

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

1. Diritto al rispetto della vita privata e familiare

Causa Qama contro Albania e Italia - Quarta sezione - sentenza 8 gennaio 2013 (Ricorso n. 4604/09)

Ricevibilità dei ricorsi – Scadenza del termine di sei mesi per adire la Corte a decorrere dalla data della decisione interna definitiva – Inapplicabilità a situazioni che danno adito a una violazione continuata dei diritti sanciti dalla Convenzione .

Ricevibilità dei ricorsi – Previo esaurimento delle vie di ricorso interne – Mancanza di vie di ricorso sufficientemente certe – Esaurimento di una via di ricorso avente il medesimo oggetto di una già esperita - Non necessario.

Provvedimenti riguardanti minori – Omessa esecuzione di provvedimenti giurisdizionali riguardanti la regolamentazione del diritto alle relazioni personali con il figlio - Mancata tutela dell'esercizio del diritto alle relazioni personali tra genitore e figlio - Violazione del diritto alla vita privata e familiare - sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi dello Stato discendenti dall'articolo 8 CEDU – Non sussiste.

Il termine di sei mesi per adire la Corte EDU, di cui all'articolo 35, par. 1, CEDU, non si applica a quelle situazioni che danno adito a una violazione continuata dei diritti sanciti dalla Convenzione.

Il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne presuppone l'esistenza di vie di ricorso sufficientemente certe non solo in teoria ma anche in pratica, poiché in caso contrario esse difetterebbero della necessaria accessibilità ed efficacia. Nel caso in cui una via di ricorso sia stata esperita, ai fini dell'ammissibilità del ricorso ex art. 35 CEDU, non è richiesto l'esaurimento di un'altra via di ricorso avente essenzialmente lo stesso oggetto.

Non costituisce violazione dell'articolo 8 CEDU, sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi positivi dello Stato, la mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure volte a garantire ad un padre il diritto alle relazioni personali quando il minore è soggetto alla giurisdizione di un altro Stato.

Fatto. Il ricorrente, cittadino albanese, era stato espulso dall'Italia in quanto privo del permesso di soggiorno. Pur non avendo ancora regolato la loro situazione, la moglie e il figlio del sig. Qama, anch'essi irregolari, erano rimasti in Italia. A seguito della morte della moglie, avvenuta il 7 ottobre 2002, la cognata del ricorrente, Z., aveva presentato una richiesta al tribunale per i minorenni di Ancona, al fine di ottenere l'affidamento del minore, il quale, secondo una relazione della a.s.l. datata 30 dicembre 2002, temeva di ritornare a vivere con il padre a causa dei presunti maltrattamenti subiti dalla defunta madre.

Il tribunale di Ancona, in data 4 giugno 2003, accolse la richiesta di Z., concedendole l'affidamento del minore e dichiarò sospesa la potestà genitoriale.

Venne altresì disposto il divieto di allontanamento del minore dal territorio italiano, mentre nessuna disposizione venne adottata in relazione al diritto del padre alle visite o alle relazioni personali con il figlio. Infine, il Servizio sociale Internazionale (SSI) venne incaricato di condurre un'indagine sulla situazione familiare del ricorrente. Il SSI, dopo aver provato a mettersi in contatto con il ricorrente, informò il tribunale italiano che quest'ultimo si era rifiutato di partecipare al colloquio propostogli, richiedendo semplicemente che gli fosse restituito il figlio.

Nel frattempo il sig. Qama, aveva adito l'autorità giudiziaria albanese alla quale aveva denunciato il trattenimento illecito del figlio in Italia, chiedendone altresì il rientro in patria. Il tribunale distrettuale di Durazzo, non ritenendo provati i fatti alla base della denuncia, archiviò il caso in data 13 gennaio 2003. Qualche mese più tardi il ricorrente presentò un'ulteriore denuncia presso il tribunale distrettuale, accusando i suoi parenti acquisiti di illecito trattenimento di minore in violazione dell'art. 127 del codice penale albanese. Nel dicembre 2004 il tribunale albanese riconobbe i parenti acquisiti del ricorrente colpevoli del reato loro ascritto e li condannò al pagamento di una multa. La decisione venne confermata dalla Corte di appello e dal Tribunale Supremo nel 2005 e nel 2007 solo per quanto riguardava Z.

Il 30 giugno 2006, il tribunale di Durazzo accolse la richiesta del sig. Qama di incontrare il figlio, ordinando a Z. di permettere al ricorrente di vedere il minore almeno due volte l'anno tra il 1° ed il 15 agosto e tra il 27 dicembre ed il 6 gennaio. Nella suddetta pronuncia, la quale non menzionava in alcun modo quella del tribunale italiano del 4 giugno 2003, si affermava che nel corso del procedimento, il ricorrente, antepoendo l'interesse del figlio, si era limitato a chiedere al tribunale di emettere una decisione che sancisse il suo diritto ad avere relazioni personali con il figlio. Nel novembre 2006 venne quindi emesso un decreto di esecuzione di tale provvedimento.

Successivamente, il sig. Qama adì il tribunale di Ancona chiedendo di dare esecuzione alla decisione del 30 giugno 2006. Stante l'impossibilità per il ricorrente di recarsi in Italia, questi chiese al tribunale italiano di permettere al figlio di andare in Albania e, comunque, di poter esercitare il suo diritto alle relazioni personali con il figlio, comprendenti contatti telefonici liberi con il minore o qualsiasi altro tipo di contatto considerato adeguato dal tribunale italiano. Egli richiese inoltre che venisse disposto l'affidamento del figlio ai servizi sociali italiani.

Il 3 marzo 2009 il tribunale albanese ritenne Z. colpevole del reato di trattenimento illecito di minore e la condannò al pagamento di una multa, ravvisando nel comportamento di Z. la chiara volontà di recidere completamente il vincolo affettivo tra padre e figlio. Venne quindi ordinato a Z. di permettere al ricorrente di

incontrare il figlio. Tale diritto, si legge nella decisione, non poteva essere negato al ricorrente in quanto a questi non era stata revocata la potestà genitoriale. Tuttavia, anche il ricorrente avrebbe dovuto trovare i mezzi legali per garantire l'applicazione di tale pronuncia visto che il tribunale si trovava nell'impossibilità di assicurargli che gli sarebbe stato concesso un visto per l'Italia e che pertanto avrebbe potuto recarsi in tale paese.

Nel gennaio 2009, a seguito di una richiesta di informazioni presentata dall'Ombudsman sul caso del ricorrente, il Ministero della giustizia italiano riferiva di aver ripetutamente informato il ricorrente che non sussistevano i presupposti giuridici per richiedere alle autorità italiane di riconoscere e dare esecuzione alla decisione del tribunale civile albanese, non essendo l'Albania è parte di alcun accordo internazionale che regola il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni dei tribunali albanesi.

Diritto.

Sulla ricevibilità del ricorso (art. 35 CEDU). La Corte dichiara irricevibile il ricorso nei confronti dell'Italia, accogliendo così le argomentazioni del governo italiano che aveva eccepito il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. Sul punto i giudici di Strasburgo rilevano che il ricorrente avrebbe dovuto chiedere l'annullamento della decisione resa dal tribunale italiano il 4 giugno 2003 o interporre appello verso la stessa. Inoltre, visto che il ricorrente lamentava il rifiuto del tutore o del figlio di avere contatti con lui, avrebbe dovuto rivolgersi al giudice tutelare ai sensi dell'art. 337 del codice civile.

La Corte, invece, dichiara ricevibile il ricorso nei confronti dell'Albania, respingendo sul punto le eccezioni di tardività del ricorso e del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne sollevate dal governo albanese. In ordine al primo punto, la Corte ricorda che il termine di sei mesi per adire la Corte EDU, di cui all'articolo 35, par. 1, CEDU, non si applica a quelle situazioni che danno adito a una violazione continuata dei diritti sanciti dalla Convenzione. Nel caso di specie, il ricorrente sta ancora cercando di far rispettare il suo diritto alle relazioni personali con il figlio riconosciutogli dalla sentenza del tribunale albanese. Inoltre tra il 2006 e il 2009 ha ripetutamente richiesto che venisse data esecuzione alla sentenza richiedendo l'assistenza del governo competente. La Corte ritiene quindi che non si ponga alcuna questione riguardo al rispetto del termine di sei mesi e respinge, quindi, l'obiezione del governo.

In merito al secondo punto, la Corte osserva che il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne presuppone l'esistenza di vie di ricorso sufficientemente certe non solo in teoria ma anche in pratica, poiché in caso contrario esse

difetterebbero della necessaria accessibilità ed efficacia. Nel caso di specie il sig. Qama aveva presentato due denunce ai sensi dell'art. 59 del codice di procedura penale albanese, senza ottenere esito positivo. La Corte ritiene che un'ulteriore denuncia ai sensi del suddetto articolo non avrebbe avuto ragionevoli prospettive di successo. Inoltre i giudici di Strasburgo rilevano che, anche se la Convenzione sulla sottrazione dei minori dell'Aja e la Convenzione sulle relazioni personali fornivano il fondamento giuridico interno per la presentazione di un'altra denuncia, quando una via di ricorso è stata esperita, non è necessario l'esaurimento di un'altra via di ricorso avente essenzialmente lo stesso oggetto. Nel caso di specie, infatti, il ricorrente aveva già ottenuto una decisione definitiva di un tribunale albanese a suo favore riguardo il suo diritto alle relazioni personali con il figlio.

Sull'articolo 8 CEDU (rispetto della vita privata e familiare). La Corte osserva che il godimento della reciproca compagnia da parte di genitori e figli costituisce un elemento fondamentale della «vita familiare» ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Sebbene l'obiettivo principale dell'articolo 8 sia quello di proteggere la persona contro l'ingerenza ingiustificata delle autorità pubbliche, vi sono, in aggiunta, obblighi positivi inerenti l'efficace rispetto della vita familiare. In entrambi i casi si deve avere riguardo al giusto equilibrio da mantenere tra gli interessi concorrenti della persona e della comunità nel suo insieme; in entrambe le ipotesi lo Stato gode di un certo margine di apprezzamento. La Corte attribuisce però particolare importanza all'interesse del minore, che, a seconda della sua natura e complessità, può avere la precedenza su quello del genitore.

Con riferimento al caso di specie, la Corte osserva che la decisione del 30 giugno 2006, con la quale il tribunale albanese ha accolto la richiesta del ricorrente di vedere suo figlio due volte all'anno, da un lato non era sufficientemente chiara quanto al modo in cui si dovevano svolgere le relazioni tra il ricorrente ed il figlio e, dall'altra, essa produceva effetti esclusivamente nell'ambito della giurisdizione dell'Albania, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione.

La questione riguarda la portata degli obblighi positivi delle autorità albanesi relativamente al rispetto del diritto del ricorrente alle relazioni personali con il figlio. A tale riguardo, la Corte osserva che il ricorrente non ha mai chiesto al tribunale italiano di modificare la sua decisione del 2003 con la quale era stato disposto l'affidamento del figlio del ricorrente a Z., né ha richiesto che gli venisse riconosciuto il diritto alle relazioni personali o di visita. A tale proposito la Corte ricorda come in alcuni precedenti, nei casi in cui il figlio conteso non era soggetto alla giurisdizione dello Stato convenuto, la Corte stessa aveva ritenuto che spettasse al ricorrente intentare procedimenti volti alla tutela dell'esercizio del suo diritto alle relazioni personali o di visita nello Stato convenuto sotto la cui giurisdizione si trovava il minore. Alla luce di tali precedenti e con riguardo alle

particolari circostanze del caso di specie, la Corte ritiene che l'articolo 8 non può essere inteso nel senso di imporre allo Stato l'obbligo di garantire al ricorrente l'esercizio del diritto alle relazioni personali quando il minore si è trasferito ad un'altra giurisdizione e quindi non è più soggetto alla giurisdizione di tale Stato. Inoltre, letto alla luce della Convenzione per la sottrazione dei minori dell'Aja, lo stesso articolo non impone alle autorità nazionali obblighi positivi per assicurare il rientro del minore se il ricorrente detiene solo diritti di visita e alle relazioni personali. Nella fattispecie, quindi, visto che entrambi i genitori avevano concordato volontariamente di recarsi in Italia con il minore e che quest'ultimo è rimasto in Italia in forza di una ordinanza legittima emessa da un tribunale italiano che non ha conferito al ricorrente diritti di affidamento, la Corte ritiene che non vi era un obbligo per l'Albania di adottare le misure che tutelassero il rispetto dei diritti alle relazioni personali del ricorrente con il figlio come riconosciuto dalla decisione del tribunale albanese. Il ricorrente avrebbe dovuto presentare idonea richiesta presso il tribunale italiano al fine di ottenere il riconoscimento del diritto alle relazioni personali o di visita. Per questi motivi, la Corte ritiene che non vi sia stata violazione dell'art. 8 della Convenzione.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 35 CEDU

Art. 6 par.1 CEDU

Art. 8 CEDU

Convenzione sulla sottrazione dei minori dell'Aja del 25 ottobre 1980

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Art 8 CEDU - relativamente al rispetto della vita privata e familiare – Eberhard e M. *c.* Slovenia, n. 8673/05 e 9733/05, 1 dicembre 2009; Maumousseau e Washington *c.* Francia, n. 39388/05, 6 dicembre 2007; Sommerfeld *c.* Germania [GC], n. 31871/96, Neulinger e Shuruk *c.* Svizzera [GC], n. 41615/07, R.R. *c.* Romania (n. 1), n. 1188/05, 10 novembre 2009.

ART. 35 CEDU - relativamente al rispetto dei requisiti dei sei mesi: Iordache *c.* Romania, n. 6817/02, 14 ottobre 2008.

ART 35 CEDU - relativamente al rispetto del requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso interne : Bajrami *c.* Albania, n. 35853/04, Micallef *c.* Malta [GC], n. 17056/06.

***Causa Lombardo c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 29 gennaio 2013
(ricorso n. 25704/11)***

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

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

Fatto. La pronuncia ha ad oggetto il caso di una minore contesa dai genitori. Dopo la fine della loro relazione, la madre si trasferì con la figlia da Roma a Termoli ed ottenne dal tribunale per i minorenni di Roma l’affidamento esclusivo della bambina. Il tribunale concesse al padre il diritto di poter vedere la figlia in alcuni giorni della settimana, oltre a quelli da trascorrere durante il corso delle vacanze pasquali, natalizie ed estive.

Il sig. Lombardo, a causa delle difficoltà riscontrate nell’esercizio al diritto di visita della figlia, si rivolse al giudice tutelare di Termoli che, confermando il provvedimento del tribunale di Roma, stabilì che gli incontri tra padre e figlia dovessero svolgersi nei locali dei servizi sociali di Termoli, in presenza di un assistente sociale e della madre della bambina. A causa del perdurante comportamento ostativo della madre, il sig. Lombardo si rivolse più volte al giudice tutelare per vedere rispettato il suo diritto di visita.

Nel frattempo, il ricorrente impugnò il provvedimento del tribunale di Roma che aveva riconosciuto l’affidamento della minore alla madre, chiedendo la custodia della bambina o in mancanza un ampliamento del suo diritto di visita. Il perito nominato dalla Corte d’appello riferì delle forti resistenze manifestate dalla madre e che i servizi sociali di Termoli non avevano fatto nulla per facilitare gli incontri tra padre e figlia. La Corte d’appello ordinò pertanto che gli incontri fossero svolti nei locali dei servizi sociali di Campobasso per tre pomeriggi al mese. Tuttavia il ricorrente adì nuovamente il tribunale di Campobasso, lamentando ancora l’impossibilità di vedere sua figlia.

Successivamente, il tribunale dispose l’affidamento della minore ai servizi sociali di Campobasso, mantenendo però la bambina presso il domicilio della madre. Il giudice adito riconobbe che la madre aveva posto in essere, nel corso degli anni, un comportamento volto alla rimozione della figura del padre e che i servizi sociali avevano dato credito solo alla versione della madre, ignorando quella del

ricorrente. Per questi motivi il tribunale ordinò alla madre di seguire un programma di sostegno psicologico.

A causa delle perduranti ostilità manifestate dalla madre, il ricorrente depositò un nuovo ricorso al tribunale di Campobasso, denunciando il mancato rispetto del diritto di visita e attribuendo tale causa al rifiuto dell'altro genitore e all'inerzia dei servizi sociali. Il decreto del tribunale confermò Campobasso come luogo fissato per gli incontri e dispose che la madre avrebbe dovuto beneficiare ancora del programma di sostegno psicologico. Successivamente, il ricorrente promosse nuovamente ricorso alla corte d'appello chiedendo la custodia della figlia, la quale avrebbe subito un danno irreparabile a causa delle ostilità perpetrate dalla madre. L'esperto nominato dalla Corte riscontrò nella bambina i sintomi di una depressione infantile e sottolineò l'esigenza per la stessa di riallacciare i rapporti con il padre.

Dopo un'interruzione di fatto dei rapporti tra il padre e il figlio, avvenuta tra il 2009 e il 2010, soltanto nel 2011 il tribunale di Campobasso accertò che la madre non aveva più ostacolato il naturale svolgimento degli incontri. Rilevato che nessuna altra domanda era stata presentata dai genitori, ordinò ai servizi sociali di vigilare affinché il programma di sostegno psicologico della bambina venisse proseguito e archiviò il procedimento.

Diritto.

Il ricorrente ha adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare in quanto, dal 2003, nonostante i molteplici provvedimenti emanati dal Tribunale per i Minorenni, a lui favorevoli, non ha potuto esercitare pienamente il diritto di visita alla figlia. Egli, in particolare, si doleva dell'operato fallimentare nella gestione della situazione da parte dei Servizi Sociali e dell'autorità giudiziaria.

Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU). La Corte ricorda che, per sua costante giurisprudenza, se l'articolo 8 ha essenzialmente lo scopo di proteggere l'individuo dalle ingerenze dei poteri pubblici, esso non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a tale obbligo negativo possono aggiungersi obblighi positivi attinenti ad un effettivo rispetto della vita privata o familiare. Essi possono implicare l'adozione di misure finalizzate al rispetto della vita familiare, incluse le relazioni reciproche fra individui, e la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie ovvero di misure specifiche appropriate. Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di adottare misure atte a riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori.

Essa rammenta altresì che gli obblighi positivi non implicano solo che si vigili affinché il minore possa ricongiungersi con il genitore o mantenere un contatto con lui, bensì comprendono anche tutte le misure propedeutiche che consentono di pervenire a tale risultato. Per essere adeguate, le misure volte a riunire genitore e figlio devono essere attuate rapidamente, in quanto il decorso del tempo può avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il minore ed il genitore non convivente.

Nel caso di specie la Corte osserva come, nonostante il ricorrente avesse chiesto più volte al tribunale di dare esecuzione alle decisioni giurisdizionali, l'autorità giudiziaria si sia limitata a prendere atto della mancata esecuzione di tali decisioni e che, pur avendo riconosciuto che la responsabilità del mancato esercizio del diritto di visita era imputabile alla madre, si sia limitata a predisporre solamente nel 2006 un programma di sostegno psicologico per la stessa e successivamente anche per la minore.

I giudici di Strasburgo rilevano come la mancanza di collaborazione tra i genitori separati non può dispensare le autorità competenti dall'adozione di ogni mezzo atto a mantenere il legame familiare. Le autorità nazionali del presente caso non hanno invece fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse, dal momento che il tribunale ha delegato la gestione degli incontri ai servizi sociali. Esse sono quindi venute meno al loro dovere di adottare misure pratiche al fine di indurre gli interessati ad una migliore collaborazione, tenendo comunque conto del superiore interesse della minore. La Corte osserva, inoltre, che lo svolgimento del procedimento dinanzi al tribunale evidenzia piuttosto una serie di misure automatiche e stereotipate, quali le successive richieste di informazioni e la delega della funzione di controllo ai servizi sociali, ai quali veniva ordinato di far rispettare il diritto di visita. Le autorità hanno così lasciato che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie, mentre dal semplice decorso del tempo derivavano delle conseguenze sulla relazione del padre con la minore. La Corte constata che, tenuto conto della tenera età della minore al momento della separazione dei genitori, tale interruzione del contatto con il padre, seguita da un diritto di visita limitato dal mancato svolgimento degli incontri programmati, ha reso impossibile al ricorrente di costruire una relazione stabile con la figlia.

In queste circostanze, la Corte ritiene che, di fronte a tale situazione, le autorità avrebbero dovuto adottare misure più dirette e specifiche finalizzate a ristabilire il contatto tra il ricorrente e la figlia. In particolare, la mediazione dei servizi sociali avrebbe dovuto essere utilizzata per incoraggiare le parti a collaborare ed i servizi sociali avrebbero dovuto organizzare, secondo quanto disposto dai decreti del tribunale, gli incontri tra il ricorrente e la figlia, inclusi quelli che avrebbero dovuto

tenersi a Roma. Le autorità giudiziarie nazionali non hanno invece adottato alcuna misura adeguata al fine di creare in futuro le condizioni necessarie all'effettivo esercizio del diritto di visita del ricorrente.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che le autorità nazionali abbiano omesso di approfondire un impegno adeguato e sufficiente a far rispettare il diritto di visita del ricorrente violando in tal modo il suo diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto 15.000 euro per i danni morali e 5.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU - relativamente agli obblighi positivi dello Stato: *Zawadka c. Polonia*, n. 48542/99, 23 giugno 2005, *Ignaccolo-Zenide c. Romania*, n. 31679/96, *Sylvester c. Austria*, n. 36812/97 e 40104/98, 24 aprile 2003, *Zavrel c. Repubblica ceca*, n. 14044/05, 18 gennaio 2007, *Milhailova c. Bulgaria*, n. 35978/02, 12 gennaio 2006, *Nuutinen c. Finlandia*, n. 32842/96, *Kosmopoulou c. Grecia*, n. 60457/00, 5 febbraio 2004, *Amanalachioai c. Romania*, n. 4023/04, 26 maggio 2009. Relativamente all'adeguatezza delle misure finalizzate al rispetto della vita familiare: *Maire c. Portogallo*, n.48206/99, *Pini e altri c. Romania*, nn. 78028/01 e 78030/01, *Bianchi c. Svizzera*, n. 7548/04, 22 giugno 2006, e *Mincheva c. Bulgaria*, n. 21558/03, 2 settembre 2010, *Macready c. Repubblica ceca*, nn. 4824/06 e 15512/08, 22 aprile 2010, *Piazzi c. Italia* n. 36168/09, 2 novembre 2010.

Causa Nicolò Santilli c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 17 dicembre 2013 (ricorso n. 51930/10)

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

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

Fatto. La pronuncia ha ad oggetto il caso di un minore conteso dai genitori. Dopo la fine della loro relazione, la madre si trasferì con il figlio da Ancona a Foligno ed ottenne dal tribunale per i minorenni di Roma l'affidamento esclusivo del bambino. Il tribunale concesse al padre il diritto di poter vedere il figlio un giorno alla settimana, oltre a quindici giorni da trascorrere durante le vacanze estive. Il tribunale di Foligno incaricò, inoltre, i servizi sociali di redigere una relazione sulla situazione familiare. La relazione dei servizi sociali riscontrò le difficoltà incontrate del padre nell'esercizio al diritto di visita del minore, a causa del comportamento ostativo della madre.

Il sig. Santilli si rivolse più volte al giudice tutelare per vedere rispettato il suo diritto di visita.

Nonostante il tribunale di Foligno avesse intimato più volte alla madre di consentire al ricorrente di esercitare il suo diritto di visita al figlio minore e l'interessamento dei servizi sociali, gli incontri con il figlio continuarono ad essere ostacolati.

Diritto.

Il ricorrente ha adito la Corte EDU lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare in quanto, dal 2006, nonostante i molteplici provvedimenti emanati dal tribunale per i minorenni, a lui favorevoli, non ha potuto esercitare pienamente il diritto di visita al figlio. Egli, in particolare, si doleva dell'operato dei servizi sociali e della mancanza di vigilanza su questi ultimi da parte dell'autorità giudiziaria. Il ricorrente denuncia altresì l'inerzia delle autorità, colpevoli di non aver adottato alcun provvedimento nei confronti della madre del bambino, nonché di aver subito una discriminazione basata sul sesso, ai sensi del combinato disposto degli articoli 8 e 14 della Convenzione.

Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU). La Corte ricorda che, per sua costante giurisprudenza, se l'articolo 8 ha essenzialmente lo scopo di proteggere l'individuo dalle ingerenze dei poteri pubblici, esso non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a tale obbligo negativo possono aggiungersi obblighi positivi attinenti ad un effettivo rispetto della vita privata o familiare. Essi possono implicare l'adozione di misure finalizzate al rispetto della vita familiare, incluse le relazioni reciproche fra individui, e la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie ovvero di misure specifiche appropriate. Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di adottare misure atte a riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori.

Essa rammenta altresì che gli obblighi positivi non implicano solo che si vigili affinché il minore possa ricongiungersi con il genitore o mantenere un contatto con lui, ma comprendono anche tutte le misure propedeutiche che consentono di pervenire a tale risultato. Per essere adeguate, le misure volte a riunire genitore e figlio devono essere attuate rapidamente, in quanto il decorso del tempo può avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il minore ed il genitore non convivente.

Nel caso di specie la Corte osserva come il fallimento dei tentativi fatti dalle autorità non conducano automaticamente alla conclusione che lo Stato è venuto meno agli obblighi positivi discendenti dall'art. 8. Spetta però alla Corte valutare se le autorità nazionali, per facilitare gli incontri tra padre e figlio, hanno adottato tutte le misure necessarie che ragionevolmente ci si poteva attendere da esse.

Sul punto i giudici di Strasburgo, dopo aver precisato che la mancanza di collaborazione tra i genitori separati non può dispensare le autorità competenti dall'adozione di ogni mezzo atto a mantenere il legame familiare, hanno constatato che le autorità nazionali del presente caso non hanno fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse, dal momento che il tribunale si è limitato a ordinare alle parti di collaborare e di eseguire le sue decisioni. Esse sono quindi venute meno al loro dovere di adottare misure pratiche al fine di indurre gli interessati ad una migliore collaborazione, tenendo comunque conto del superiore interesse del minore. In particolare, esse non avrebbero assicurato al minore il sostegno psicologico di cui aveva bisogno e non avrebbero adempiuto all'obbligo di ristabilire i rapporti con il padre.

La Corte osserva, inoltre, che lo svolgimento del procedimento dinanzi al tribunale evidenzia piuttosto una serie di misure automatiche e stereotipate, quali le ingiunzioni a dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali. Sebbene le ultime fasi del procedimento abbiamo messo in luce un'azione più efficace da parte delle autorità, la Corte osserva come tali misure, ritenute comunque insufficienti, siano state messe in atto dopo ben sei anni dall'inizio del procedimento, quando ormai il minore aveva già compiuto dieci anni e il rapporto con il padre fosse già compromesso.

Le autorità hanno infatti lasciato che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie, mentre dal semplice decorso del tempo derivavano delle conseguenze sulla relazione del padre con il minore. A tale riguardo la Corte ha evidenziato come le gravi tensioni esistenti tra i genitori e un diritto di visita limitato dal mancato svolgimento degli incontri programmati abbiano reso impossibile al ricorrente di costruire una relazione stabile con il figlio.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che le autorità nazionali abbiano ommesso di approfondire un impegno adeguato e sufficiente a far rispettare il diritto di

visita del ricorrente violando in tal modo il suo diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

Diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 CEDU).

La Corte ha invece respinto il motivo relativo alla mancanza di un ricorso effettivo nel diritto interno per denunciare il mancato rispetto dell'esercizio del diritto di visita del ricorrente. I giudici di Strasburgo hanno infatti constatato che il sig. Santilli aveva potuto sottoporre al giudice tutelare le sue doglianze e che il tribunale per i minorenni si era più volte pronunciato sulle domande del medesimo adottando altresì alcuni provvedimenti per assicurare la regolarità degli incontri tra il padre e il figlio.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU).

Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto 10.000 euro per i danni morali e 5.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU - relativamente agli obblighi positivi dello Stato: *Zawadka c. Polonia*, n. 48542/99, 23 giugno 2005, *Ignaccolo-Zenide c. Romania*, n. 31679/96, *Sylvester c. Austria*, n. 36812/97 e 40104/98, 24 aprile 2003, *Zavrel c. Repubblica ceca*, n. 14044/05, 18 gennaio 2007, *Milhailova c. Bulgaria*, n. 35978/02, 12 gennaio 2006, *Nuutinen c. Finlandia*, n. 32842/96, *Kosmopoulou c. Grecia*, n. 60457/00, 5 febbraio 2004, *Amanalachioai c. Romania*, n. 4023/04, 26 maggio 2009. Relativamente all'adeguatezza delle misure finalizzate al rispetto della vita familiare: *Maire c. Portogallo*, n.48206/99, *Pini e altri c. Romania*, nn. 78028/01 e 78030/01, *Bianchi c. Svizzera*, n. 7548/04, 22 giugno 2006, e *Mincheva c. Bulgaria*, n. 21558/03, 2 settembre 2010, *Macready c. Repubblica ceca*, nn. 4824/06 e 15512/08, 22 aprile 2010, *Piazzi c. Italia* n. 36168/09, 2 novembre 2010.

2. Diritto ad un processo equo

2.2. Sotto il profilo dell'accesso ad un tribunale

Causa Anghel c. Romania e Italia – Seconda Sezione – sentenza 25 giugno 2013 (ricorso n. 5968/09)

Diritto ad un processo equo – Sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale per proporre impugnazione – Mancata prestazione di un'assistenza legale tale da garantire in modo effettivo l'accesso alla fase di impugnazione – Violazione dell'art. 6 CEDU – Sussiste.

Integra la violazione del diritto ad un processo equo il ritardo con cui le autorità hanno fornito informazioni pertinenti e corrette, associato all'assenza di una assistenza legale effettiva e adeguata, in quanto lede nella sua stessa sostanza il diritto del ricorrente di accedere ai mezzi di impugnazione contro una decisione a lui sfavorevole.

Fatto. Il sig. Anghel, un cittadino rumeno, aveva denunciato la sottrazione del figlio da parte della moglie e, invocando la Convenzione dell'Aja, aveva richiesto il rientro in patria del minore che si trovava in Italia con la madre. Il Tribunale per i minorenni di Bologna, investito dalle autorità rumene del caso, reputò che non sussistessero motivi per ordinare il rimpatrio e respinse pertanto la domanda del ricorrente con decisione depositata in data 9 luglio 2007.

Con missiva del 6 agosto 2007, il Ministero della Giustizia italiano informava le autorità rumene che avverso la suddetta decisione era ammesso ricorso, per motivi di diritto, avanti alla Corte di cassazione, da presentare entro sessanta giorni dalla data della decisione. Il 13 settembre 2007 il Ministero della Giustizia rumeno trasmetteva alla controparte italiana la domanda del ricorrente di essere ammesso al gratuito patrocinio per proporre impugnazione in punto di diritto. L'istanza di gratuito patrocinio veniva depositata il 25 ottobre 2007. Il 29 ottobre 2007 il consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna ammetteva il ricorrente al gratuito patrocinio al fine di proporre impugnazione, facendo però presente che l'autorità giudiziaria competente era la corte d'appello di Bologna e non la Corte di cassazione, sempre ammesso che non fosse già spirato il termine per l'impugnazione.

Il 22 novembre 2007 la decisione che ammetteva il ricorrente al gratuito patrocinio veniva inoltrata al Ministero della Giustizia rumeno, con preghiera di informarne il ricorrente e di trasmettere prova della ricezione della medesima da parte del

destinatario. Non è dato sapere se questa informazione sia mai pervenuta al Ministero della Giustizia rumeno, comunque non è mai stata trasmessa al ricorrente.

Il 13 dicembre 2007, avendo il ricorrente lamentato di non avere ricevuto alcuna informazione riguardo alla decisione adottata in merito alla sua domanda, il Ministero della Giustizia rumeno sollecitava una risposta da parte delle autorità italiane.

In assenza di replica, il 3 gennaio 2008 il ricorrente inviava una e-mail al Consolato rumeno a Roma con preghiera di ottenere informazioni al riguardo. Con missiva del 17 gennaio 2008, la Divisione Generale degli Affari Consolari del Ministero degli Affari Esteri rumeno informava il ricorrente che la sua domanda era stata accolta il 29 ottobre 2007 e che ne era stata data comunicazione al Ministero della Giustizia rumeno il 22 novembre 2007.

Il 27 gennaio il ricorrente scriveva nuovamente al Consolato rumeno, confermando che fino a quel momento non aveva ricevuto copia della decisione e chiedendo di accertare chi l'avesse trasmessa per conto dell'Italia e chi l'avesse ricevuta al Ministero rumeno. Il 28 gennaio 2008 la Divisione Generale degli Affari Consolari inoltrava al ricorrente una copia della corrispondenza relativa al suo caso.

Il 15 febbraio 2008 il Ministero della Giustizia italiano chiedeva al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna di trasmettere, con urgenza, l'elenco degli avvocati abilitati al gratuito patrocinio per presentare impugnazione per conto del ricorrente. Il 19 marzo 2008 l'elenco veniva inviato dalle autorità italiane al Ministero della Giustizia rumeno, che lo inoltrava al ricorrente il 24 aprile 2008. Il 6 maggio 2008 il ricorrente scriveva al Ministero della Giustizia italiano e al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna esprimendo la sua scelta.

Il 16 giugno 2008 l'avvocato nominato a seguito dell'ammissione al gratuito patrocinio presentava richiesta alla cancelleria del tribunale per i minorenni di Bologna di visionare gli atti. Con nota del 23 giugno 2008 indirizzata al ricorrente e alle autorità italiane e rumene l'avvocato faceva presente di non essere in grado di rappresentare il ricorrente, non essendo abilitato al patrocinio davanti alla Corte di cassazione e che, contrariamente a quanto indicato dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna, l'unico mezzo di impugnazione ammesso ai sensi dell'articolo 7 della Legge n. 64 del 15 gennaio 1994 era il ricorso alla Corte di cassazione, da presentare entro sessanta giorni dalla notifica. L'avvocato puntualizzava inoltre che, non avendo il ricorrente ancora ricevuto notifica della decisione da impugnare, il termine per proporre ricorso, in questo caso, sarebbe scaduto dopo un anno e quarantacinque giorni dalla data del deposito della decisione presso la cancelleria del tribunale e, pertanto, consigliava al ricorrente di nominare al più presto un avvocato abilitato al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

Il 15 luglio 2008 il ricorrente scriveva al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna chiedendo l'elenco degli avvocati patrocinanti in cassazione. Il 23 luglio 2008, il ricorrente riceveva l'elenco via posta elettronica e rispondeva indicando il nome dell'avvocato che aveva scelto.

Il 12 agosto 2008, il ricorrente scriveva nuovamente al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna chiedendo ulteriori informazioni per contattare l'avvocato che aveva scelto (numeri di telefono e indirizzo e-mail). Sosteneva che le informazioni contenute nell'elenco erano poco precise e che non era stato in grado di mettersi in contatto con l'avvocato. Non riceveva alcuna risposta in merito.

Il ricorrente, alla fine, riusciva ad ottenere le informazioni necessarie il 23 settembre 2008, grazie ad alcuni suoi contatti personali, e quindi scriveva una e-mail all'avvocato. In pari data, l'avvocato rispondeva che non ne era stato informato della avvenuta nomina e chiedeva la documentazione e copia della decisione di ammissione al gratuito patrocinio, per poter prendere una decisione in merito all'assunzione del caso. Il 25 settembre 2008 l'avvocato informava il ricorrente che era ormai scaduto il termine di un anno e quarantacinque giorni per proporre ricorso avverso la decisione del 6 luglio 2007 e che, di conseguenza, non poteva assisterlo.

Diritto.

Sull'art. 6 CEDU (diritto ad un processo equo sotto il profilo del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva). La Corte europea osserva preliminarmente che è del tutto compatibile con la Convenzione prevedere, sul piano interno, l'obbligo dell'assistenza di un avvocato abilitato a patrocinare dinanzi alle giurisdizioni superiori per i giudizi pendenti davanti a tali giurisdizioni. La Corte deve quindi accertare se le autorità nazionali abbiano dato prova di diligenza nell'assicurare al ricorrente il pieno ed effettivo godimento, in sede civile, del diritto di proporre impugnazione ai sensi dell'articolo 6 e se gli errori, in conseguenza dei quali il ricorrente non ha proposto ricorso, siano manifesti e imputabili agli avvocati del gratuito patrocinio ed, eventualmente, se siano stati il risultato di un sistema inadeguato.

La Corte rileva come dagli atti di causa emergano due motivi di preoccupazione, segnatamente, i ritardi delle autorità italiane e le informazioni date al ricorrente. A tale riguardo la Corte – pur ritenendo ingiustificabile che per fornire talune informazioni semplici fosse necessario un mese e talvolta anche più – constata che, alla luce del generoso termine per l'impugnativa applicabile nel caso di specie, non sia possibile affermare che tali ritardi, per quanto spiacevoli, abbiano da soli leso,

nella sostanza, il diritto del ricorrente di accesso a un tribunale per proporre impugnazione.

Tuttavia, le informazioni fornite dalle autorità e dagli avvocati abilitati al gratuito patrocinio destano grave preoccupazione. In effetti, nel caso in esame, il ricorrente riceveva costantemente informazioni incomplete o fuorvianti sulla procedura da seguire per proporre impugnazione. La Corte ritiene che le informazioni lacunose e contraddittorie date dai due attori del sistema del gratuito patrocinio – nella specie dal Consiglio dell'ordine degli avvocati e dal Ministero della Giustizia riguardo al mezzo d'impugnazione esperibile e ai tempi per proporlo – abbiano sostanzialmente contribuito al fallimento del tentativo di proporre ricorso da parte del ricorrente.

Quanto alla consulenza fornita dagli avvocati nominati a seguito dell'ammissione al gratuito patrocinio, la Corte ritiene che la conoscenza di semplici formalità procedurali rientri nell'ambito delle competenze giuridiche di un consulente legale, proprio come la conoscenza di questioni giuridiche sostanziali. Ed è proprio la mancanza di tali conoscenze che rende necessario farsi rappresentare da un avvocato. La Corte ritiene pertanto che tali errori, se determinanti nel negare l'accesso a un tribunale e insanabili in quanto né le autorità né i tribunali vi pongono rimedio, possano dare luogo all'ipotesi della mancata assistenza legale effettiva e concreta, che implica la responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione. Nella presente causa, la consulenza dei due avvocati nominati in virtù del gratuito patrocinio, che hanno dato entrambi informazioni errate sui termini applicabili - uno addirittura informando il ricorrente che non poteva più proporre ricorso - non può non costituire un errore manifesto che, nel caso di specie, si è rivelato fatale per l'esperibilità del mezzo di impugnazione da parte del ricorrente.

La Corte ritiene che quest'ultimo non poteva immaginare che entrambi gli avvocati consultati stessero calcolando in maniera errata il termine per proporre ricorso. Non aveva pertanto motivo di chiedere la consulenza di altri. Per di più, non sembra che nell'ambito del sistema giudiziario italiano egli potesse intraprendere altre strade per impedire che il suo caso venisse respinto per motivi arbitrari o, ipotizzando la buona fede dell'avvocato, per una consulenza errata. Ne consegue che, a causa di inefficienze del sistema stesso, ossia del modo in cui gli organi competenti informavano il ricorrente e, in particolare, delle inefficienze degli avvocati che aveva nominato, il ricorrente ha perso la possibilità di proporre impugnazione avverso la decisione contestata. A giudizio della Corte tali inefficienze realizzano l'ipotesi della assistenza legale non effettiva in circostanze particolari, che comporta la responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione.

La Corte ha quindi rilevato che il ricorrente ha dato prova della diligenza richiesta, in quanto ha seguito la pratica coscientemente e si è sempre mantenuto in

contatto con gli avvocati che aveva nominato (si veda, *a contrario*, *Muscat c. Malta*, n. 24197/10, § 59, 17 luglio 2012).

Alla luce di quanto esposto, la Corte è dell'opinione che il ricorrente sia stato posto in una situazione che ha determinato il fallimento dei suoi tentativi di esercitare il diritto di accesso a un tribunale in maniera "concreta ed effettiva" per il tramite di un difensore nominato ai sensi del sistema del gratuito patrocinio. In conclusione, la Corte giudica che, nel caso in esame, il ritardo con cui le autorità italiane fornivano informazioni pertinenti e corrette, associato all'assenza di una assistenza tecnica effettiva e concreta, ha leso, nella sua stessa sostanza, il diritto del ricorrente di accesso a un tribunale per proporre ricorso avverso la sentenza pronunciata dal tribunale per i minorenni di Bologna. Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Sull'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare). La Corte ha invece ritenuto non sussistente la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU, avendo riconosciuto che la decisione del tribunale di Bologna ha realizzato un giusto equilibrio tra gli opposti interessi in gioco e prestato la dovuta attenzione all'interesse superiore del minore.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte ha riconosciuto al ricorrente la somma di 14.000 euro per la riparazione del danno morale subito e di 3.000 per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 8 CEDU

Art. 41 CEDU

Art. 7 Legge n. 64 del 15 gennaio 1994

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 CEDU – relativamente al diritto ad un'assistenza legale effettiva ed adeguata: *Staroszczyk c. Polonia*, n. 59519/00, § 129, 22 marzo 2007; *Siałkowska c. Polonia*, n. 8932/05, § 107, 22 marzo 2007; *Bąkowska c. Polonia*, n. 33539/02, § 46, 12 gennaio 2010.

Art. 6 CEDU – relativamente all'obbligo dell'assistenza di un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori *Gillow c. Regno Unito*, § 69, 24 novembre 1986; *Vacher c. Francia*, §§ 24 e 28, 17 dicembre 1996.

Art. 6 CEDU – relativamente all’obbligo di diligenza richiesto alla parte interessata per la difesa dei suoi interessi: *Teuschler c. Germania* (dec.), n. 47636/99; 4 ottobre 2001, *Sukhorubchenko c. Russia*, n. 69315/01, §§ 41-43, 10 febbraio 2005.

Causa Pennino c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 24 settembre 2013 (ricorso n. 43892/04)

Causa De Luca c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 24 settembre 2013 (ricorso n. 43870/04)

Crediti nei confronti di un ente locale di cui è stato dichiarato il dissesto – Accertamento giudiziale – Sentenza di condanna – Divieto di intraprendere un’azione esecutiva nei confronti dell’ente – Ingerenza nel diritto al godimento dei propri beni – Violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 – Sussiste.

Crediti nei confronti di un ente locale di cui è stato dichiarato il dissesto – Accertamento giudiziale – Sentenza di condanna – Impossibilità di intraprendere un’azione esecutiva – Violazione dell’articolo 6 CEDU – Sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale – Sussiste.

La Corte ha constatato la violazione dell’art. 1, Prot. n. 1, CEDU, avendo rilevato che il divieto di agire in via esecutiva per la soddisfazione di un credito certo ed esigibile ha realizzato un’ingerenza illegittima nel diritto al rispetto dei propri beni.

L’esecuzione di una sentenza, emessa da una qualunque autorità, deve essere considerata come parte integrante del «processo» ai sensi dell’articolo 6 della Convenzione, in quanto il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l’ordinamento giuridico interno di uno Stato membro permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria non fosse applicata a scapito di una delle parti. Nel caso di specie, la Corte ha constatato la violazione dell’art. 6 CEDU, in quanto i ricorrenti, che avevano ottenuto l’accertamento giudiziale definitivo dei propri crediti, sono stati privati del proprio diritto per un periodo eccessivamente lungo.

Fatto. I ricorsi in titolo prendono le mosse dalle cause intentate dagli odierni ricorrenti, i signori De Luca e Pennino, nei confronti del Comune di Benevento, rispettivamente nel 1987 e nel 1992, per il pagamento di canoni di locazione non corrisposti e il risarcimento di danni causati ai loro immobili.

In pendenza dei suddetti giudizi era intervenuta la dichiarazione di dissesto dell’ente locale, il cui risanamento veniva affidato all’organismo straordinario di liquidazione.

L’articolo 248, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 prevedeva che, dalla dichiarazione di dissesto e sino all’approvazione del rendiconto, non potesse essere intrapresa o proseguita alcuna azione esecutiva

relativamente ai crediti riportati nell'elenco stilato dall'OSL. Ai sensi del paragrafo 4 di quella stessa disposizione, nel periodo in questione, all'ente dissestato non potevano essere richiesti su tali crediti interessi legali o una rivalutazione monetaria.

La giurisprudenza interna (si veda la decisione del Consiglio di Stato n. 5778 del 30 ottobre 2001) aveva ritenuto che il decreto legislativo n. 267 del 2000 non si applicasse ai crediti ritenuti certi ed esigibili per effetto di una sentenza pronunciata dopo la dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente locale, e ciò anche se tali crediti erano sorti anteriormente. Pertanto, relativamente a tali crediti, era possibile intraprendere un'azione esecutiva.

Successivamente entrò in vigore la legge n. 140 del 28 maggio 2004, il cui articolo 5, al comma 2, prevede che le disposizioni relative agli enti locali in dissesto si applicano anche ai crediti sorti prima del 31 dicembre dell'anno precedente a quello del bilancio riequilibrato, e ciò anche quando tali crediti siano stati accertati con provvedimento giurisdizionale successivo a tale data. Il Consiglio di Stato ha applicato questa disposizione nelle sue decisioni n. 3715 del 30 luglio 2004 e n. 6438 del 21 novembre 2005.

Con sentenze del 21 luglio 2002 e 18 novembre 2003 il tribunale di Benevento aveva condannato il Comune a versare le suddette somme ai ricorrenti.

Successivamente l'OSL riconobbe l'esistenza dei debiti del Comune nei confronti dei ricorrenti e propose loro una composizione amichevole della causa, offrendo il versamento di una somma corrispondente all'80% del loro crediti, offerta rifiutata da entrambi.

I signori De Luca e Pennino hanno quindi adito la Corte EDU lamentando che l'entrata in vigore della legge n. 140 del 2004 avrebbe reso *de facto* non eseguibili le sentenze del tribunale di Benevento, privandoli della possibilità di ottenere la riscossione del loro credito. Essi inoltre affermano che vi è stata ingerenza illegittima nell'esercizio del diritto al rispetto dei loro beni, in quanto la legge in questione ha avuto come effetto quello di rinviare *sine die* la possibilità di riscuotere il loro credito.

Diritto.

Sull'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (protezione della proprietà). La Corte rammenta innanzitutto che un «credito» può costituire un «bene» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 se è sufficientemente accertato per essere esigibile.

Nel caso di specie, essa osserva che i ricorrenti erano titolari di un credito certo, liquido ed esigibile per effetto delle pronunce del tribunale di Benevento. In seguito

alla dichiarazione di dissesto finanziario del comune di Benevento, intervenuta nel dicembre 1993, nonché all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 e della legge n. 140 del 28 maggio 2004, i ricorrenti si sono trovati nell'impossibilità di intraprendere un'azione esecutiva contro il comune di Benevento. Peraltro, quest'ultimo non ha pagato i suoi debiti, ledendo il diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, quale enunciato nella prima frase del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Inoltre, non eseguendo le sentenze del tribunale di Benevento, le autorità nazionali hanno impedito ai ricorrenti di riscuotere il denaro che essi potevano ragionevolmente aspettarsi di ottenere. È vero che l'OSL ha proposto ai ricorrenti una composizione amichevole, grazie alla quale gli interessati avrebbero potuto ottenere una somma equivalente all'80% del loro credito; ciò non toglie che accettando l'offerta essi avrebbero perso il 20% del loro credito, e avrebbero dovuto rinunciare agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria sulle somme dovute, e ciò dalla data della dichiarazione di dissesto del comune.

Il Governo ha giustificato tale ingerenza nel godimento da parte dei ricorrenti del loro diritto al rispetto dei loro beni con il dissesto finanziario del comune e con la volontà di garantire a tutti i creditori parità di trattamento per la riscossione dei loro crediti. La Corte ritiene che la mancanza di risorse finanziarie in capo all'ente non possa giustificare l'inadempimento degli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore.

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

Sull'art. 6 CEDU (diritto ad un processo equo, sotto il profilo dell'accesso ad un tribunale). La Corte rammenta che il diritto di accesso ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inefficace a scapito di una parte. L'esecuzione di una sentenza, di qualsiasi giudice, deve quindi essere considerata facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6.

Tuttavia, tale diritto non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Ad ogni buon conto, tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tale che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse si conciliano con l'articolo 6 § 1 solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Nel caso di specie, la Corte ritiene che la limitazione controversa perseguisse lo scopo legittimo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori. Quanto alla proporzionalità dell'ingerenza, la Corte rileva che il divieto di intraprendere o

proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente rimane in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL, quindi fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente e che sfugge completamente al controllo del ricorrente.

Considerato che il comune di Benevento ha dichiarato lo stato di dissesto nel dicembre 1993 e che la Corte non è stata informata di un'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL, i ricorrenti, che hanno ottenuto il riconoscimento del loro credito con sentenze pronunciate nel luglio 2002 e nel novembre 2003, sono stati quindi privati del loro diritto di accesso ad un tribunale per un periodo eccessivamente lungo. A giudizio della Corte, ciò ha comportato il venire meno del ragionevole rapporto di proporzionalità che deve esistere, in materia, tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Pertanto, la Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte ritiene ragionevole riconoscere al sig. De Luca la somma complessiva di 50.000 euro e al sig. Pennino la somma di 30.000 euro, per tutti i danni, e di 5.000 euro ciascuno per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU

Art. 6 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU – sulla nozione di bene: *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 59; *Bourdov c. Russia*, n. 59498/00, § 40.

Art. 6 CEDU – sull'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi: *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, § 40; *Bourdov c. Russia (n. 2)*, n. 33509/04, § 65, 15 gennaio 2009.

Art. 6 CEDU – sulla legittimità dell'ingerenza: *Khalfaoui c. Francia*, n. 34791/97, §§ 35-36; *Papon c. Francia*, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002; *Fayed c. Regno Unito*, 21 settembre 1994, § 65.

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

Causa M.C. e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 3 settembre 2013 (ricorso n. 5376/11)

Diritto ad un processo equo – In ordine alla retroattività delle leggi di interpretazione autentica – Ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia – Rischio di condizionare la conclusione giudiziaria di controversie già pendenti – Violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU – Sussiste.

Diritto al godimento di beni – Ingerenza del legislatore – Lesione sproporzionata ai beni dei ricorrenti – Violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU – Sussiste.

Benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio di certezza del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'articolo 6 impediscono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, ogni ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una lite. Nel caso di specie, lo Stato italiano ha violato l'art. 6 par. 1 CEDU, essendo esso intervenuto con una norma *ad hoc* al fine di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi di cui era parte.

L'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo; deve altresì esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà. Nel caso di specie, l'adozione della legge di interpretazione autentica ha gravato i ricorrenti di un onere anomalo ed esorbitante e la lesione ai loro beni ha assunto un carattere sproporzionato.

Fatto. I ricorrenti, 162 cittadini italiani contagiati da sangue infetto loro trasfuso o a causa della somministrazione di prodotti derivati dal sangue, percepiscono o percepivano da parte del Ministero della Salute un'indennità ai sensi della legge n. 210 del 1992, costituita da un importo fisso e da un'indennità integrativa speciale ("IIS"). In giurisprudenza era sorto un contrasto circa la possibilità di assoggettare anche quest'ultima voce alla rivalutazione annuale sulla base degli indici ISTAT: infatti, la Corte di Cassazione aveva dapprima stabilito che entrambe le parti dell'indennizzo dovessero essere sottoposte ad un adeguamento in ragione del tasso annuo d'inflazione, salvo poi, nel 2009, mutare il suo orientamento nel senso di ritenere assoggettabile all'adeguamento ISTAT unicamente l'assegno di base e non anche l'indennità integrativa speciale.

A dirimere la questione intervenne il Governo con l'adozione del decreto legge n. 78 del 2010, che stabiliva espressamente la non rivalutabilità dell'IIS, fatta eccezione per le persone affette dalla sindrome da Talidomide.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 293 del 2011 dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto legge n. 78 del 2010 in quanto, recando un trattamento discriminatorio nei confronti della categoria dei contagiati da epatiti, si ponevano in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

I ricorrenti, non avendo ottenuto la rivalutazione dell'IIS nonostante l'intervenuta pronuncia di incostituzionalità, hanno quindi adito la Corte EDU e, invocando gli articoli 6 e 13 della Convenzione, hanno eccepito che il Governo era intervenuto con il decreto legge n. 78 del 2010 in una materia oggetto di contenzioso giudiziario e in cui era parte convenuta. Essi inoltre hanno dedotto la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, asserendo che senza la rivalutazione, l'IIS avrebbe perso progressivamente d'importanza, facendo presente che tale voce rappresentava tra il 90% e il 95% dell'importo globale dell'indennità loro riconosciuta. Infine essi lamentavano altresì la violazione degli articoli 14 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 12, in combinato disposto con l'articolo 2 della Convenzione, per le molteplici discriminazioni asseritamente subite.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU. La Corte, richiamando la propria giurisprudenza in materia, ha ricordato che benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'articolo 6 impediscono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia in corso. La Corte ha altresì rammentato che il principio della certezza dei rapporti giuridici esige, tra l'altro, che la soluzione data in maniera definitiva a qualsiasi lite dai tribunali non sia più rimessa in causa.

Nel caso di specie, la Corte ha constatato che l'adozione del d.l. n. 78 del 2010 ha violato il principio di certezza del diritto e il diritto dei ricorrenti ad un giusto processo, in quanto le disposizioni in esso contenute, fornendo un'interpretazione favorevole allo Stato, hanno avuto come effetto quello di rendere vana la prosecuzione dei giudizi già intentati ovvero di privare i ricorrenti dell'esecutorietà delle sentenze loro favorevoli già emesse. La Corte ha quindi dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 CEDU, non avendo ravvisato imperative ragioni di

interesse generale a giustificazione dell'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario delle liti.

Sulla violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (protezione della proprietà). La Corte ha affermato che l'adozione del suddetto decreto legge ha comportato una ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni. In particolare alcuni ricorrenti, che precedentemente avevano ottenuto una decisione definitiva che riconosceva loro un diritto alla rivalutazione in causa, sono stati privati del loro diritto o non hanno mai ottenuto l'esecuzione della decisione emessa in loro favore. Ad altri è stata respinta la richiesta da loro presentata al fine di ottenere la rivalutazione prima che entrasse in vigore il decreto contestato. In ogni caso, tutti i ricorrenti non hanno beneficiato della rivalutazione dell'IIS, neanche dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale.

Tenuto conto delle patologie di cui i ricorrenti sono o erano affetti e del fatto che l'IIS rappresenta più del 90% dell'importo globale dell'indennizzo corrisposto agli interessati, la Corte ha ritenuto che il suddetto intervento legislativo ha gravato i ricorrenti di un "onere anomalo ed esorbitante" e che la lesione ai loro beni ha assunto un carattere sproporzionato, rompendo il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui. Pertanto ha dichiarato la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU.

Sulla violazione dell'art. 14 CEDU in combinato disposto con l'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (divieto di discriminazione). Sul punto, la Corte ha affermato che l'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010 ha comportato una disparità per quanto riguarda il beneficio della rivalutazione dell'IIS tra soggetti che, titolari dell'indennità prevista dalla legge n. 210 del 1992, si trovano in una situazione paragonabile. I giudici di Strasburgo hanno quindi constatato la violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1, per non avere lo Stato italiano rimosso la disparità di trattamento già sanzionata dalla Corte costituzionale.

Sulla procedura della sentenza pilota (art. 46 CEDU). La Corte, preso atto che la questione posta alla sua attenzione non costituisce un caso isolato ma rappresenta un problema strutturale derivante dalla resistenza delle autorità italiane a rivalutare l'IIS, anche a seguito della pronuncia della Corte costituzionale, ha deciso applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ed ha ordinato alle autorità nazionali di individuare entro sei mesi dall'emanazione della sentenza, un termine tassativo entro cui si impegnino a garantire i diritti oggetto di controversia. Nelle more dell'adozione di tali misure, la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di altri ricorsi, presentati ma non comunicati, aventi il medesimo oggetto per un periodo di un anno, ordinando contestualmente

al Governo di versare le somme corrispondenti alla rivalutazione dell'IIS a tutte le persone che beneficino dell'indennità prevista dalla legge n. 210 del 1992.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art 1 Protocollo n.1 CEDU Decreto-legge n. 78 del 2010

Legge n. 210 del 1992

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 CEDU – sul divieto per il legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse pubblico: *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. il Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112; *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57; *Agrati e altri c. Italia*, nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, § 58, 7 giugno 2011; *Maggio e altri c. Italia*, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 43, 31 maggio 2011.

Art. 6 CEDU – relativamente al principio della certezza dei rapporti giuridici: *Brumărescu c. Romania* [GC], n. 28342/95, § 61.

Art. 1 Protocollo n. 1 CEDU – sul carattere proporzionato dell'ingerenza: *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, § 69, *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 38.

Causa Natale e altri c. Italia – Seconda sezione – sentenza 15 ottobre 2012 (ricorso n. 19264/07)

Causa Casacchia e altri c. Italia – Seconda sezione – sentenza 15 ottobre 2012 (ricorsi nn. 23658/07 24941/07 25724/07)

Leggi interpretative – Assenza di un divieto assoluto di regolamentare con norme retroattive diritti che derivano da leggi già in vigore – Divieto per il legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse generale – Giusto equilibrio tra le parti nel processo vertente su diritti e obbligazioni di natura civile – Inammissibilità di posizioni di svantaggio di una parte privata rispetto all'altra – Violazione del divieto da parte della legge n. 243 – Assenza di ragioni impellenti di interesse generale nel caso di specie – Violazione dell'art. 6 CEDU – Sussiste.

Principio di non discriminazione – Margine di apprezzamento nello stabilire se differenze tra situazioni altrimenti simili giustificano un trattamento diverso – Ampiezza del margine nelle

scelte di strategia economica e sociale – Giustificazione della parità di trattamento rispetto ai dipendenti ancora in servizio – Violazione dell’art. 14 CEDU – Non sussiste.

Principio di non discriminazione – Ampiezza del margine di apprezzamento nel fissare la data in cui trasformare i regimi di previdenza sociale – Disparità tra pensionati i cui procedimenti giudiziari si sono conclusi e pensionati i cui procedimenti sono pendenti – Violazione dell’art. 14 CEDU – Non sussiste.

La Corte afferma che non sono vietate leggi che incidano retroattivamente su diritti previsti da leggi già in vigore, ma il legislatore non può interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse generale. Nel caso di specie, estendendo con legge retroattiva la portata di norme già in vigore, in assenza di ragioni impellenti di interesse generale, il legislatore si è schierato a favore di una delle parti del procedimento giudiziario, violando il giusto equilibrio richiesto dall’art. 6 CEDU.

Gli Stati godono di un margine di apprezzamento nello stabilire se differenze tra situazioni altrimenti simili giustifichino un trattamento diverso. Tale margine è ampio con riguardo alle scelte di strategia economica e sociale. Il fine di conseguire una uguaglianza di trattamento di tutti i pensionati, presenti e futuri, costituisce una ragionevole e oggettiva giustificazione per non distinguere giuridicamente tra pensionati e dipendenti ancora in servizio.

Nel fissare la data in cui trasformare i regimi di previdenza sociale, gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento. Il fatto che tale scelta venga operata mentre sono pendenti alcuni procedimenti giudiziari non comporta una discriminazione rispetto ai soggetti i cui procedimenti giudiziari sono conclusi.

Fatto. Nel 1993, alcuni dipendenti del Banco di Napoli in pensione (da prima del 31 dicembre 1990) avevano intentato una causa contro l’istituto bancario circa l’interpretazione estensiva delle leggi n. 421 e n. 503 del 1992. Essi avevano lamentato che, in base a tali leggi, il Banco di Napoli aveva tentato di sopprimere il sistema di perequazione aziendale calcolato sulla base degli aumenti salariali dei dipendenti di pari grado in servizio, anche nei confronti delle persone che erano già in pensione, limitando la perequazione a un semplice aumento in base al costo della vita³⁵. Secondo i ricorrenti, le leggi 503 del 1992 e 421 del 1992 salvaguardavano il trattamento più favorevole per le persone andate in pensione prima del 31 dicembre 1990.

Varie sentenze, anche della Cassazione, avevano confermato le tesi dei ricorrenti. In particolare, le sezioni unite della Corte di cassazione avevano confermato, facendo anche riferimento alle leggi n. 497 del 1996 e 449 del 1997, che le modifiche non si applicavano ai dipendenti andati in pensione il 31 dicembre 1990 o prima di tale data (sentenza n. 9024/01). Pertanto, il diritto contestato era dovuto a questi pensionati per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 (data in cui era cessata una sospensione generale degli adeguamenti pensionistici) e il 26 luglio

³⁵ La riforma Amato del 1990, privatizzando le banche pubbliche come il Banco di Napoli, aveva soppresso anche i loro regimi pensionistici esclusivi.

1996 (data in cui era cominciata una nuova sospensione degli adeguamenti in relazione al Banco di Napoli). Successivamente, il legislatore era intervenuto con una legge di interpretazione autentica, la n. 234 del 2004, in base alla quale i pensionati del Banco di Napoli non avrebbero potuto più avvalersi del sistema di perequazione aziendale a partire dal 1992. Pertanto, la perequazione aziendale, tra il 1994 e il dicembre 1997 (infatti, a partire dal 1° gennaio 1998 venivano soppressi tutti i sistemi di perequazione aziendale) era mantenuta per enti bancari pubblici che l'avevano adottata, ad eccezione del Banco di Napoli.

Come si è detto, comunque, per il Banco di Napoli l'adeguamento controverso sarebbe stato sospeso già a partire dal 26 luglio 1996. La causa dei ricorrenti, iniziata nel 1994, aveva avuto una sorte a loro favorevole, fino alla sentenza della Corte di cassazione che annullò la sentenza del giudice d'appello, che aveva accolto le istanze dei ricorrenti. La Cassazione respinse altresì l'eccezione di incostituzionalità, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale in base alla quale il legislatore può specificare il significato da attribuire ad una precedente disposizione, purché esso rientri nella gamma di significati possibili che si possono ricavare da quella disposizione e venga rispettato il principio di razionalità. La Corte costituzionale, con sentenza n. 362 del 2008³⁶, aveva confermato la legittimità della legge del 2004.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU, lamentando che l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2004 aveva avuto il solo scopo di determinare l'esito dei giudizi e di rendere inutili ulteriori udienze, violando l'indipendenza del potere giudiziario e interferendo nell'amministrazione della giustizia.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU. Lo Stato di diritto e il giusto processo *ex art. 6* della Convenzione precludono al legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, tranne che per ragioni impellenti di interesse pubblico.

Ciò premesso, la Corte ha respinto le argomentazioni del Governo, secondo cui la finalità della legge n. 234 era quella di riportare il dettato legislativo all'originale

³⁶ La questione era stata sollevata dalla Corte di cassazione nel 2007, nell'ambito di due diverse cause civili. Essa aveva addotto: l'irragionevolezza dell'interpretazione autentica, perché sproporzionata e controproducente rispetto allo scopo dell'estinzione del contenzioso; la disparità di trattamento tra persone i cui procedimenti si erano conclusi e persone i cui procedimenti erano pendenti; l'annullamento del ruolo della Corte di cassazione.

intento del legislatore e, richiamando quanto già affermato nell'analogo caso Arras e altri *c. Italia*³⁷, ha constatato la violazione dell'art. 6 CEDU.

Sulla violazione dell'art. 14 CEDU. Con riferimento alla dedotta violazione del principio di non discriminazione rispetto alle persone ancora in servizio, la Corte ricorda che lo Stato gode di un margine di apprezzamento nello stabilire se delle differenze, in situazioni altrimenti simili, giustifichino un trattamento diverso, e che questo margine è ampio quando si tratta di misure generali di strategia economica o sociale. Nel caso di specie, vi è una giustificazione oggettiva e ragionevole per non distinguere giuridicamente le persone che già percepivano la pensione e quelle ancora in servizio. Dunque, questa parte del ricorso è manifestamente infondata.

Con riferimento alla dedotta violazione del principio di non discriminazione rispetto a pensionati che avevano lavorato presso altri ex-istituti bancari pubblici, che sarebbe riconducibile alla esclusione dei dipendenti del Banco di Napoli dai benefici di alcune disposizioni di legge, la Corte osserva che per motivi storici i dipendenti del Banco di Napoli (e del Banco di Sicilia) non possono essere considerati in posizione analoga a quelli di altri enti bancari pubblici. Questa parte del ricorso è, pertanto, manifestamente infondata.

Con riferimento alla dedotta violazione del principio di non discriminazione rispetto ai dipendenti pensionati del Banco di Napoli i cui procedimenti si erano conclusi, la Corte osserva che lo Stato gode di un ampio margine di apprezzamento nel fissare le date in cui debba avvenire la trasformazione dei regimi di previdenza sociale. Nel caso di specie, la data è ritenuta oggettivamente e ragionevolmente giustificata. Il fatto che la legge che l'ha fissata sia entrata in vigore nelle more dei procedimenti dei ricorrenti non influisce sui termini della questione. Anche quest'ultima parte del ricorso è, quindi, manifestamente infondata.

Sulla violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU. A giudizio della Corte, la legge del 2004 persegue l'interesse pubblico dell'armonizzazione dei sistemi pensionistici. Considerando che non venivano colpite le pensioni di base, e che l'intervento legislativo era volto ad eliminare vantaggi ritenuti ingiustificati, tenuto conto anche dell'ampio margine di apprezzamento degli Stati, la Corte afferma che i ricorrenti non hanno dovuto sopportare un onere individuale ed eccessivo. Pertanto, la doglianza è manifestamente infondata.

Sul danno e le spese. La Corte ha condannato lo Stato Italiano al pagamento a favore di tutti i ricorrenti dei danni patrimoniali e morali subiti, oltre alla rifusione delle spese.

³⁷ Per un approfondimento della questione, si veda il Quaderno n. 9 di questo *Osservatorio*.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 14 CEDU

Art. 1 Protocollo addizionale n. 1 CEDU

Legge n. 218 del 1990 (artt. 1-2)

Legge n. 357 del 1990 (artt. 3-4)

Legge 421 del 1992 (art. 3, comma 1)

Legge 503 del 1992 (art. 9, commi 2 e 3)

Legge n. 243 del 2004 (art. 1, comma 55).

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 – sul divieto per il legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse pubblico: *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. il Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112; *Zielinski e Pradal e Gonzalez e Altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57.

Art. 6 – sulla uguaglianza delle armi nel processo civile in cui sono contrapposte parti private: *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49; *Forrer-Niedenthal c. Germany*, n. 47316/99, § 65

Art. 14 – sul principio di non discriminazione e sul connesso margine di apprezzamento degli Stati: *Thlimmenos c. Grecia* [GC], n. 34369/97, § 44; *James e Altri c. il Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 46.

Art. 1 Prot. 1 – sul diritto a una pensione: *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*, n. 60669/00, § 39; *Domalewski c. Polonia* (dec.), n. 34610/97; e *Janković c. Croazia* (dec.), n. 43440/98; *Pravednaya c. Russia*, n. 69529/01, §§ 37-39, 18 novembre 2004; *Bulgakova c. Russia*, n. 69524/01, § 42, 18 gennaio 2007.

Art. 1 Prot. n. 1 – sulla maggiore idoneità delle autorità nazionali a stabilire l'esistenza di un interesse pubblico: *Terazzi S.r.l. c. Italia*, n. 27265/95, § 85, 17 ottobre 2002; *Wieczorek c. Polonia*, n. 18176/05, § 59, 8 dicembre 2009.

Art. 1 Prot. 1 – sul carattere proporzionato dell'ingerenza: *Jahn e Altri c. Germania* [GC], nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, §§ 81-94.

2.4. Sotto il profilo della ragionevole durata del processo e equa riparazione

Causa Armando Iannelli c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 12 febbraio 2013 (ricorso n. 24818/03)

Causa Angelo Caruso c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 2 aprile 2013 (ricorso n. 24817/03)

Causa Giuseppe Romano c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 5 marzo 2013 (ricorso n. 35659/02)

Causa Gagliardi c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 16 luglio 2013 (ricorso n. 29385/03)

Causa Corrado e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 16 luglio 2013 (ricorsi nn. 32850/02, 32852/02, 34367/02, 34369/02, 34371/02, 34372/02, 34376/02, 34378/02, 34381/02, 34382/02, 34388/02)

Causa Fiocca c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 16 luglio 2013 (ricorso n. 32968/02)

Causa Galasso e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 16 luglio 2013 (ricorsi nn. 32740/02, 32742/02, 32743/02, 32748/02, 32848/02)

Causa Mercuri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 22 ottobre 2013 (ricorso n. 14055/04)

Causa Bencivenga e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 5 novembre 2013 (ricorsi nn. 15015/03, 19419/03, 19436/03, 19448/03, 19469/03, 19470/03)

Causa Ascierio e Buffolino c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 5 novembre 2013 (ricorsi nn. 20619/03, 23751/03)

Causa Maffei e De Nigris c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 26 novembre 2013 (ricorsi nn. 28090/03, 28462/03)

Causa Francesco Quattrone c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 26 novembre 2013 (ricorso n. 13431/07)

Causa Limata e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 5 novembre 2013 (ricorsi nn. 16412/03, 16413/03, 16414/03, 16415/03, 16416/03, 16417/03, 22294/03, 22351/03, 22353/03, 22354/03, 22355/03)

Nelle cause in titolo la Corte, richiamando la sua giurisprudenza consolidata in materia, ha constatato la violazione dell'art. 6 CEDU, relativo al diritto ad un equo

processo sotto il profilo della ragionevole durata. In due pronunce (Maffei e De Nigris e Limata) la Corte ha altresì constatato la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU in riferimento al ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001.

Relativamente alla causa Giuseppe Romano, la Corte ha altresì constatato la violazione dell'articolo 1, Prot. n. 1, CEDU in quanto il ritardo nel pagamento delle somme spettanti al ricorrente, conseguente all'eccessiva durata della procedura di fallimento, ha spezzato il giusto equilibrio che deve sussistere tra la protezione del diritto al rispetto dei beni dell'individuo e le esigenze di interesse generale.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6, par. 1, CEDU

L. n. 89/2001

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6, par. 1, CEDU – in merito alla durata ragionevole del processo e al relativo indennizzo riconosciuto dalla L. n. 89/2001: *Aragosa c. Italia* (ricorso n. 20191/03); *Simaldone c. Italia* (ricorso n. 22644/03); *Delle Cave e Corrado c. Italia* (ricorso n. 14626/03); *Cocchiarella c. Italia* (ricorso n. 64886/01).

3. Libertà di opinione

Causa Di Giovanni c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 9 luglio 2013 (ricorso n. 51160/06)

Procedimento disciplinare – Nei confronti di un magistrato – Indipendenza e imparzialità dei componenti l'organo di disciplina – Violazione dell'art. 6 CEDU – Non sussiste.

Procedimento disciplinare – Nei confronti di un magistrato – Per violazione degli obblighi di rispetto e discrezione nei confronti di un collega – Irrogazione della sanzione disciplinare dell'ammonizione – Libertà di espressione – Valutazione dell'ingerenza – Violazione dell'art. 10 CEDU – Non sussiste.

L'attribuzione ad un organo interno alla magistratura della competenza a decidere in merito a illeciti disciplinari non viola in sé la Convenzione, a condizione che l'organo di cui sopra soddisfi le esigenze dell'articolo 6 § 1 o che sia sottoposto al controllo ulteriore di un organo giudiziario di piena giurisdizione, che offra a sua volta le garanzie previste dal citato articolo. Nel caso di specie la

Corte non ha rilevato alcun elemento che dimostri la parzialità o che metta in dubbio la soggettiva imparzialità dei giudici coinvolti né la loro indipendenza.

Nel caso in esame la Corte, tenuto conto dell'importanza particolare riconosciuta alla funzione pubblica svolta dalla ricorrente, ha ritenuto che la sanzione disciplinare irrogata non fosse sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e che l'ingerenza possa essere considerata «necessaria in una società democratica» ai sensi dell'articolo 10 par. 2 della Convenzione. Pertanto ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 10 CEDU.

Fatto. Il ricorso prende le mosse dal procedimento disciplinare avviato dal CSM nei confronti della ricorrente – un magistrato che all'epoca dei fatti era Presidente del Tribunale di sorveglianza di Napoli – per le dichiarazioni da quest'ultima rese in un'intervista rilasciata ad un quotidiano relativamente ai rapporti tra CSM e ANM e, in particolare, su un'inchiesta penale a carico di un collega, accusato di aver falsificato i risultati degli esami di un concorso allo scopo di favorire un candidato. Alla ricorrente venne infatti contestato di non aver osservato i propri obblighi di rispetto e discrezione nei confronti dei membri del CSM e di un collega, posto che le dichiarazioni da essa rilasciate tendevano a confermare presso l'opinione pubblica delle voci infondate relative a un ex membro del CSM e alle sue presunte manovre nel suddetto concorso.

Con decisione del 10 giugno 2005, la sezione disciplinare del CSM riconobbe la ricorrente parzialmente colpevole dei fatti a lei ascritti e la sanzionò con un ammonimento. La sezione considerò anzitutto che le critiche della ricorrente relative all'attività e al funzionamento del CSM e dell'ANM costituissero la libera espressione di una convinzione personale, che non poteva in quanto tale essere oggetto di sanzioni. Al contrario, le affermazioni della ricorrente su un suo collega presentavano tutti gli elementi di un illecito disciplinare. Secondo la sezione, i dettagli forniti dalla ricorrente si riferivano senza dubbio alla persona di E.F., unico ex magistrato del CSM e membro dell'ANM la cui figlia aveva partecipato al concorso in questione. La sezione disciplinare affermò pertanto che la ricorrente era venuta meno al suo dovere di discrezione inerente alle sue funzioni di magistrato e al suo dovere di lealtà e rispetto nei confronti di un collega.

La Di Giovanni presentò quindi ricorso in Cassazione lamentando la mancanza di indipendenza e imparzialità della sezione disciplinare del CSM. La ricorrente affermò che i membri del CSM non erano eletti a titolo personale tra tutti i magistrati che fanno parte del corpo giudiziario, ma scelti in funzione della loro appartenenza alle varie correnti ideologiche presenti in seno all'ANM. Tuttavia, tale sistema elettorale, simile secondo la ricorrente a quello praticato dai partiti politici, non poteva che nuocere all'indipendenza dei componenti della sezione disciplinare del CSM, naturalmente meglio disposti nei confronti di magistrati appartenenti alla stessa corrente ideologica.

Con sentenza del 12 giugno 2006 la Corte di cassazione respinse il ricorso, ritenendo che le modalità di elezione contestate non implicassero alcun rapporto di dipendenza nei confronti delle parti nella controversia.

La ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando la mancanza di imparzialità e di indipendenza della sezione disciplinare del CSM che si era occupata del suo caso, nonché la violazione del diritto alla libertà di espressione.

Diritto.

Sull'art. 6 CEDU (diritto ad un processo equo, sotto il profilo dell'imparzialità e dell'indipendenza dei giudici). La Corte rammenta che, con il termine «tribunale», la propria giurisprudenza non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del paese. Ai fini della Convenzione, un'autorità può essere considerata un «tribunale» nel senso materiale del termine, quando le compete decidere, in base alle norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e al termine di una procedura organizzata, in merito a ogni questione di sua competenza. Inoltre, l'attribuzione ad un organo interno alla magistratura della competenza a decidere in merito a illeciti disciplinari non viola in sé la Convenzione, a condizione che l'organo di cui sopra soddisfi le esigenze dell'articolo 6 § 1 o che sia sottoposto al controllo ulteriore di un organo giudiziario di piena giurisdizione, che offra a sua volta le garanzie previste dal citato articolo.

Tutto ciò premesso, la Corte riconosce che la sezione disciplinare del CSM è un organo costituito per legge, nella fattispecie dalla legge n. 195 del 1958, e può senza alcun dubbio ritenersi un «organo giudiziario di piena giurisdizione».

Quanto al profilo dell'indipendenza, la Corte ricorda che, per stabilire se un tribunale possa essere ritenuto «indipendente», è necessario prendere in considerazione, in particolare, le modalità di designazione e la durata del mandato dei suoi componenti, l'esistenza di una tutela contro le pressioni esterne e se vi sia o meno una parvenza d'indipendenza. Quanto al requisito dell'imparzialità, occorre innanzitutto che il tribunale non manifesti soggettivamente alcuna presa di posizione né pregiudizio personale. Il tribunale deve essere poi oggettivamente imparziale, ossia deve offrire garanzie sufficienti ad escludere ogni legittimo dubbio al riguardo.

Nel caso di specie, dopo aver esaminato le doglianze della ricorrente alla luce dei principi enunciati nella propria giurisprudenza in materia, la Corte non ha rilevato alcun elemento che dimostri la parzialità o che metta in dubbio la soggettiva imparzialità dei giudici coinvolti né la loro indipendenza. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, la Corte ritiene che il diritto interno presenti delle garanzie

sufficienti in materia di indipendenza dei componenti della sezione disciplinare nell'esercizio delle loro funzioni. L'eventuale appartenenza all'una o l'altra delle correnti ideologiche esistenti all'interno del corpo giudiziario non può essere confusa con una forma di dipendenza gerarchica.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha respinto tale motivo di ricorso in quanto manifestamente infondato.

Sull'art. 10 CEDU (libertà di espressione). La Corte ricorda che le tutele dell'articolo 10 si estendono alla sfera professionale in generale e ai funzionari in particolare. Se per lo Stato appare legittimo sottoporre i suoi agenti ad un obbligo di riservatezza, si tratta comunque di individui che, a questo titolo, beneficiano della tutela dell'articolo 10 della Convenzione. Spetta comunque alla Corte verificare, caso per caso, se sia stato rispettato un giusto equilibrio tra il diritto fondamentale dell'individuo alla libertà di espressione e l'interesse legittimo di uno Stato democratico a vigilare affinché la sua funzione pubblica operi per le finalità enunciate dall'articolo 10 § 2. Tuttavia, i giudici di Strasburgo rilevano che, poiché è in gioco il diritto alla libertà di espressione dei funzionari, i «doveri e le responsabilità» di cui all'articolo 10 § 2 assumono un significato speciale che giustifica un certo margine di apprezzamento lasciato alle autorità dello Stato convenuto per stabilire se l'ingerenza controversa sia o meno proporzionata allo scopo enunciato.

La Corte rammenta quindi che il suo compito non è sostituirsi ai giudici nazionali, ma verificare sotto il profilo dell'articolo 10 le decisioni che questi ultimi hanno emesso in virtù del loro potere discrezionale. Per questo essa deve considerare l'«ingerenza» controversa alla luce di tutta la causa per stabilire se fosse «fondata su bisogni sociali imperativi» e se i motivi invocati dalle autorità nazionali per giustificarla appaiano «pertinenti e sufficienti». Peraltro, anche la natura e la gravità delle pene inflitte sono elementi da prendere in considerazione quando si tratta di misurare la proporzionalità dell'ingerenza.

Nel caso di specie, la Corte rileva che la sanzione disciplinare inflitta alla ricorrente costituisce un'ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio della libertà di espressione riconosciuta dall'articolo 10 della Convenzione. Questa ingerenza era «prevista dalla legge», ossia dall'articolo 18 del regio decreto legislativo n. 511 del 31 maggio 1946 e, a giudizio della Corte, perseguiva degli scopi riconosciuti legittimi dalla Convenzione, quali la tutela della «reputazione o dei diritti altrui» e la garanzia della «autorità e imparzialità del potere giudiziario».

Per quanto riguarda la questione di stabilire se l'ingerenza fosse «necessaria in una società democratica», la Corte attribuisce una particolare importanza alla funzione svolta dalla ricorrente, al contenuto delle affermazioni controverse e alle circostanze nelle quali queste ultime sono state divulgate.

La Corte non considera irragionevole la conclusione dei giudici nazionali secondo la quale la Di Giovanni non ha dato prova della discrezione richiesta ad un magistrato. A tale proposito, la Corte rammenta che questa discrezione deve indurre i magistrati a non utilizzare la stampa, neanche per rispondere alle provocazioni. Così vogliono gli imperativi superiori della giustizia e l'importanza della funzione giudiziaria.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte è del parere che i motivi invocati dalla sezione disciplinare per giustificare la sanzione fossero al tempo stesso pertinenti e sufficienti. Peraltro la sanzione irrogata non può essere considerata sproporzionata, visto che l'ammonizione è la sanzione più lieve tra quelle previste dal diritto interno.

In considerazione della causa nel suo complesso e tenuto conto dell'importanza particolare riconosciuta alla funzione svolta dalla ricorrente, la Corte ritiene che la misura controversa non sia sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e che l'ingerenza possa essere considerata «necessaria in una società democratica» ai sensi dell'articolo 10 § 2 della Convenzione. Pertanto la Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'art. 10 CEDU.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 10 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 CEDU – sulla nozione di tribunale: *Campbell e Fell c. Regno Unito*, 28 giugno 1984, § 76; *Sramek c. Austria*, 22 ottobre 1984, § 36; *Beaumartin c. Francia*, 24 novembre 1994, § 38.

Art. 6 CEDU – relativamente ai requisiti di indipendenza e imparzialità: *Findlay c. Regno Unito*, 25 febbraio 1997, § 73; *Lindon, Otchakovsky-Laurens e July c. Francia* [GC], nn. 21279/02 e 36448/02, § 75; *Micallef c. Malta* [GC], n. 17056/06, § 95.

Art. 10 CEDU – relativamente alla portata del diritto: *Vogt c. Germania*, 26 settembre 1995, § 53; *Wille c. Liechtenstein* [GC], n. 28396/95, § 41; *Fuentes Bobo c. Spagna*, n. 39293/98, § 38, 29 febbraio 2000; *Guja c. Moldova* [GC], n. 14277/04, § 70; *Kayasu c. Turchia*, nn. 64119/00 e 76292/01, § 77, 13 novembre 2008.

Art. 10 CEDU – relativamente alla proporzionalità dell'ingerenza: *Laranjeira Marques da Silva c. Portogallo*, n. 16983/06, § 49, 19 gennaio 2010, *Ceylan c. Turchia* [GC], n. 23556/94, § 37; *Tammer c. Estonia*, n. 41205/98, § 69; *Skalka c. Polonia*, n. 43425/98, §§ 41-42, 27 maggio 2003; *Lešnik c. Slovacchia*, n. 35640/97, §§ 63-64; *Perna c. Italia* [GC], n. 48898/99, § 39.

Causa Belpietro c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 24 settembre 2013 (ricorso n. 43612/10)

Diffamazione a mezzo stampa – Direttore del quotidiano – Responsabilità per omesso controllo ai sensi dell’art. 57 c.p. – Condanna a pena detentiva e alla riparazione dei danni – Libertà di espressione – Valutazione dell’ingerenza – Mancanza di circostanze eccezionali tali da giustificare una sanzione così severa – Violazione dell’art. 10 CEDU – Sussiste.

Nella valutazione della proporzionalità di un’ingerenza nel diritto garantito dall’art. 10 CEDU occorre avere riguardo anche alla natura e alla severità delle pene inflitte. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell’art. 10 CEDU, avendo ritenuto che, in considerazione della natura e della misura della sanzione comminata, l’ingerenza al diritto alla libertà di espressione non era proporzionata al fine legittimamente perseguito.

Fatto. Il 7 novembre 2004 il Belpietro, direttore del quotidiano *Il Giornale*, aveva pubblicato un articolo, a firma del senatore R.I., recante il titolo «Mafia, tredici anni di scontri tra P.M. e carabinieri» ed il sottotitolo «Cosa si nasconde dietro il processo al generale Mori e al colonnello «Ultimo» per il covo di Riina».

Ritenendo che l’articolo in questione recasse pregiudizio alla loro reputazione, i procuratori Lo Forte e Caselli sporgevano querela per diffamazione a carico del senatore R.I. e del direttore del quotidiano. Nei confronti di quest’ultimo l’accusa era basata sull’articolo 57 del codice penale, per aver omesso di esercitare il controllo necessario alla prevenzione della commissione di reati a mezzo stampa.

Il Belpietro veniva condannato in appello, con sentenza confermata in Cassazione, a quattro mesi di reclusione, con pena sospesa in via condizionale. Il ricorrente ha quindi promosso ricorso davanti alla Corte EDU, lamentando che la condanna a lui inflitta avesse violato il suo diritto alla libertà di espressione, di cui all’articolo 10 della Convenzione.

Diritto.

Sull’art. 10 CEDU (libertà di espressione). In via preliminare, la Corte rammenta che un’ingerenza nel diritto garantito dall’art. 10 CEDU è contraria alla Convenzione se non rispetta le esigenze previste dal paragrafo 2 del medesimo articolo, ovvero deve essere prevista dalla legge, perseguire uno o più degli scopi legittimi indicati in tale disposizione e deve essere “necessaria in una società democratica” per raggiungere tale o tali scopi.

Accertato che l'ingerenza era prevista dalla legge, ossia dall'articolo 57 del codice penale, e che perseguiva uno scopo legittimo, ovvero la tutela della reputazione o dei diritti altrui, la Corte è tenuta a stabilire se la condanna del ricorrente perseguisse l'ulteriore scopo legittimo costituito dalla tutela del potere giudiziario e se fosse «necessaria in una società democratica». A tale proposito la Corte rammenta che l'aggettivo «necessario», nel senso dell'articolo 10 § 2, implica l'esistenza di un «bisogno sociale imperioso». Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento nel valutare se sussista o meno un tale bisogno, ma questo margine va di pari passo con un controllo europeo che verte, a volte, sulla legge e sulle decisioni che la applicano, anche quando esse provengono da un giudice indipendente. La Corte è pertanto competente a decidere in ultima istanza sulla questione di stabilire se una «restrizione» sia compatibile con la libertà di espressione tutelata dall'articolo 10. In particolare, spetta alla Corte determinare se i motivi con cui le autorità nazionali hanno giustificato l'ingerenza risultino «pertinenti e sufficienti» e se la misura contestata sia «proporzionata agli scopi legittimi perseguiti».

Nel caso di specie, la Corte riconosce che la condanna nei confronti del ricorrente non fosse di per sé contraria all'articolo 10 della Convenzione, a fronte della gravità delle accuse contenute nell'articolo incriminato, mosse nei confronti di funzionari dello Stato, non suffragate da elementi oggettivi.

Tuttavia essa ricorda come in sede di valutazione della proporzionalità di un'ingerenza, anche la natura e la severità delle pene inflitte sono elementi di cui tenere conto. Nella fattispecie, oltre alla riparazione dei danni (per un importo totale di 110.000 euro), il ricorrente è stato condannato alla pena di quattro mesi di reclusione, seppur sospesa in via condizionale.

La Corte rileva che il caso sottoposto alla sua attenzione, avendo ad oggetto un mancato controllo nell'ambito di una diffamazione, non era caratterizzato da alcuna circostanza eccezionale che giustificasse il ricorso a una sanzione così severa. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che, a causa del *quantum* e della natura della sanzione imposta al ricorrente, l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione di quest'ultimo non fosse proporzionata agli scopi legittimi perseguiti e che vi è stata dunque violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte ha accordato al ricorrente la somma di 10.000 euro per il danno morale subito, oltre a 5.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 10 CEDU

Art. 41 CEDU

Art. 57 c.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 10 CEDU – sulla legittimità di un’ingerenza: *Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca*, n. 49017/99; *Nikula c. Finlandia*, n. 31611/96; *Perna c. Italia* [GC], n. 48898/99; *Ormanni c. Italia*, n. 30278/04, *Janowski c. Polonia* [GC], n. 25716/94; *Association Ekin c. Francia*, n. 39288/98, *Chauvy e altri c. Francia*, n. 64915/01.

Causa Ricci c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 8 ottobre 2013 (ricorso n. 30210/06)

Diffusione di immagini acquisite illecitamente durante il fuori onda di una trasmissione televisiva – Responsabilità penale del direttore del telegiornale che ha realizzato il servizio televisivo – Condanna a pena detentiva e alla riparazione dei danni – Libertà di espressione – Valutazione dell’ingerenza – Mancanza di circostanze eccezionali tali da giustificare una sanzione così severa – Violazione dell’art. 10 CEDU – Sussiste.

Nella valutazione della proporzionalità di un’ingerenza nel diritto garantito dall’art. 10 CEDU occorre avere riguardo anche alla natura e alla severità delle pene inflitte. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell’art. 10 CEDU, avendo ritenuto che, in considerazione della natura e della misura della sanzione comminata, l’ingerenza al diritto alla libertà di espressione non era proporzionata al fine legittimamente perseguito.

Fatto. Il caso riguarda la diffusione, da parte di un telegiornale satirico, di immagini illecitamente acquisite durante il fuori onda di una trasmissione televisiva, per la quale il suo direttore e odierno ricorrente era stato condannato a quattro mesi di reclusione, con pena sospesa in via condizionale, per la violazione dell’art. 617-*quater* c.p., disposizione che vieta l’intercettazione e la trasmissione di comunicazioni confidenziali.

Il ricorrente ha quindi promosso ricorso davanti alla Corte EDU, lamentando che la condanna a lui inflitta ha violato il suo diritto alla libertà di espressione, di cui all’articolo 10 della Convenzione, posto che la diffusione del “fuori onda” era avvenuta nell’esercizio del diritto di cronaca e di critica ed era finalizzata a denunciare un caso di utilizzo distorto ed ipocrita della televisione, a dimostrazione di come la qualità delle trasmissioni televisive finanziate con i contributi pubblici era peggiorata.

Diritto.

Sull'art. 10 CEDU (libertà di espressione). In via preliminare, la Corte rammenta che un'ingerenza al diritto garantito dall'art. 10 CEDU è contraria alla Convenzione se non rispetta le esigenze previste al paragrafo 2 del medesimo articolo, ovvero deve essere prevista dalla legge, perseguire uno o più degli scopi legittimi indicati in tale paragrafo e deve essere "necessaria in una società democratica" per raggiungere tale o tali scopi. Accertato che l'ingerenza era prevista dalla legge, ossia dall'articolo 617-*quater* del codice penale, e che perseguiva uno scopo legittimo, ovvero la tutela della reputazione o dei diritti altrui e di impedire la diffusione di comunicazioni confidenziali, la Corte è tenuta a stabilire se la condanna del ricorrente fosse «necessaria in una società democratica».

Nel caso di specie, la Corte riconosce che la condanna inflitta al ricorrente non fosse di per sé contraria all'articolo 10 della Convenzione: infatti, il Ricci, da professionista del settore, non poteva ignorare che la registrazione contestata era stata effettuata su un canale riservato per l'uso interno dell'emittente pubblica, e che, di conseguenza, l'averla trasmessa avrebbe violato la riservatezza delle comunicazioni televisive. Di conseguenza, secondo la Corte, il ricorrente con il suo comportamento aveva violato l'etica del giornalista.

Tuttavia essa ricorda come in sede di valutazione della proporzionalità di un'ingerenza, anche la natura e la severità delle pene inflitte sono elementi di cui tenere conto. Nella fattispecie, oltre alla riparazione dei danni, il ricorrente era stato condannato alla pena di quattro mesi di reclusione, seppur sospesa in via condizionale, per il reato di cui all'art. 617-*quater* c.p., successivamente estintosi per prescrizione.

La Corte rileva che il caso sottoposto alla sua attenzione non è caratterizzato da alcuna circostanza eccezionale tale da giustificare il ricorso a una sanzione così severa, anche in considerazione del fatto che il video diffuso non era tale da arrecare un pregiudizio importante alla parte offesa.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che, a causa del *quantum* e della natura della sanzione imposta al ricorrente, l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione di quest'ultimo non fosse proporzionata agli scopi legittimi perseguiti e che vi è stata dunque violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). Quanto ai danni morali, la Corte ha ritenuto che la constatazione di violazione costituisca sufficiente riparazione e non ha accordato al ricorrente alcuna somma a tale titolo.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 10 CEDU

Art. 41 CEDU

Art. 617-*quater* c.p.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 10 CEDU – sulla legittimità di un’ingerenza: *Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca*, n. 49017/99; *Nikula c. Finlandia*, n. 31611/96; *Perna c. Italia* [GC], n. 48898/99; *Ormanni c. Italia*, n. 30278/04, *Janowski c. Polonia* [GC], n. 25716/94; *Association Ekin c. Francia*, n. 39288/98, *Chauvy e altri c. Francia*, n. 64915/01.

4. Diritto di istruzione

Causa Tarantino c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 2 aprile 2013 (ricorsi nn. 25851/09, 29284/09, 64090/09)

Diritto all’istruzione – Accesso alle università – Limitazioni – Violazione dell’art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU – Non sussiste.

Le limitazioni applicate dallo Stato italiano all’accesso ai corsi di laurea (test di ingresso e numero chiuso) rispondono al fine legittimo di raggiungere alti livelli di professionalità nelle istituzioni didattiche di ordine superiore: esse, inoltre, sono proporzionate allo scopo di garantire un livello di istruzione universitaria minimo e adeguato. Per tali motivi, la Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell’articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Fatto. I ricorrenti sono otto candidati non ammessi ai test di ingresso ai corsi di laurea in medicina e odontoiatria.

Nello specifico, la prima ricorrente, sig.ra Tarantino, tentò per tre volte il test di ingresso per il corso di laurea in medicina. Nel 2007, insieme ad altri studenti, presentò ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, asserendo che i due criteri vincolanti usati dal Ministero per determinare il numero degli studenti che potevano essere ammessi ai diversi corsi di laurea di ogni ateneo fossero incompatibili con l’articolo 3(2)(c) e (g) del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, con la Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, con l’articolo 15 della Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea (la «UE»), con l’articolo 6 § 2 del Trattato sulla Unione Europea

in riferimento al principio di uguaglianza, e con l'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. La ricorrente contestava inoltre la decisione dello Stato di imporre le stesse limitazioni agli atenei privati, e lamentava l'inadeguatezza dei test di accesso. Con decreto del 28 aprile 2009, il Presidente della Repubblica rigettò i ricorsi in quanto infondati.

Gli altri sette ricorrenti, che hanno lavorato per diversi anni o lavorano tuttora come odontotecnici o igienisti dentali, non superarono il test di accesso al corso di laurea in odontoiatria. Tutti i tentativi precedenti e successivi si rivelarono comunque vani. Solo il sig. Marcuzzo aveva invece superato il test di accesso nell'anno accademico 1999/2000. Ciononostante, poiché egli non aveva sostenuto esami per 8 anni consecutivi a causa di gravi problemi familiari (come previsto dal Regolamento Universitario, articolo 149 del Regio Decreto n. 1592/1933), l'iscrizione al corso universitario e gli esami che aveva già superato persero validità nel luglio 2009.

Tutti i ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU, lamentando la violazione del loro diritto all'istruzione, di cui all'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Diritto.

Sull'art. 2 Prot. n. 1 CEDU (diritto all'istruzione). In via preliminare, la Corte rammenta che le garanzie di cui all'articolo 2 del Protocollo n. 1 si applicano alle istituzioni didattiche di ordine superiore presenti all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e che l'accesso ad esse è parte intrinseca del diritto enunciato nella prima frase dell'articolo 2 citato. A dispetto della sua importanza, tuttavia, tale diritto non è assoluto, ma può essere soggetto a limitazioni: esse sono permesse in quanto il diritto di accesso, per sua stessa natura, richiede di essere regolamentato dallo Stato.

La regolamentazione delle istituzioni responsabili dell'istruzione può variare nel tempo e nello spazio, in conformità ai fabbisogni e alle risorse della comunità e alle caratteristiche peculiari dei diversi gradi di istruzione. In questo campo, gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento, sebbene la decisione finale relativa al rispetto dei requisiti della Convenzione spetti alla Corte, che dovrà verificare se le limitazioni imposte non siano tali da ledere il diritto in questione al punto da comprometterne la stessa essenza e privarlo della sua efficacia.

Nel caso di specie la Corte, preso atto che sia il test di ingresso sia il c.d. numero chiuso sono previsti dalla legge (nello specifico dalle leggi n. 127 del 1997 e n. 264 del 1999), riconosce che tali limitazioni rispondono al fine legittimo di raggiungere alti livelli di professionalità, assicurando un livello di istruzione universitaria minimo e adeguato, e sono proporzionali allo scopo perseguito.

In particolare, relativamente alla proporzionalità della misura del “numero chiuso”, la Corte osserva che i criteri stabiliti dalla legge n. 264 del 1999 si pongono perfettamente in linea con la propria giurisprudenza, in base alla quale la regolamentazione del diritto all’istruzione può legittimamente variare a seconda dei fabbisogni e delle risorse della comunità e degli individui. In particolare, la Corte ribadisce che la Convenzione non prevede obblighi specifici in capo agli Stati circa la portata, l’organizzazione e il finanziamento dei mezzi di istruzione sul piano interno.

Del tutto priva di pregio è stata ritenuta la doglianza dei ricorrenti relativa alla applicazione delle medesime limitazioni anche agli atenei privati. Sul punto, la Corte non ritiene sproporzionata o arbitraria la regolamentazione che lo Stato fa delle istituzioni private, necessaria per impedire l’ammissione o l’esclusione arbitraria e per garantire un uguale trattamento delle persone. La Corte ritiene che sia giusto che lo Stato regolamenti rigorosamente tale settore – soprattutto nel campo degli studi in questione in cui un livello minimo e adeguato di istruzione è della massima importanza – affinché l’accesso alle università private non sia disponibile unicamente in base alle possibilità finanziarie dei candidati, a prescindere dai loro titoli e dalla predisposizione per la professione.

Inoltre, la Corte riconosce che il sovraffollamento delle classi possa essere dannoso per l’efficacia del sistema educativo, tanto da costituire un ostacolo per l’acquisizione di una specifica esperienza formativa.

La Corte ritiene altresì proporzionato il criterio che lega il contingentamento degli accessi alle università al fabbisogno della società di una particolare professione, sebbene giudichi tale interpretazione restrittiva in quanto, nell’abbracciare unicamente una prospettiva nazionale e limitata al settore pubblico, ignora i fabbisogni derivanti dal più ampio contesto europeo o privato. A tale riguardo, i giudici rilevano come la formazione di determinate categorie di professionisti rappresenti un enorme investimento e che sia pertanto ragionevole che lo Stato aspiri all’assorbimento da parte del mercato del lavoro di ogni candidato promosso. Osserva la Corte che una indisponibilità di posti di lavoro per tali categorie, dovuta alla saturazione del mercato del lavoro, genera ulteriori spese, visto che la disoccupazione costituisce indubbiamente un onere sociale che grava sull’intera società. Visto che è impossibile che lo Stato possa prevedere con certezza quanti saranno i laureati che usciranno dal mercato nazionale per andare a lavorare all’estero, la Corte non può ritenere irragionevole che lo Stato imponga prudentemente la sua politica sul presupposto che una alta percentuale di loro rimarrà sul territorio nazionale per cercarvi lavoro. Pertanto, anche il secondo criterio risulta essere proporzionato.

Infine, la Corte osserva che ai ricorrenti non è stato negato il diritto di iscriversi ad altri corsi di laurea per i quali avessero espresso un interesse, né è stata loro negata l'opportunità di proseguire gli studi all'estero. Inoltre, non essendovi un limite alla ripetibilità del test di ingresso, i ricorrenti hanno ancora l'opportunità di superarlo e di avere accesso al corso di laurea di loro prima scelta. In conclusione, la Corte ritiene che le misure imposte non siano sproporzionate e che nell'applicarle lo Stato non sia andato oltre il proprio margine di apprezzamento.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 2 Prot. n. 1 CEDU

Legge n. 127 del 1997

Legge n. 264 del 1999

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 2 Prot. n. 1 CEDU – diritto all'istruzione, sotto il profilo dell'accesso alle istituzioni didattiche superiori: *Leyla Şahin c. Turchia* [GC], n. 44774/98, §§ 134-42; *Mürsel Eren c. Turchia*, n. 60856/00, § 41.

Art. 2 Prot. n. 1 CEDU – relativamente alla legittimità delle limitazioni, sotto il profilo della prevedibilità e della proporzionalità: *Leyla Şahin*, [GC], sopra citata, § 154; *Ali c. il Regno Unito*, n. 40385/06, § 53, 11 gennaio 2011; *X c. Regno Unito*, n. 8844/80, Decisione della Commissione del 9 dicembre 1980; *Georgiou c. Grecia* (dec.), n. 45138/98, 13 gennaio 2000; *Cause relative ad alcuni aspetti del regime linguistico dell'insegnamento in Belgio* c. *Belgio*, 23 luglio 1968.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE PINTO DE ALBUQUERQUE

5. Fallimento e procedure concorsuali

Causa Caldarella c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 29703/06)

Causa De Carolis e Lolli c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 5 marzo 2013 (ricorso n. 33359/05)

Fatto e diritto. I ricorsi in titolo riguardano fattispecie precedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, di riforma della disciplina delle

procedure concorsuali, come modificato dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169, che ha profondamente innovato la materia, anche con riferimento alle incapacità e limitazioni personali che, nel testo previgente, sopravvivevano alla chiusura delle procedure fallimentari per il solo fatto del permanere dell'iscrizione nel registro dei falliti³⁸.

La Corte, richiamando i numerosi precedenti in materia, ha constatato in entrambe le cause la violazione dell'articolo 8 CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare e, limitatamente alla causa *Caldarella*, la violazione dell'articolo 13 CEDU in riferimento alle incapacità derivanti dall'iscrizione del nome dei ricorrenti nel registro dei falliti.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art 8 CEDU

Art. 13 CEDU.

Art. 41 CEDU.

Dlgs n. 5 del 2006

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 8 CEDU – *Campagnano c. Italia*, n. 77955/01, *Albanese c. Italia*, 23 marzo 2006 e *Vitiello c. Italia*, 23 marzo 2006.

Art. 13 CEDU – *Bottaro c. Italia*, 17 luglio 2003, *De Blasi c. Italia*, 5 ottobre 2006.

³⁸ Per un approfondimento del tema si rinvia ai Quaderni nn. 2 e 3 di questo *Osservatorio*.

***VI. SENTENZE IN MATERIA DI DIRITTO
AMMINISTRATIVO***

1. Edilizia e Urbanistica

Causa Varvara c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 29 ottobre 2013 (ricorso n. 17475/09)

Lottizzazione abusiva – Reato estinto per prescrizione – Illegittimità della confisca dei terreni e dei manufatti – Per mancanza di una sentenza di condanna – Violazione dell’art. 7 CEDU – Sussiste.

Protezione della proprietà – Ingerenza nel diritto al rispetto dei beni – Confisca disposta in assenza di una pronuncia di condanna per il reato di lottizzazione abusiva – Violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU – Per contrasto con il principio di legalità – Sussiste.

La Corte ha constatato la violazione dell’art. 7 CEDU, relativo al principio *nulla poena sine lege*, avendo ritenuto del tutto arbitraria la misura della confisca, in quanto disposta in assenza di una sentenza di condanna del ricorrente per il reato di lottizzazione abusiva.

La Corte ha constatato la violazione dell’art. 1, Prot. n. 1, CEDU, relativo alla protezione della proprietà avendo ritenuto illegittima l’ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente.

Fatto. Nel 1984, il sig. Varvara, desiderando costruire dei manufatti in prossimità della Foresta di Mercadante, presentò un piano di lottizzazione al comune di Cassano delle Murge. Ottenuta l’approvazione del progetto, il ricorrente concluse una convenzione di lottizzazione con il Comune e ottenne i permessi di costruire per un primo gruppo di edifici.

Il 6 febbraio 1986 fu pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il decreto ministeriale 1° agosto 1985, con il quale veniva disposto l’assoggettamento dei terreni situati attorno alla Foresta di Mercadante alla tutela paesaggistica di cui alla legge n. 1497 del 1939, le cui disposizioni prevedevano che i permessi di costruire potevano essere rilasciati soltanto dopo aver ottenuto un’autorizzazione ministeriale. Il comune di Cassano delle Murge impugnò il decreto ministeriale dinanzi al Tribunale amministrativo per la Puglia e, con decisione del 10 marzo 1993, vinse parzialmente la causa. Per effetto di questa decisione i terreni interessati dal progetto del ricorrente non furono più sottoposti ai vincoli paesaggistici.

Nel frattempo erano entrate in vigore dapprima la legge n. 431 del 1985, che attribuiva alle regioni la competenza esclusiva a legiferare in materia di tutela paesaggistica, e successivamente la legge regionale n. 30 del 1990, che disponeva l’assoggettamento dei terreni situati in prossimità dei boschi a vincoli paesaggistici che necessitavano dell’autorizzazione della Regione, ad eccezione dei casi in cui il piano di lottizzazione fosse stato approvato prima del 6 giugno 1990. Per effetto

combinato di queste leggi, i piani che dovevano essere approvati dopo questa data dovevano ricevere il parere favorevole del comitato urbanistico regionale.

Nel 1993 il ricorrente presentò al Comune di Cassano delle Murge una variante al piano già approvato nel 1984. Successivamente concluse una convenzione di lottizzazione con il comune che gli rilasciò il permesso di costruire. Il 21 maggio 2007 il comune rilasciò un attestato di conformità alla legislazione in materia paesaggistica di tutte le opere realizzate dal ricorrente prima del 30 settembre 2004.

A carico del ricorrente fu avviato un procedimento penale per lottizzazione abusiva. Il 6 febbraio 1997 i terreni e i manufatti (diciassette immobili contenenti ciascuno quattro alloggi) furono sottoposti a sequestro conservativo.

Il 1° giugno 1998 il sig. Varvara veniva condannato per lottizzazione abusiva e veniva disposta la confisca dei terreni e degli edifici. La Corte d'appello di Bari – ritenendo che esistesse un solo piano di lottizzazione che era stato autorizzato nel 1984, ossia ben prima dell'entrata in vigore del decreto ministeriale del 1985 e della legge n. 431 del 1985 – accoglieva l'impugnazione dell'imputato, che veniva così assolto il 22 gennaio 2001 con la formula “perché il fatto non sussiste”. La confisca veniva revocata e i beni restituiti. Il Pubblico Ministero presentava ricorso per Cassazione e la Corte, il 17 maggio 2002, annullava la sentenza con rinvio. La Corte d'appello, in sede di rinvio, dichiarava l'imputato colpevole, lo condannava e disponeva nuova confisca dei terreni lottizzati e degli immobili. L'imputato ricorreva in Cassazione, ottenendo un nuovo annullamento con rinvio. Seguirono un nuovo giudizio d'appello e un ennesimo giudizio di cassazione. Con sentenza del 23 marzo 2006, la Corte d'appello di Bari dichiarò il non luogo a procedere in quanto i reati si erano estinti per prescrizione dalla fine del 2002, ma confermò la confisca. I giudici d'appello precisarono che, secondo la giurisprudenza della Cassazione, era obbligatorio infliggere la confisca contestata sia in caso di assoluzione nel merito (ad eccezione della formula “perché il fatto non sussiste”) sia in caso di prescrizione nell'ipotesi in cui il piano di lottizzazione contrastasse oggettivamente con alcune norme in materia di assetto del territorio. Essa considerò la variante come un nuovo piano di lottizzazione che, pertanto, avrebbe dovuto ottenere l'autorizzazione regionale prima del rilascio dei permessi di costruire.

Avverso tale pronuncia, il ricorrente propose ricorso per cassazione, respinto con sentenza dell'11 giugno 2008.

Diritto.

Sull'art. 7 CEDU (nulla poena sine lege). La Corte ha rammentato di essersi già occupata della compatibilità della misura della confisca con la Convenzione nella causa *Sud Fondi c. Italia*. In quella circostanza, aveva concluso che l'applicazione

della confisca, disposta nonostante la decisione di assolvere i ricorrenti, fosse in contrasto con l'art. 7 della CEDU, in quanto tale misura era priva di base legale e del tutto arbitraria³⁹.

Nel caso in esame, la Corte ha preliminarmente osservato che i giudici nazionali, ascrivendo la confisca urbanistica tra le sanzioni amministrative, hanno interpretato la normativa nazionale nel senso di ritenere applicabile tale misura anche ai casi in cui non vi sia una sentenza di condanna.

A tale riguardo, la Corte ha rilevato che, in base al principio di legalità della pena, non si può punire un imputato in mancanza di una condanna, né si può comminare una pena in caso di prescrizione del reato. La Corte dichiara quindi di non comprendere come sia conciliabile con l'articolo 7 della Convenzione la punizione di un imputato il cui processo non si è concluso con una condanna.

La Corte ha ricordato le conseguenze che discendono dal principio di legalità della pena di cui all'art. 7 CEDU. Dato che nessuno può essere riconosciuto colpevole di un reato che non sia previsto dalla legge né può subire una pena che non sia prevista dalla legge, una prima conseguenza è, ovviamente, il divieto per i giudici nazionali di interpretare in modo estensivo la legge in senso sfavorevole all'imputato, altrimenti questi potrebbe essere punito per un comportamento non previsto come reato. Le altre fondamentali conseguenze si ravvisano nel divieto di infliggere una sanzione penale per un reato commesso da altri ovvero in mancanza di un giudizio di colpevolezza.

La Corte ha quindi illustrato la sua giurisprudenza in materia, evidenziando come ai fini della Convenzione non si può avere «condanna» senza che sia legalmente accertato un illecito – penale o, eventualmente, disciplinare – così come non si può avere una pena senza l'accertamento di una responsabilità personale.

Tuttavia, pur riconoscendo agli Stati contraenti una certa libertà nel sanzionare penalmente un atto compiuto fuori dall'esercizio normale di uno dei diritti tutelati dalla Convenzione e, quindi, di definire gli elementi costitutivi di questo reato, a giudizio della Corte la logica della «pena» e della «punizione» e la nozione di colpevolezza depongono a favore di un'interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, un accertamento di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore. In mancanza di ciò, la punizione non avrebbe senso (in tal senso si veda la sentenza resa nel caso *Sud Fondi e altri c. Italia*, § 116). Sarebbe infatti incoerente esigere, da una parte, una base legale accessibile e prevedibile e permettere, dall'altra, una punizione quando, come nel caso di specie, la persona interessata non è stata condannata.

³⁹ Per un approfondimento della questione, si veda il Quaderno n. 6 di questo *Osservatorio*.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto che l'applicazione della misura della confisca in assenza di una sentenza di condanna si ponga in contrasto con la Convenzione. Infatti, la sanzione penale inflitta al ricorrente, quando il reato era estinto e la sua responsabilità non era stata accertata con una sentenza di condanna, contrasta con i principi di legalità penale che sono parte integrante del principio di legalità che l'articolo 7 della Convenzione impone di rispettare. La sanzione controversa non è quindi prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione ed è arbitraria.

Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

Sull'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (protezione della proprietà). La Corte rammenta che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 esige che una ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia legale. Nel caso di specie, avendo la Corte constatato che il reato in relazione al quale è stata ordinata la confisca dei beni del ricorrente non era previsto dalla legge nel senso dell'articolo 7 della Convenzione ed era arbitrario, ne discende che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente era contraria al principio di legalità ed era arbitraria e che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Pertanto, la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte ha accordato al ricorrente la somma di 10.000 euro per il danno morale subito.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 7 CEDU

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 7 CEDU – relativamente al divieto di non applicare la legge penale in maniera estensiva a sfavore dell'imputato: *Coëme e altri c. Belgio*, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, §145.

Art. 7 CEDU – relativamente al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*: *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, *Guzzardi c. Italia*, 6 novembre 1980.

Art. 7 CEDU – relativamente alla applicazione della confisca in assenza di una sentenza di condanna: *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia* §§ 112 e 114.

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU – relativamente al principio di preminenza del diritto: *Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 50.

2. Espropriazioni

Causa Musella e Esposito c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 14817/02)

Causa Gianquitti e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 36228/02)

Causa Ventura c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 24814/03)

Causa Rubortone c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 5 febbraio 2013 (ricorso n. 24891/03)

Causa Rubortone e Caruso c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 16 luglio 2013 (ricorso n. 24892/12)

Causa Stea e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 12 marzo 2013 (ricorso n. 32843/03)

Constatano la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.

Fatto e diritto. Le sentenze in titolo prendono le mosse da casi di espropriazione indiretta, già oggetto di numerosissime pronunce di accertamento della violazione dell'art. 1, Prot. n. 1 CEDU, da parte dello Stato italiano.

La Corte, richiamando i propri precedenti in materia, ha ricordato che l'istituto dell'espropriazione indiretta, nel prevedere che in mancanza di un formale provvedimento espropriativo sia la sentenza di un giudice ad accertare definitivamente il trasferimento della proprietà del bene al patrimonio della pubblica amministrazione, viola il principio di legalità in quanto non assicura un sufficiente grado di certezza giuridica e permette all'amministrazione di non rispettare, a suo esclusivo beneficio, le regole fissate in materia di espropriazione.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1, Prot. n. 1 CEDU - sul rispetto del principio di legalità: *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n° 31524/96, *Carbonara e Ventura c. Italia*, n° 24638/94, *Acciardi et Campagna c. Italia*, n° 41040/98, *Pasculli c. Italia*, n° 36818/97, *Scordino c. Italia* ° 3), n° 43662/98, *Serrao c. Italia*, n° 67198/01, *La Rosa e Alba c. Italia* n° 1), n° 58119/00, *Chirò c. Italia* ° 4), n° 67196/01, *Guiso-Gallsay c. Italia* (equa soddisfazione) [GC], n. 58858/00.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU

Art. 41 CEDU

3. Liquidazioni ex art. 41 CEDU

Causa Lanteri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 29 gennaio 2013 (ricorso n. 56578/00)

Liquida ai sensi dell'art. 41 CEDU l'equa soddisfazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU relativo alla protezione della proprietà.

Relativamente al ricorso in titolo, la Corte ha liquidato l'equa soddisfazione per violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU relativo alla protezione della proprietà, già constatata con sentenza del 15.11.2005 per il contrasto dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità.

VII. DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

I dati statistici relativi all'attività della Corte registrano, anche per il 2013, una diminuzione del numero dei ricorsi pendenti⁴⁰, i quali ammontano a circa 99 mila, con un decremento del 22 per cento rispetto al dato del 2012.

Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2012-2013, si può notare che nel corso del 2012 la Corte ha reso 1678 sentenze, di cui 63 relative all'Italia, mentre nel 2013 sono state emanate 3659 sentenze, di cui 39 relative all'Italia. Considerato il numero complessivo delle sentenze emanate dalla Corte nel corso del 2013, si riscontra un considerevole aumento delle pronunce di circa il 118 per cento (il numero della cause concluse è stato nel 2012 pari a 87879, mentre nel 2013 sono state concluse 93396 cause).

La considerazione dell'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. 14⁴¹ 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 2010⁴². Esso ha introdotto le seguenti principali modifiche:

- per i ricorsi palesemente inammissibili, le decisioni di ammissibilità, attualmente prese da una commissione di tre giudici, verranno adottate da *un singolo giudice*, assistito da relatori non giudici, al fine di accrescere le capacità di filtro della Corte;
- per i ricorsi ripetitivi, che appartengono cioè ad una serie derivante dalla stessa carenza strutturale a livello nazionale, l'istanza è dichiarata ammissibile e giudicata da una commissione di *tre giudici* (contro l'attuale sezione, composta da sette giudici) sulla base di una procedura sommaria semplificata;

⁴⁰ Per ulteriori informazioni, si rinvia al Rapporto Annuale disponibile sul sito della Corte.

⁴¹ Questo Protocollo è stato definito, dal Rapporto del Gruppo dei Saggi, presentato al Comitato dei Ministri per la riunione del 15 novembre 2006, come lo strumento volto ad offrire alla Corte i mezzi procedurali e la necessaria flessibilità per la trattazione di tutti i ricorsi entro un termine ragionevole, consentendole di concentrarsi sui casi più importanti (per il testo si veda il *Quaderno* n. 3 di questa collana, pag. 219). La finalità è pertanto quella di risolvere i problemi di congestione del lavoro della Corte, già in precedenza evidenziati.

⁴² <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=194&CM=7&DF=12/03/2010&CL=ITA>

- nuovi criteri di ammissibilità: nella prospettiva di permettere alla Corte una maggiore flessibilità, la Corte stessa potrebbe dichiarare inammissibili le istanze nel caso in cui il richiedente non abbia subito un pregiudizio significativo, purché il "rispetto dei diritti umani" non richieda che la Corte si faccia pienamente carico del ricorso e ne esamini il merito. Tuttavia, per evitare che ai ricorrenti venga negata una tutela giuridica per il pregiudizio subito, per quanto minimo questo sia, la Corte non potrà rigettare un ricorso su tali basi, se lo Stato chiamato in causa non ne prevede una tutela.

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

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

Il futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo è stato al centro dei dibattiti dei Ministri responsabili della tutela dei diritti umani dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa nel 2010, in occasione della Conferenza di Interlaken, e nel 2012 durante i lavori della Conferenza di Brighton. All'esito di quest'ultima conferenza il Comitato dei Ministri è stato incaricato di studiare le modalità d'introduzione di una serie di misure di diversa natura, finalizzate all'accrescimento dell'efficienza e della produttività della Corte⁴³.

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

- inserisce nel preambolo alla Convenzione il riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento degli Stati contraenti;
- riduce a 4 mesi il termine entro il quale la Corte può essere adita;
- fissa a 65 anni l'età massima per essere eletti giudici della Corte;

⁴³ Per un approfondimento dei temi e delle questioni affrontate nel corso della Conferenza si rinvia alla *Rassegna introduttiva* del Quaderno n. 9 di questo *Osservatorio*.

- soppriime il diritto per le parti del giudizio di opporsi alla rimessione alla Grande Camera previsto dall'art. 30;
- elimina la previsione contenuta nell'articolo 35, par. 3, lett. B, in base alla quale la Corte non poteva dichiarare irricevibile un ricorso se, pur in assenza di un pregiudizio grave in capo al ricorrente, il caso non fosse stato debitamente esaminato da un tribunale interno.

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

2. La Corte europea dei diritti dell'uomo

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

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

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

Preliminare rispetto al merito è l'esame dei profili di ricevibilità dei ricorsi, salvo i casi di esame congiunto della ricevibilità e del merito. Dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14, la decisione di irricevibilità che "*può essere assunta senza alcun esame ulteriore*" può essere adottata anche da un giudice unico; in caso contrario,

il giudice unico trasmette i ricorsi a un comitato o ad una Camera per l'ulteriore esame (art. 27 CEDU). I comitati di tre giudici, dal canto loro, possono non soltanto dichiarare all'unanimità un ricorso irricevibile, ma altresì dichiararlo ricevibile ed esaminarlo nel merito, a condizione che questo sia relativo a una questione di interpretazione o di applicazione della Convenzione oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte (c.d. "*repetitive cases*") (art. 28 CEDU). La medesima norma prevede, in questo caso, che il giudice dello Stato convenuto che non sia già membro del comitato investito del ricorso possa essere invitato a farne parte al posto di un altro componente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Ratifica ed esecuzione della CEDU e dei Protocolli

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

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

- legge n. 848 del 1955 per il Protocollo n. 1;
- legge n. 653 del 1966 per i Protocolli addizionali alla Convenzione numeri 2 e 3 concernenti, il Protocollo n. 2, l'attribuzione alla Corte europea dei diritti dell'uomo della competenza ad esprimere pareri consultivi, ed il Protocollo n. 3 la modifica degli articoli 29, 30 e 34 della Convenzione stessa;
- D.P.R. n. 217 del 1982 per il Protocollo n. 4 che riconosce taluni diritti e libertà oltre quelli che già figurano nella detta convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963;
- legge n. 448 del 1967 per il Protocollo addizionale alla Convenzione n. 5 che modifica gli articoli 22 e 40 della Convenzione;
- legge n. 8 del 1989 per il Protocollo n. 6 sull'abolizione della pena di morte;
- legge n. 98 del 1990 per il Protocollo n. 7 concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici;
- legge n. 496 del 1988 per il Protocollo n. 8;
- legge n. 257 del 1993 per il Protocollo n. 9;
- legge n. 17 del 1995 per il Protocollo n. 10;
- legge n. 296 del 1997 per il Protocollo n. 11 recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla convenzione;
- legge n. 179 del 2008 per il Protocollo n. 13 relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza;
- legge n. 280 del 2005 per il Protocollo n. 14.

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

2. Tabelle statistiche

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

***Ricorsi presentati alla Corte europea dei
Diritti dell'Uomo dal 1997 al 2013
riguardanti tutti gli Stati parti della
Convenzione***

<i>Anno di presentazione</i>	<i>Numero dei ricorsi</i>
<i>1997</i>	<i>14.200</i>
<i>1998</i>	<i>18.200</i>
<i>1999</i>	<i>22.600</i>
<i>2000</i>	<i>30.200</i>
<i>2001</i>	<i>31.300</i>
<i>2002</i>	<i>34.500</i>
<i>2003</i>	<i>38.800</i>
<i>2004</i>	<i>44.100</i>
<i>2005</i>	<i>45.500</i>
<i>2006</i>	<i>50.500</i>
<i>2007</i>	<i>55.100</i>
<i>2008⁴⁴</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>

⁴⁴Dall'anno 2008, i dati statistici elaborati dalla Corte EDU non prendono in considerazione il numero dei ricorsi presentati a Strasburgo, ma solo il numero dei ricorsi assegnati ad un organo della Corte.

*Sentenze emanate dalla Corte europea
dei diritti dell'uomo dal 1997 al 2013
riguardanti tutti gli Stati parti della
Convenzione*

<i>Anno di emanazione</i>	<i>Sentenze emanate</i>
<i>1997</i>	106
<i>1998</i>	105
<i>1999</i>	177
<i>2000</i>	695
<i>2001</i>	889
<i>2002</i>	844
<i>2003</i>	703
<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

***Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti
dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2013***

<i>Sentenze che accertano almeno una violazione delle norme CEDU o dei Protocolli</i>	34
<i>Sentenze che non accertano violazioni</i>	2
<i>Altre tipologie di sentenze (equa soddisfazione, cancellazioni, revisione, eccezioni preliminari ed incompetenza.)</i>	3
TOTALE	39

***Violazioni accertate dalla Corte europea dei Diritti
dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2013***

<i>Violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)</i>	2
<i>Violazione del diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU)</i>	7
<i>Violazione del diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU) sotto il profilo della ragionevole durata (art. 6 comma 1 CEDU)</i>	16
<i>Violazione del diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU) sotto il profilo mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi (art. 6 comma 1 CEDU)</i>	4
<i>Nulla poena sine lege (art. 7 CEDU)</i>	1
<i>Violazione del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)</i>	4
<i>Violazione del diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 10 CEDU)</i>	2
<i>Violazione del diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 CEDU)</i>	1
<i>Violazione della protezione della proprietà (art. 1 Prot. n. 1)</i>	13

***Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti
dell'Uomo nel 2013 nei confronti degli Stati parti
della Convenzione***

<i>Albania</i>	8
<i>Andorra</i>	0
<i>Armenia</i>	2
<i>Austria</i>	15
<i>Azerbaijan</i>	8
<i>Belgio</i>	9
<i>Bosnia Erzegovina</i>	7
<i>Bulgaria</i>	26
<i>Cipro</i>	1
<i>Croazia</i>	24
<i>Danimarca</i>	0
<i>Estonia</i>	6
<i>Finlandia</i>	3
<i>Francia</i>	36
<i>Georgia</i>	2
<i>Germania</i>	6
<i>Grecia</i>	38
<i>Irlanda</i>	2
<i>Islanda</i>	0
<i>Italia</i>	39
<i>Lettonia</i>	10
<i>Liechtenstein</i>	1
<i>Lituania</i>	12

<i>Lussemburgo</i>	2
<i>Macedonia</i>	9
<i>Malta</i>	10
<i>Moldavia</i>	19
<i>Monaco</i>	1
<i>Montenegro</i>	3
<i>Norvegia</i>	3
<i>Paesi Bassi</i>	1
<i>Polonia</i>	23
<i>Portogallo</i>	11
<i>Repubblica Ceca</i>	38
<i>Romania</i>	88
<i>Regno Unito</i>	13
<i>Russia</i>	129
<i>San Marino</i>	0
<i>Serbia</i>	24
<i>Repubblica Slovacca</i>	16
<i>Slovenia</i>	25
<i>Spagna</i>	12
<i>Svezia</i>	16
<i>Svizzera</i>	13
<i>Turchia</i>	124
<i>Ucraina</i>	69
<i>Ungheria</i>	42
TOTALE	916⁴⁵

⁴⁵ Alcune sentenze sono state emesse nei confronti di più Stati membri: Albania e Italia, Romania e Italia, Polonia e Grecia

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,

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

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

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

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

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

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

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

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

hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo

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

TITOLO I

Diritti e libertà

Articolo 2

Diritto alla vita

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

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

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

Articolo 3

Proibizione della tortura

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

Articolo 4

Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato

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

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

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

Articolo 5

Diritto alla libertà e alla sicurezza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articolo 6

Diritto a un equo processo

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

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

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

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

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

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

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

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

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

Articolo 7

Nulla poena sine lege

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

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

generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

Articolo 8

Diritto al rispetto della vita privata e familiare

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

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

Articolo 9

Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

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

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

Articolo 10

Libertà di espressione

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

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

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

Articolo 11

Libertà di riunione e di associazione

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

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

Articolo 12

Diritto al matrimonio

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

Articolo 13

Diritto a un ricorso effettivo

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

Articolo 14

Divieto di discriminazione

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

Articolo 15

Deroga in caso di stato d'urgenza

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

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

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

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

Articolo 16

Restrizioni all'attività politica degli stranieri

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

Articolo 17

Divieto dell'abuso di diritto

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

Articolo 18

Limite all'applicazione delle restrizioni ai diritti

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

Titolo II

Corte europea dei diritti dell'uomo

Articolo 19

Istituzione della Corte

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

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

Articolo 20

Numero di giudici

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

Articolo 21

Condizioni per l'esercizio delle funzioni

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

2. I giudici siedono alla Corte a titolo individuale.

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

Articolo 22

Elezione dei giudici

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

Articolo 23

Durata del mandato e revoca

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

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

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

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

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

Articolo 24

Cancelleria e relatori

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

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

Articolo 25

Assemblea plenaria

La Corte riunita in Assemblea plenaria

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

b) costituisce Camere per un periodo determinato;

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

d) adotta il regolamento della Corte;

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

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

Articolo 26

Composizione di giudice unico, comitati, Camere e Grande Camera

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

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

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

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

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

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

Articolo 27

Competenza dei giudici unici

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

2. La decisione è definitiva.

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

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

Articolo 28

Competenza dei comitati

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

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

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

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

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

Articolo 29

Decisioni delle Camere sulla ricevibilità e il merito

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

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

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

Articolo 30

Rimessione alla Grande Camera

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

Articolo 31

Competenze della Grande Camera

La Grande Camera

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

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

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

Articolo 32

Competenza della Corte

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

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

Articolo 33

Ricorsi interstatali

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

Articolo 34

Ricorsi individuali

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

Articolo 35

Condizioni di ricevibilità

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

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

a) è anonimo; oppure

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

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

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

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

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

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

Articolo 36

Intervento di terzi

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

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

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

Articolo 37

Cancellazione

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

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

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

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

Articolo 38

Esame in contraddittorio della causa

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

Articolo 39

Composizione amichevole

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

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

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

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

Articolo 40

Udienza pubblica e accesso ai documenti

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

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

meno che il presidente della Corte non decida diversamente.

Articolo 41

Equa soddisfazione

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

Articolo 42

Sentenze delle Camere

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

Articolo 43

Rinvio dinnanzi alla Grande Camera

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

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

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

Articolo 44

Sentenze definitive

1. La sentenza della Grande Camera è definitiva.

2. La sentenza di una Camera diviene definitiva

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

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

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

3. La sentenza definitiva è pubblicata.

Articolo 45

Motivazione delle sentenze e delle decisioni

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

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

Articolo 46

Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze

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

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

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

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

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

5. Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame.

Articolo 47

Pareri consultivi

1. La Corte può, su richiesta del Comitato dei Ministri, fornire pareri consultivi su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli.

2. Tali pareri non devono riguardare questioni inerenti al contenuto o alla portata dei diritti e libertà definiti nel Titolo I della Convenzione e nei Protocolli, né su altre questioni su cui la Corte o il Comitato dei Ministri potrebbero doversi pronunciare in seguito alla presentazione di un ricorso previsto dalla Convenzione.

3. La decisione del Comitato dei Ministri di chiedere un parere alla Corte è adottata con un voto della maggioranza dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

Articolo 48

Competenza consultiva della Corte

La Corte decide se la richiesta di un parere consultivo presentata dal Comitato dei Ministri sia di sua competenza a norma dell'articolo 47.

Articolo 49

Motivazione dei pareri consultivi

1. Il parere della Corte è motivato.

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

3. Il parere della Corte è trasmesso al Comitato dei Ministri.

Articolo 50

Spese di funzionamento della Corte

Le spese di funzionamento della Corte sono a carico del Consiglio d'Europa.

Articolo 51

Privilegi e immunità dei giudici

I giudici beneficiano, durante l'esercizio delle loro funzioni, dei privilegi e delle immunità previsti dall'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa e dagli accordi conclusi in base a questo articolo.

Titolo III

Disposizioni varie

Articolo 52

Inchieste del Segretario generale

Ogni Alta Parte contraente, su domanda del Segretario generale del Consiglio d'Europa, fornirà le spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura l'effettiva applicazione di tutte le disposizioni della presente Convenzione.

Articolo 53

Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti

Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi.

Articolo 54

Poteri del Comitato dei Ministri

Nessuna disposizione della presente Convenzione porta pregiudizio ai poteri conferiti al Comitato dei Ministri dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

Articolo 55

Rinuncia a strumenti alternativi di composizione delle controversie

Le Alte Parti contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, ad avvalersi dei trattati, delle convenzioni o delle dichiarazioni tra di esse in vigore allo scopo di sottoporre, mediante ricorso, una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste da detta Convenzione.

Articolo 56

Applicazione territoriale

1. Ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo, può dichiarare, mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che la presente Convenzione si applicherà, con riserva del paragrafo 4 del presente articolo, su tutti i territori o su determinati territori di cui esso cura le relazioni internazionali.

2. La Convenzione si applicherà sul territorio o sui territori designati nella notifica a partire dal trentesimo giorno successivo alla data in cui il Segretario generale del Consiglio d'Europa avrà ricevuto tale notifica.

3. Sui detti territori le disposizioni della presente Convenzione saranno applicate tenendo conto delle necessità locali.

4. Ogni Stato che abbia presentato una dichiarazione conformemente al primo paragrafo del presente articolo può, in qualunque momento, dichiarare,

relativamente a uno o a più territori indicati in tale dichiarazione, di accettare la competenza della Corte a esaminare ricorsi di persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di privati a norma dell'articolo 34 della Convenzione.

Articolo 57

Riserve

1. Ogni Stato, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione. Le riserve di carattere generale non sono autorizzate ai sensi del presente articolo.

2. Ogni riserva emessa in conformità al presente articolo comporta una breve esposizione della legge in questione.

Articolo 58

Denuncia

1. Un'Alta Parte contraente può denunciare la presente Convenzione solo dopo un periodo di cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti e dando un preavviso di sei mesi mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che ne informa le altre Parti contraenti.

2. Tale denuncia non può avere l'effetto di svincolare l'Alta Parte contraente interessata dagli obblighi contenuti nella presente Convenzione per quanto riguarda qualunque fatto suscettibile di costituire una violazione di tali obblighi, da essa posto in essere anteriormente alla data in cui la denuncia è divenuta efficace.

3. Alla stessa condizione, cesserebbe d'esser parte alla presente Convenzione qualunque Parte contraente che non fosse più membro del Consiglio d'Europa.

4. La Convenzione può essere denunciata in conformità alle disposizioni dei precedenti paragrafi per quanto riguarda ogni territorio in relazione al quale sia stata dichiarata applicabile in base all'articolo 56.

Articolo 59

Firma e ratifica

1. La presente Convenzione è aperta alla firma dei membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata. Le ratifiche saranno depositate presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. L'Unione europea può aderire alla presente Convenzione.

3. La presente Convenzione entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica.

4. Per ogni firmatario che la ratificherà successivamente, la Convenzione entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

5. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti i membri del Consiglio d'Europa l'entrata in vigore della Convenzione, i nomi delle Alte Parti contraenti che l'avranno ratificata, nonché il deposito di ogni altro strumento di ratifica avvenuto successivamente.

Fatto a Roma il 4 novembre 1950 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale ne trasmetterà copie autenticate a tutti i firmatari.

3.2. Protocollo addizionale n. 1

PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 1

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Protezione della proprietà

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

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

Articolo 2 - Diritto all'istruzione

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

Articolo 3 - Diritto a libere elezioni

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

Articolo 4 - Applicazione territoriale

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

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

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

Articolo 5 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 6 - Firma e ratifica

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

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

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

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

3.3. Protocollo addizionale n. 4

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

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Divieto di imprigionamento per debiti

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

Articolo 2 - Libertà di circolazione

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

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

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

Articolo 3 - Divieto di espulsione dei cittadini

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

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

Articolo 4 - Divieto di espulsioni collettive di stranieri

Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Articolo 5 - Applicazione territoriale

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

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

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

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

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

Articolo 6 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 7 - Firma e ratifica

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

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

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

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

3.4. Protocollo addizionale n. 7

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

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

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Garanzie procedurali in caso di espulsioni di stranieri

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

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

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

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

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

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

Articolo 3 - Diritto di risarcimento in caso di errore giudiziario

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

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

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

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

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

Articolo 5 - Uguaglianza degli sposi

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

Articolo 6 - Applicazione territoriale

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

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

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

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

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

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

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

Articolo 7 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 8 - Firma e ratifica

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

Articolo 9 - Entrata in vigore

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

conformemente alle disposizioni dell'articolo 8.

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

Articolo 10 - Funzioni del depositario

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

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

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

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

3.5. Protocollo addizionale n. 13

**PROTOCOLLO N. 13 ALLA
CONVENZIONE PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ
FONDAMENTALI, RELATIVO
ALL'ABOLIZIONE DELLA PENA DI
MORTE IN QUALSIASI
CIRCOSTANZA⁴⁷**

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del presente Protocollo, Convinti che il diritto di qualsiasi persona alla vita è un valore fondamentale in una società democratica, e che l'abolizione della pena di morte è essenziale per la protezione di questo diritto ed il pieno riconoscimento della dignità inerente a tutti gli esseri umani; Desiderosi di rafforzare la protezione del diritto alla vita garantito dalla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito denominata «la Convenzione»);

Rilevando che il Protocollo n° 6 alla Convenzione concernente l'abolizione della pena di morte, firmato a Strasburgo il 28 aprile 1983, non esclude la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra;

Determinati a compiere il passo definitivo al fine di abolire la pena di morte in qualsiasi circostanza,

hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 – Abolizione della pena di morte

La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena né giustiziato.

Articolo 2 – Divieto di deroghe

Nessuna deroga è autorizzata alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

Articolo 3 – Divieto di riserve

Nessuna riserva è ammessa alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

Articolo 4 – Applicazione territoriale

1. Ogni Stato può, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare il territorio o i territori ai quali il presente Protocollo si applicherà.

2. Ogni Stato può, in qualsiasi successivo momento, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio designato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore nei confronti di questo territorio il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione fatta in forza dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata, per quanto riguarda ogni territorio specificato in tale dichiarazione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avranno effetto il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 5 – Relazioni con la Convenzione

Gli Stati Parti considerano gli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo quali articoli addizionali alla Convenzione, e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Articolo 6 – Firma e ratifica

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno firmato la Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo

⁴⁷ Traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera.

senza avere contemporaneamente o precedentemente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 7 – Entrata in vigore

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

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

Articolo 8 – Funzioni del depositario

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

- a. ogni firma;
 - b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
 - c. ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo conformemente ai suoi articoli 4 e 7;
 - d. ogni altro atto, notifica o comunicazione, relativa al presente Protocollo.
- In fede di che, i sottoscritti, a tal fine debitamente autorizzati, hanno firmato il presente Protocollo.

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

3.6. Legge 24 marzo 2001, n. 89

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

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2001

Capo I

DEFINIZIONE IMMEDIATA DEL PROCESSO CIVILE

Art. 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

Art. 2. *(Diritto all'equa riparazione)*

1. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di 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, ha diritto ad una equa riparazione.

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 (1).

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 (2).

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 (3).

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 (4).

2-quinquies. Non è riconosciuto alcun indennizzo:

a) in favore della parte soccombente condannata a norma dell'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, primo comma, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;

d) nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte;

e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'articolo *2-bis*.

f) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento (6).

[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.] (7)

(1) Comma sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 1), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

(2) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

(3) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

(4) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

(5) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

(6) Comma aggiunto dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

(7) Comma abrogato dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 3), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

Art. 2-bis (Misura dell'indennizzo) (1).

1. Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo.

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

a) dell'esito del processo nel quale si e' 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.

Art. 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 competente ai sensi dell' articolo 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto e' concluso o estinto relativamente ai gradi di merito il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata. Si applica l' articolo 125 del codice di procedura civile.

2. Il ricorso e' 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 e' 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. Si applicano i primi due commi dell' articolo 640 del codice di procedura civile.

5. Se accoglie il ricorso, il giudice ingiunge all'amministrazione contro cui e' 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 e' 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.

(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.

Art. 4. (*Termine e condizioni 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 e' divenuta definitiva.

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

Art. 5 (*Comunicazioni*) (1)

1. Il ricorso, unitamente al decreto che accoglie la domanda di equa riparazione, e' notificato per copia autentica al soggetto nei cui confronti la domanda e' 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 e' 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, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

Art. 5- bis (*Gratuità del procedimento*) (1)

[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.

Art. 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, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

Art.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 e' 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, con la decorrenza di cui al comma 2 del medesimo decreto.

Art. 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.

(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.

Art. 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.

3.7. Legge 9 gennaio 2006, n. 12

"Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo"

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 15 del 19 gennaio 2006

Art. 1.

1. All'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo la lettera *a)* è inserita la seguente:

«*a-bis)* promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce;».

3.8. Legge 24 dicembre 2012, n. 234

"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2013

Art. 43

Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea

1. Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
2. Lo Stato esercita nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 41 della presente legge.
3. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali.
4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
5. Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 10:
 - a) nei modi indicati al comma 7, qualora l'obbligato sia un ente territoriale;
 - b) mediante prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ai sensi della legge 29 ottobre 1984, n. 720, per tutti gli enti e gli organismi pubblici, diversi da quelli indicati nella lettera a), assoggettati al sistema di tesoreria unica;
 - c) nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato e in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b).

6. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, e' stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato.

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa e' di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa e' recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

8. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 7 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

9. Le notifiche indicate nei commi 6 e 7 sono effettuate a cura e a spese del Ministero dell'economia e delle finanze.

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 violazioni.

VIII. ULTERIORI DOCUMENTI

1. Relazione della II Commissione giustizia sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere sulla questione carceraria

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(Relatore: **FERRANTI**)

SULLE

TEMATICHE OGGETTO DEL MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA TRASMESSO ALLE CAMERE IL 7 OTTOBRE 2013

Presentata alla Presidenza il 29 novembre 2013

Approvata dalla Commissione nella seduta del 28 novembre 2013, a conclusione di una procedura di esame svolta ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento.

1. Introduzione

La presente relazione è diretta ad approfondire le tematiche oggetto del messaggio sulla questione carceraria, inviato alle Camere il 7 ottobre 2013 dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione. La Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ravvisando l'opportunità di dare un seguito parlamentare al messaggio del Capo dello Stato, ha convenuto di chiedere alla Commissione Giustizia di procedere ad un approfondimento delle tematiche oggetto del documento, al fine di predisporre per l'Assemblea una relazione ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, che dovrà essere propedeutica ad un successivo esame da parte dell'Aula dei predetti argomenti, nelle forme e nei modi che potranno essere definiti successivamente dalla stessa Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

Come ha avuto modo di precisare il Presidente della Commissione in data 15 ottobre 2013, in occasione della prima seduta della Commissione dedicata all'esame delle predette tematiche, il messaggio non può costituire, neanche indirettamente, oggetto della relazione della Commissione. Non si tratta quindi di esprimere valutazioni sul messaggio del Capo dello Stato, ma di approfondire le tematiche che sono state affrontate nel messaggio. Si ricorda, a tale proposito il messaggio del Presidente della Repubblica non può essere oggetto di dibattito parlamentare, che potrà invece focalizzarsi sugli argomenti contenuti nel messaggio e, pertanto, sottoposti al Parlamento.

Per quanto attiene al lavoro svolto in Commissione, l'esame è stato avviato il 15 ottobre e si è concluso il 28 novembre 2013. Sono stati sentiti in audizione il Ministro della giustizia, Annamaria Cancellieri, (17 ottobre) ed il Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie (22 ottobre), al fine di acquisire dati ed informazioni relativamente a specifiche tematiche del messaggio.

In merito all'organizzazione dei lavori della Commissione, si segnala che il Presidente della Commissione, quale organo rappresentativo della Commissione, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del Regolamento, ha introdotto la discussione. Nella seduta del 15 ottobre, a seguito di espressa richiesta del rappresentante del gruppo PDL, ha proceduto alla nomina di un relatore. Al fine di evitare che a tale nomina potesse essere data una lettura di natura politica, considerando, ad esempio, il relatore come un relatore di maggioranza, il Presidente della Commissione ha nominato se stessa relatrice.

2. Tematiche oggetto del messaggio

Come si è già precisato, l'oggetto della presente relazione è stato definito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nel momento in cui ha conferito alla Commissione Giustizia il compito di procedere a un approfondimento delle tematiche contenute nel messaggio del Presidente della Repubblica sulla questione carceraria.

In primo luogo, quindi, occorre individuare tale tematiche nell'ambito dell'oggetto del messaggio, che è dato della questione carceraria. Per procedere in tal senso si è tenuto conto che in realtà oggetto del messaggio non è tanto e solo la questione carceraria nel suo complesso, quanto, piuttosto, la questione carceraria alla luce della cosiddetta sentenza Torreggiani, approvata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo l'8 gennaio 2013, secondo la procedura della sentenza pilota (sette ricorsi riuniti e decisi con una unica sentenza), che ha fissato in un anno il termine entro il quale l'Italia deve conformarsi alla sentenza stessa. Il termine scadrà il 28 maggio 2014.

Entro il predetto termine, quindi, l'Italia dovrà porre fine alle violazioni della Convenzioni accertate dalla sentenza. Secondo questa, l'Italia, a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i sette ricorrenti si sono trovati, ha violato l'articolo 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica «proibizione della tortura», pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti. La Corte ha affermato, in particolare, che «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento

cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone» e che «la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione». Il messaggio, quindi, pone all'attenzione del Parlamento non solo la questione carceraria, che peraltro era stata già evidenziata più volte in passato dalla Corte europea oltre che dal Capo dello Stato, ma anche, come espressamente sottolineato, «l'inderogabile necessità di porre fine, senza indugio, a uno stato di cose che ci rende tutti corresponsabili delle violazioni contestate all'Italia dalla Corte di Strasburgo.».

Il messaggio, quindi, non si limita a mettere in evidenza i dati relativi al sovraffollamento carcerario, ma raffigura anche diversi rimedi in relazione alle distinte tematiche, che possono essere utilizzati anche congiuntamente per dare una risposta a quanto – e nei tempi – l'Europa chiede con la sentenza Torreggiani.

Le tematiche oggetto del messaggio sono affrontate dalla relazione prendendo come spunto proprio dagli specifici rimedi individuati nel messaggio. Questi sono stati suddivisi in tre gruppi: *a)* la riduzione del numero complessivo dei detenuti attraverso innovazioni di carattere strutturale; *b)* l'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari; *c)* il ricorso a rimedi straordinari.

Prima di soffermarci sulle specifiche tematiche oggetto del messaggio è opportuno fare riferimento ai dati numerici relativi al sovraffollamento carcerario, che costituisce l'oggetto del messaggio.

In occasione dell'audizione del 17 ottobre 2013, il Ministro della Giustizia ha comunicato che la «presenza di detenuti, rilevata al 14.10.2013, è di 64.564 unità a fronte di capienza regolamentare di 47.599 posti. Quest'ultimo dato, come ha sottolineato il Ministro, «subisce una flessione abbastanza rilevante per effetto del mancato utilizzo di spazi (quantificabile in circa 4.500 posti regolamentari) dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia».

Dei 64.564, i detenuti condannati definitivamente sono 38.625. I detenuti in custodia cautelare sono 24.744. A queste due categorie vanno aggiunti 1195 internati.

Per quanto riguarda i detenuti in custodia cautelare è possibile individuare una ulteriore distinzione con riferimento al grado di giudizio: 12.348 sono i detenuti ancora in attesa del primo grado di giudizio; 6.355 sono stati condannati in primo grado e sono in attesa della decisione di appello; 4.387 sono condannati in uno od

entrambi i gradi di giudizio di merito e sono in attesa della decisione della Cassazione». Si rinvia alla parte relativa alla custodia cautelare per una ulteriore specificazione di questi dati.

Per quanto riguarda la tipologia dei reati per i quali le persone sono ristrette in carcere, il Ministro ha ritenuto opportuno fare una premessa sul metodo di ricerca utilizzata, facendo presente che al numero totale dei reati non corrisponde il numero dei detenuti presenti, in quanto un detenuto, specialmente se definitivo (spesso interessati da cumuli di varie sentenze), raramente risponde di un solo reato (con una media approssimativa di circa 3 reati per ogni detenuto). Il Ministro evidenzia come sia «altamente probabile, infatti, che dalle posizioni giuridiche risultino reati minori che vanno a costituire titolo di detenzione solo (o anche) perché associati ad altri fatti di maggiore gravità. Se si vuole sapere, ad esempio, quante persone sono detenute per il reato di furto la risposta sarà 13.774, ma la gran parte dei detenuti per tale reato presentano nella loro posizione giuridica anche reati più gravi. Per evitare questa difficoltà di lettura dei dati, l'analisi viene condotta sul reato più grave ascritto a ciascun detenuto. In tal modo si ricava un dato univoco (un detenuto/un reato) e, per restare all'esempio del furto, si rileva che i detenuti che hanno in posizione giuridica questo reato (come reato più grave) sono 3.853».

Ciò posto, «il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti è quello di produzione e spaccio di stupefacenti. Per tali fattispecie sono ristrette ben 23.094 persone (di queste 14.378 sono condannate definitivamente mentre 8.657 sono in custodia cautelare e 59 internate); il secondo reato è la rapina con 9.473 presenze (5.801 sono i definitivi, 3564 i giudicabili e 108 gli internati); il terzo reato è l'omicidio volontario con 9.077 presenze (6.049 sono i definitivi, 2.792 i giudicabili e 236 gli internati); il quarto è l'estorsione con 4.238 presenze (2.180 sono i definitivi mentre 1.982 sono i giudicabili e 76 gli internati); il quinto reato, come detto, è il furto con 3.853 presenze (1.952 sono i definitivi, 1.824 i giudicabili e 77 gli internati); il sesto reato è la violenza sessuale con 2.755 presenze (2.001 sono i definitivi, 709 i giudicabili e 45 gli internati); il settimo è la ricettazione con 2.732 presenze (1.897 sono i definitivi, 809 i giudicabili e 26 gli internati). Sono 1424 i detenuti per associazione di stampo mafioso (si tratta di un numero basso trattandosi di reato spesso associato a fattispecie di maggiore gravità come l'estorsione o l'omicidio). Seguono, con circa 500 detenuti, il sequestro di persona, l'associazione per delinquere, la violenza privata, violenza e resistenza a pubblico ufficiale, maltrattamenti in famiglia, atti sessuali con minorenni.».

2.1 Innovazioni di carattere strutturale

Il primo rimedio al sovraffollamento è dato, quindi, dalle innovazioni di carattere strutturale dirette a ridurre il numero complessivo dei detenuti. Tale rimedio viene suddiviso in ulteriori sei punti (introduzione di meccanismi di probation, pene detentive non carcerarie, riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere, espiazione della pena nel Paese di origine, attenuazione degli effetti della recidiva, depenalizzazione), su alcuni dei quali incidono proposte di legge che si trovano attualmente all'esame di uno dei due rami del Parlamento.

2.1.1 Introduzione di meccanismi di probation

La Camera dei deputati ha approvato il 4 luglio 2013, in prima lettura, il 331-927, recante «Delega al Governo testo unificato delle proposte di legge n. in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili», che attualmente si trova all'esame del Senato (A.S. 925). Il testo si basa su tre cardini: una delega al Governo per l'introduzione di pene principali detentive non carcerarie ovvero da eseguire presso il domicilio; l'introduzione della probation (messa alla prova) nel processo penale; una nuova disciplina del processo a carico di imputati irreperibili. Considerato che la Commissione Giustizia del Senato ha approvato in sede referente un testo, il cui esame in Assemblea non è stato ancora avviato, che contiene alcune modifiche al testo della Camera, tra cui l'introduzione di una delega in materia di depenalizzazione, con molta probabilità vi sarà una seconda lettura della Camera.

In particolare, gli articoli da 2 a 7 del provvedimento disciplinano la sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato.

L'istituto troverebbe applicazione in relazione a reati puniti con pena pecuniaria ovvero con la reclusione fino a 4 anni nonché ai reati di violenza, minaccia o resistenza a un pubblico ufficiale, oltraggio aggravato a un magistrato in udienza, violazione di sigilli aggravata, rissa aggravata, furto aggravato e ricettazione. L'applicazione della misura – che comporta condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, consiste nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare la prestazione di un lavoro di pubblica utilità.

La misura del lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita a favore della collettività della durata minima di 30 giorni, anche non continuativi, da svolgere presso lo Stato, regioni, province, comuni e Onlus; la sua durata giornaliera non può essere oltrepassare le 8 ore e le modalità di svolgimento della

prestazione non devono pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato.

La sospensione del processo con messa alla prova può essere richiesta non più di due volte; non più di una volta se si tratta di reato della stessa indole.

L'esito positivo della prova estingue il reato.

2.1.2 Pene detentive non carcerarie

Anche su questo profilo incide il testo unificato delle proposte di legge 331-927, che ora si trova all'esame del Senato (A.S. 925), laddove è diretto n. ad introdurre la pena principale – irrogabile direttamente dal giudice della cognizione con la sentenza di condanna – della «reclusione presso il domicilio».

L'articolo 1 del testo approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 4 luglio contiene una delega al Governo per l'introduzione di pene detentive non carcerarie, ovvero da eseguire presso il domicilio. Il Governo dovrà disciplinare la reclusione domiciliare prevedendone l'applicazione, in misura pari alla pena irrogata, per i delitti puniti con la reclusione fino a 6 anni e l'arresto domiciliare come pena detentiva principale per tutte le contravvenzioni. Spetterà poi al giudice, tenuto conto degli indici di gravità concreta del reato, decidere quale pena detentiva (se carceraria o domiciliare) applicare.

I principi e criteri direttivi della delega specificano che per le indicate detenzioni domiciliari dovrà essere possibile l'utilizzo delle particolari modalità di controllo di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale, tra le quali si ricordano i c.d. braccialetti elettronici, ed escludono dall'applicazione delle nuove pene detentive dei delinquenti e contravventori abituali, professionali e per tendenza.

A tale proposito, si sottolinea che la pena della detenzione domiciliare o le c.d. pene detentive non carcerarie cui fa riferimento il provvedimento all'esame del Senato, non devono essere confuse con quanto previsto dalla legge n. 199 del 26 novembre 2010, che ha introdotto la possibilità di scontare presso la propria abitazione o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza la pena detentiva non superiore a 12 mesi (poi aumentata a 18 mesi dalla legge n. 9 del 17 febbraio 2012), anche residua di pena maggiore. L'istituto non opera a regime ma ha natura di misura temporanea, essendo applicabile fino alla completa attuazione del Piano carceri, nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013. La decisione sull'esecuzione domiciliare della pena detentiva breve è attribuita alla

competenza del magistrato di sorveglianza. La legge prevede precise condizioni ostative alla concessione del beneficio. L'esecuzione domiciliare non è, infatti, applicabile: in relazione alla commissione dei delitti di particolare allarme sociale previsti dall'articolo 4-*bis* (riduzione in schiavitù, induzione alla prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta di persone, violenza sessuale di gruppo, sequestro di persona a scopo di estorsione, associazione a delinquere finalizzata al traffico di droga o al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) dell'ordinamento penitenziario (legge 354 del 1975); ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza; ai n. soggetti sottoposti al regime di sorveglianza particolare in carcere, ai sensi dell'articolo 14-*bis* dell'ordinamento penitenziario (salvo che sia stato accolto dal tribunale di sorveglianza il reclamo di cui all'articolo 14-*ter* avverso il provvedimento che lo dispone o lo proroga); se vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga; se sussistano specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti; in caso di insussistenza di un domicilio idoneo ed effettivo, anche in funzione delle esigenze di tutela della persona offesa dal reato.

Il Ministro della giustizia, in occasione dell'audizione del 17 ottobre 2013, si è soffermato sugli effetti deflattivi delle predette leggi. In particolare, il Ministro ha precisato che «per quanto attiene agli effetti della 199 del 26 novembre 2010 e successive modifiche, risulta, dalla legge n. rilevazione costantemente aggiornata, che a partire dalla data di entrata in vigore della norma sono 12.109 i detenuti ammessi alla specifica forma di detenzione domiciliare prevista da questa legge. È ovvio che al numero delle persone ammesse alla misura non corrisponde un pari decremento del numero delle presenze in carcere trattandosi di strumento che anticipa, però in modo diluito nel tempo, una uscita dal carcere nei confronti dei beneficiari della misura. È tuttavia chiaro che lo strumento produce un positivo effetto sul sovraffollamento.

9 del 17 febbraio 2012 va Per quanto riguarda la legge n. rilevato come in parte abbia prodotto un aumento degli effetti della legge 199 avendo ampliato da un anno a 18 mesi il residuo pena che consente l'accesso alla detenzione domiciliare. Altro effetto particolarmente rilevante prodotto dalla stessa legge attiene al fenomeno delle detenzioni brevi (in genere definito delle «*porte girevoli*») prodotto, prevalentemente, da arresti con la procedura di giudizio per direttissima che hanno storicamente pesato in modo consistente sulle strutture penitenziarie. La riduzione rilevante del numero degli ingressi in carcere (63.000 nel 2012 a fronte degli oltre 80.000 degli anni precedenti) e la riduzione di quasi due terzi del numero di persone che permangono meno di tre giorni in carcere a seguito dell'arresto, depongono nel senso di un importante effetto sul sistema dell'intervento normativo. Per completezza va rilevato che negli ultimi 4 anni vi è stato un calo graduale (che

invece a seguito dell'entrata in vigore della legge è stato più consistente) degli ingressi in carcere che è possibile leggere unitamente al calo delle presenze di detenuti in custodia cautelare. Tuttavia l'aumento dei definitivi e l'incidenza della legge solo sulle detenzioni brevi non ha permesso un abbattimento consistente delle presenze complessive».

Si ricorda, inoltre, il decreto legge 1° 94 del 2013. La 78, convertito dalla legge n. luglio 2013 n. nuova previsione normativa introduce: un aggiornamento del catalogo dei reati più gravi per i quali, al passaggio in giudicato della sentenza, è obbligatorio l'ingresso in carcere, eliminando i reati di modesta entità (e inserendo fattispecie più gravi e frequenti, quali i delitti di maltrattamenti in famiglia commesso ai danni di soggetti minori e il cosiddetto stalking); limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere, innalzando a cinque anni di reclusione il limite massimo previsto per l'applicazione di tale misura restrittiva; la possibilità di avviare un procedimento per la concessione dell'istituto della liberazione anticipata prima dell'emissione dell'ordine di carcerazione, per favorire così la sospensione dell'esecuzione della pena nei casi meno gravi e permettere l'accesso alle misure alternative senza un preliminare passaggio per il carcere; la possibilità di beneficiare della detenzione domiciliare, senza un preventivo ingresso in carcere per un elenco di soggetti vulnerabili e bisognosi di maggiore tutela (donne incinte, ultrasettantenni non recidivi, ecc), quantomeno nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni; l'eliminazione delle preclusioni per i recidivi reiterati, nei cui confronti una legge approvata nel 2005 e tuttora in vigore, poneva un'astratta presunzione di pericolosità, fondata solo sul fatto della reiterazione delle condanne, indipendentemente dalla gravità del fatto criminoso commesso, spesso di modesta entità e riconducibile a contesti di marginalità sociale o dipendenza da sostanze psicoattive (proprio tale legge è stata una delle cause dell'aumento numerico di detenuti registrato negli ultimi anni); l'eliminazione delle disposizioni più severe, sempre per i recidivi, in materia di accesso alle misure alternative per favorirne un percorso di reinserimento sociale; innalzato a quattro anni di reclusione il limite di pena entro cui è possibile concedere permessi premio senza aver scontato una porzione della carcerazione inflitta – e ciò al fine di potenziare i rapporti tra il detenuto e il proprio mondo relazionale esterno.

Il Ministro della Giustizia ha specificato che «i risultati fin qui ottenuti sono incoraggianti per quanto riguarda, in particolare i flussi d'ingresso in carcere, che si sono ridotti del 40 per cento negli ultimi mesi».

In una nota del 22 novembre, ad integrazione dell'audizione svolta il 17 ottobre, il Ministro della Giustizia si è soffermato sugli interventi opportuni sul versante dei «flussi in uscita» dal carcere. Precisando che «In primo luogo, appaiono opportune

modifiche 354/1975). Tali modifiche dovrebbero all'ordinamento penitenziario (legge n. riguardare l'affidamento in prova c.d. ordinario (elevando a quattro anni di detenzione il limite di pena, anche residua, per la concessione del beneficio), la liberazione anticipata «speciale» (portando da 45 a 60 giorni la riduzione di pena concedibile con il beneficio della liberazione anticipata ex articolo 54 354/1975, ma circoscrivendo l'efficacia temporale di tale intervento legge n. emergenziale a due anni e prevedendo un accertamento e una motivazione più pregnanti per i condannati per i delitti di elevato allarme sociale di cui all'articolo 4-bis) e le modalità di controllo nell'esecuzione degli istituti premiali e trattamentali, al fine di favorire un sempre più diffuso ricorso alle misure alternative ed agli istituti trattamentali di carattere extramurario (ad esempio estendendo l'utilizzo di particolari dispositivi di controllo come il c.d. braccialetto elettronico). In secondo luogo, appare opportuno stabilizzare l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio (introdotto con la legge 199/2010), il cui termine di vigenza era stato fissato al 31 dicembre 2013; n. tale istituto in questi ultimi anni si è dimostrato efficace nel contrasto al fenomeno del sovraffollamento consentendo – al 30 settembre 2013 – la scarcerazione di 12.109 detenuti.».

Il ministro si è soffermato anche sui 331-927 (A.S. 925), possibili effetti deflattivi del testo unificato C. relativamente ai nuovi istituti della messa alla prova e della detenzione non carceraria, premettendo «che è particolarmente difficile fare una previsione quando, come in questo caso, l'applicazione di un istituto dipende dalla valutazione discrezionale del Giudice. È invece possibile indicare quante sono le persone attualmente detenute potenziali beneficiarie degli istituti che si vorrebbero introdurre. Al momento della presentazione della proposta di legge furono estrapolati tutti i reati per i quali è prevista una pena superiore nel massimo a 4 anni (era questo il tetto iniziale previsto per l'accesso ai due principali strumenti alternativi al carcere: messa alla prova e reclusione domiciliare) e da quel catalogo fu ricavato un numero molto basso di possibili utenti (circa 500). Successivamente, nel corso del dibattito parlamentare il limite di ammissibilità è stato spostato prima a cinque e poi a sei anni come pena edittale massima. Il lavoro di analisi è stato eseguito sul catalogo ampliato ai cinque anni ed è stato ricavato un numero di potenziali utenti di 1.294 persone. Lo spostamento a sei anni, tenuto conto dei dati sopra riportati in ordine ai reati per i quali le persone si trovano ristrette, potrebbe avere un importante effetto soltanto limitatamente al reato di cui all'articolo 73, 309/90 in materia di comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. produzione, traffico e cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope».

2.1.3 Riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere

Altro tema toccato nel messaggio è quello relativo alle misure cautelari in carcere.

Nel messaggio sono riportati i dati del DAP dai quali «risulta che, sul totale dei detenuti, quelli «in attesa di primo giudizio» sono circa il 19 per cento; quelli condannati in primo e secondo grado complessivamente anch'essi circa il 19 per cento; il restante 62 per cento sono «definitivi» cioè raggiunti da una condanna irrevocabile.». Viene altresì ricordato, «nella condivisibile ottica di ridurre l'ambito applicativo della custodia carceraria», 78 del 2013, ha 94 del 2013, di conversione del decreto legge n. che la legge n. già modificato l'articolo 280 del codice di procedura penale, elevando da quattro a cinque anni di reclusione il limite di pena che può giustificare l'applicazione della custodia in carcere.

Come sopra riportato, il Ministro della giustizia, nel corso dell'audizione del 17 ottobre 2017, ha fornito i dati relativi ai detenuti in assenza di sentenza definitiva. Questi dati sono stati ulteriormente dettagliati con una nota trasmessa alla Commissione giustizia in data 30 ottobre, dal Ministro della giustizia.

Da tali dati risulta che «il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti in custodia cautelare è quello di produzione e spaccio di sostanze stupefacenti: 8.657 (4.199 in attesa di primo giudizio, 2.186 appellanti, 1664 ricorrenti in cassazione e 608 con posizione mista);

3.564 devono rispondere del reato di rapina (1.813 in attesa di primo giudizio, 938 appellanti, 568 ricorrenti in cassazione e 245 con posizione mista);

2.792 del reato di omicidio volontario (1.233 in attesa di primo giudizio, 608 appellanti, 689 ricorrenti in cassazione e 262 con posizione mista);

1.982 del reato di estorsione (1.061 in attesa di primo giudizio, 428 appellanti, 270 ricorrenti in cassazione e 223 con posizione mista);

1.824 del reato di furto (580 in attesa di primo giudizio, 785 appellanti, 388 ricorrenti in cassazione e 71 con posizione mista);

1.107 del reato di associazione di stampo mafioso (543 in attesa di primo giudizio, 326 appellanti, 199 ricorrenti in cassazione e 39 con posizione mista);

809 del reato di ricettazione (558 in attesa di primo giudizio, 136 appellanti, 70 ricorrenti in cassazione e 45 con posizione mista);

709 del reato di violenza sessuale (331 in attesa di primo giudizio, 220 appellanti, 141 ricorrenti in cassazione e 17 con posizione mista);

356 del reato di associazione per delinquere (260 in attesa di primo giudizio, 50 appellanti, 22 ricorrenti in cassazione e 24 con posizione mista);

320 del reato di maltrattamenti in famiglia (226 in attesa di primo giudizio, 57 appellanti, 26 ricorrenti in cassazione e 11 con posizione mista);

137 del reato di sequestro di persona (51 in attesa di primo giudizio, 43 appellanti, 29 ricorrenti e 14 con posizione mista);

100 del reato di atti sessuali con minori (58 in attesa di primo giudizio, 22 appellanti, 19 ricorrenti in cassazione e 1 con posizione mista);

83 del reato di lesioni personali volontarie (49 in attesa di primo giudizio, 18 appellanti, 14 ricorrenti e 2 con posizione mista);

74 del reato di istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione (55 in attesa di primo giudizio, 10 appellanti, 7 ricorrenti e 2 con posizione mista);

48 di reati contro l'amministrazione della giustizia (22 in attesa di primo giudizio, 20 appellanti, 2 ricorrenti in cassazione e 4 con posizione mista);

33 del reato di bancarotta (23 in attesa di primo giudizio, 7 appellanti, 2 ricorrenti in cassazione e 1 con posizione mista); 33 del reato di insolvenza fraudolenta (26 in attesa di primo giudizio, 3 appellanti e 4 ricorrenti in cassazione);

32 dei reati di peculato, malversazione ecc... (27 in attesa di primo giudizio, 3 appellanti, 1 ricorrente e 1 con posizione mista);

26 del reato di strage (8 in attesa di primo giudizio, 2 appellanti, 5 ricorrenti e 11 con posizione mista);

11 del reato di truffa (10 in attesa di primo giudizio e 1 ricorrente in cassazione).

Alla luce di tali elementi risulta evidente che la riduzione dell'ambito applicativo della custodia cautelare in carcere rappresenta quindi un rimedio per ridurre il sovraffollamento carcerario.

Questo tema già ad inizio legislatura è stato considerato dalla Commissione Giustizia come una delle priorità da affrontare, avviando il 30 maggio scorso l'esame della proposta di 631 Ferranti, recante modifiche al codice di procedura penale in legge n. materia di misure cautelari personali, alla quale è stata da ultimo

abbinata le 1707 Cirielli e 1807 Brunetta. A causa di una 980 Gozi ed altri, n. proposte n. serie di urgenze dovute dall'inserimento nel calendario dell'Assemblea di altri provvedimenti di competenza della Commissione giustizia (l'ultimo è stato il decreto-legge sul femminicidio esaminato in congiunta con la I Commissione), l'iter legislativo ha subito un rallentamento, che è stato oramai superato con l'effettuazione di una serie di audizioni e l'approvazione degli emendamenti con l'obiettivo di concludere l'esame in sede referente in tempo utile per avviare l'esame dell'Assemblea a partire dal 9 dicembre.

Nel corso dell'esame finora effettuato è emerso chiaramente quanto sia inaccettabile in uno Stato di diritto che circa il quaranta per cento dei detenuti sia in attesa di giudizio, anche se non può non considerarsi raffrontando i dati con gli altri Paesi europei che in molti di essi le sentenze di primo grado sono immediatamente esecutive ed in altri non esiste l'appello. Nel momento in cui viene posto l'obiettivo di ridurre il numero dei detenuti non si può non considerare, sempre tenendo conto delle esigenze di sicurezza pubblica e di quelle giudiziarie, l'opzione di ridurre in primo luogo il numero di coloro che si trovano in carcere in assenza di una condanna definitiva e nonostante il principio costituzionale di presunzione di innocenza. Lo stesso dato percentuale prima richiamato è di per sé sintomo di una patologia dovuta a diversi fattori. Come ha avuto modo di sottolineare l'allora Primo Presidente della Corte di cassazione, Ernesto Lupo, nella Relazione dell'amministrazione della giustizia per l'anno 2012, svolta il 25 gennaio 2013, l'elevato numero di detenuti non definitivi rappresenta un sintomo perdurante dei gravi squilibri del sistema processuale penale italiano. Da un lato, vi sono i condannati in primo o secondo grado che attendono anni per avere una sentenza definitiva, che spesso giunge quando il reato è oramai prescritto, dall'altro, come sottolineato, nella predetta relazione, «le ordinanze cautelari e i provvedimenti di riesame continuano a essere caratterizzati da assoluto squilibrio tra la parte dedicata alla gravità indiziaria e la motivazione in punto di necessità cautelare, troppo spesso dedicando poche stereotipate parole alla valutazione d'inadeguatezza di misure attenuate, che di fatto continuano ad essere adottate in misura percentuale significativamente ridotta (in particolare per stranieri e indigenti)».

Nell'ambito dell'esame in Commissione Giustizia delle richiamate proposte di legge, si è svolta una indagine conoscitiva nel corso della quale sono stati sentiti il dottor, Giovanni Canzio, presidente della Corte d'Appello di Milano, ed il professor Glauco Giostra, quali presidenti rispettivamente della Commissione di studio in tema di processo penale e della Commissione di studio in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative, istituite dal Ministro della Giustizia. Entrambi le Commissioni di studio, come rilevato anche dal Ministro della Giustizia nel corso dell'audizione del 17 ottobre, «si sono orientate: al rafforzamento degli obblighi di

specificità della motivazione, per richiamare il giudice, specie nel momento dell'applicazione, alla stringente considerazione della residualità della cautela carceraria; alla eliminazione, quanto più possibile, di ogni automatismo applicativo, che comprime oltre misura la discrezionalità valutativa del giudice; all'ampliamento degli ambiti applicativi delle misure interdittive e la loro cumulatività».

Sul tema dell'impiego della misura della custodia cautelare, per i riflessi che questa ha sull'attuale sovraffollamento carcerario è intervenuta la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella già citata sentenza 8 gennaio 2013. Secondo la Corte «l'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interessi della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella R (80) 11 in materia di custodia cautelare per quanto Raccomandazione n. riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare». La CEDU ritiene «opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati».

2.1.4 Espiazione della pena nel Paese di origine

Vi è poi il tema dell'ingente presenza di detenuti stranieri nelle carceri italiane. Si ricorda nel messaggio che, in base ai dati del DAP, la percentuale dei cittadini stranieri sul totale dei detenuti è circa il 35 per cento. Più in particolare, al 30 settembre 2013, su 38.845 condannati definitivi reclusi negli istituti penitenziari, 12.509 sono stranieri. Più in generale, comprendendo anche i detenuti in assenza di sentenza definitiva, gli stranieri che il 30 giugno si trovavano nelle carceri italiane erano 23.233. Di questi, 9.527 provengono dall'Europa (5.037 dall'UE, 993 dall'ex Jugoslavia, 2.882 dall'Albania, 615 da altri Paesi d'Europa), 10.931 dall'Africa (2.834 dalla Tunisia, 4.384 dal Marocco, 592 dall'Algeria, 980 dalla Nigeria, 2.141 da altri Paesi dell'Africa), 1.265 dall'Asia (255 dal Medio oriente e 1.010 dal altre

parti dell'Asia), 1.490 dall'America (27 dal nord, 359 dal Centro e 1.104 dal Sud), 20 da altri Paesi.

Nel messaggio si rileva la difficoltà che a livello internazionale si incontrano nel dare seguito agli accordi internazionali che consentirebbero, almeno per i reati meno gravi, di far espiare la pena all'estero. Nel corso del 2012 solo 131 detenuti stranieri sono stati trasferiti nei propri Paesi (mentre nei primi sei mesi del 2013 il numero è di 82 trasferimenti).

Per quanto riguarda l'esecuzione di sentenze penali emesse in Italia in altri Stati dell'Unione europea, si segnala che il decreto 161, ha attuato nel nostro ordinamento la legislativo 7 settembre 2010, n. Decisione Quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione Europea. Lo strumento ha la finalità di consentire l'esecuzione di una sentenza di condanna pronunciata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione Europea nello Stato membro di cittadinanza della persona condannata o in un altro Stato membro che abbia espresso il consenso a riceverla. Il riconoscimento della sentenza non presuppone la condizione di detenzione del soggetto. L'eventuale trasferimento, a sua volta, non presuppone il consenso della persona condannata, almeno nella maggior parte dei casi (v. articolo 10, comma 4, d.lgs. cit.). Unico presupposto indefettibile della procedura è quello della presenza del soggetto nello Stato membro di emissione della sentenza o in quello di esecuzione della stessa. Nella procedura attiva, l'autorità italiana competente a chiedere l'esecuzione all'estero della sentenza di condanna è il pubblico ministero presso il giudice indicato all'articolo 665 c.p.p. per quanto attiene all'esecuzione delle pene detentive e quello individuato ai sensi dell'articolo 658 c.p.p. per l'esecuzione di misure di sicurezza personali detentive (v. articolo 4 d.lgs. cit.). Nella procedura passiva, invece, competente a decidere sulla richiesta di esecuzione in Italia di una sentenza straniera è la Corte di Appello del distretto in cui è avvenuto l'arresto della persona condannata oppure di quello del luogo di residenza, dimora o domicilio della stessa (v. articolo 9 d.lgs. cit.). La decisione è soggetta a ricorso per cassazione.

La scarsa applicazione dell'istituto è determinata in primo luogo dalla complessità delle procedure di omologazione, da parte delle autorità straniere, delle condanne emesse in Italia. Il capo dello Stato evidenzia come tra i fattori di criticità del meccanismo di trasferimento dei detenuti stranieri, vada annoverata anche la difficoltà, sul piano giuridico, di disporre tale misura nei confronti degli stranieri non ancora condannati in via definitiva, che rappresentano circa il 45 per cento del totale dei detenuti stranieri.

Nel corso dell'audizione del 17 ottobre, il Ministro della Giustizia ha dichiarato che «sono in avanzata fase di elaborazione alcune proposte di modifica della normativa in materia di espulsioni dei detenuti stranieri autori di reati non gravi. Esse mirano alla semplificazione delle procedure, attraverso una rapida identificazione dei detenuti stranieri da avviarsi già al momento del loro ingresso in carcere, in vista di una sollecita adozione del decreto di espulsione da parte della magistratura di sorveglianza.».

Sempre nella nota del 22 novembre, il Ministro della Giustizia ritiene che «dovrebbero essere apportate modifiche al testo unico in materia di immigrazione per estendere l'applicazione della espulsione quale sanzione alternativa alla detenzione applicabile ai detenuti non appartenenti all'Unione Europea. Tale istituto giuridico può costituire uno strumento molto utile di deflazione carceraria, idoneo a produrre effetti positivi per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea che, nella maggioranza dei casi, sono destinati al trattenimento nei CIE, finalizzato alla successiva espulsione amministrata, con un effetto di duplicazione degli interventi restrittivi della libertà personale. Si consideri infatti che al 30 luglio 2013 erano presenti nelle strutture penitenziarie italiane, su 22.812 detenuti stranieri, circa 18.000 non appartenenti all'Unione Europea, come tali potenzialmente destinatari del provvedimento di espulsione in presenza delle condizioni di cui all'articolo 286/1998.» 16, comma 5, d.lgs. n.

2.1.5 Attenuazione degli effetti della recidiva

Penultimo rimedio di carattere strutturale individuato nel messaggio è dato dall'attenuazione degli effetti della recidiva quale presupposto ostativo per l'ammissione dei condannati alle misure alternative alla detenzione carceraria. Nel messaggio si ricorda che un primo passo è stato compiuto a seguito 94 del 2013, che ha anche introdotto dell'approvazione della citata legge n. modifiche all'istituto della liberazione anticipata.

Con riferimento a questa legge il Ministro ha dichiarato nel corso dell'audizione del 17 ottobre che «sono stati rilevati i dati relativi alla modifica dell'articolo 656 c.p.p. relativamente alla eliminazione della recidiva (*ex* articolo 99, comma quarto, c.p.) come ostacolo alla sospensione dell'ordine di esecuzione pena. Nel periodo antecedente all'entrata in vigore della norma, a fronte di una media mensile di ingressi superiore alle 900 unità si è registrata, invece, a partire dal mese di luglio, una riduzione prima di un terzo e poi di circa la metà. Se questo trend rimanesse costante in un anno si realizzerebbe un mancato ingresso in esecuzione pena di oltre 4.000 persone. Questa proiezione meramente statistica nella pratica impatterà, però, con le valutazioni dei giudici di sorveglianza che potrebbero ridurre, anche in

maniera consistente, quella media. 94 del 2013 riguarda la modifica Un'altra novità introdotta dalla legge n. dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario che ha eliminato la preclusione della recidiva come condizione di accesso alla detenzione domiciliare ordinaria. Considerati i tempi di valutazione dei Tribunali di Sorveglianza è presumibile che tra qualche mese si inizieranno a produrre effetti sull'aumento di questa misura alternativa».

2.1.6 Depenalizzazione dei reati

Ultimo rimedio strutturale indicato è quello di una incisiva depenalizzazione dei reati. Nel messaggio non si fa riferimento ai cosiddetti reati minori, come spesso invece avviene quando si affronta il tema della depenalizzazione, quanto piuttosto a quei reati per i quali una sanzione diversa, pecuniaria, da quella penale potrebbe avere una efficacia preventiva maggiore rispetto a quella penale. Così come vi sono illeciti per i quali una sanzione interdittiva o prescrittiva, sostitutiva di quella detentiva sarebbe sicuramente più incisiva.

A tale proposito si segnala che la Commissione Giustizia del Senato ha introdotto nel già richiamato progetto di legge A.S. 925 anche una delega per la riforma della disciplina sanzionatoria, attraverso la quale si intende trasformare in illeciti amministrativi alcuni delitti e contravvenzioni.

Occorre comunque tener presente, anche alla luce delle depenalizzazioni effettuate in passato, che la trasformazione di un illecito penale in illecito amministrativo di norma si riferisce a fattispecie penali che non destano un particolare allarme sociale e non rientrano, se non in maniera estremamente marginale, tra quelle per le quali le persone sono ristrette in carcere. In sostanza, la depenalizzazione produce effetti deflattivi del carico di lavoro dei giudici e quindi può avere un effetto solo indiretto sul sovraffollamento carcerario.

Un effetto deflattivo carcerario si potrebbe avere riducendo sotto alcune soglie le pene edittali massime previste per alcuni reati puniti attualmente con una pena che può sembrare eccessiva rispetto alla concreta e reale lesività del fatto. La riduzione della pena edittale consentirebbe di applicare una serie di misure alternative al carcere previste dall'ordinamento vigente e inciderebbe anche sull'applicabilità della custodia cautelare in carcere per la quale è previsto un limite di pena di cinque anni.

In questo contesto è stato chiesto al Ministro della Giustizia, in un'ottica di riduzione del sovraffollamento carcerario, attraverso uno sfoltoimento delle fattispecie di reato connesse alla normativa sugli stupefacenti, connesse con il

piccolo spaccio, se sia possibile conoscere quanti dei soggetti detenuti (in via definitiva e non definitiva) ai sensi del comma 5 dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, 309, lo siano anche ad altro titolo. In riferimento alla fattispecie di cui n. al predetto comma 5 dell'articolo 73, è stato chiesto anche se sia possibile fare una proiezione relativa all'impatto sui flussi della popolazione carceraria in relazione ad una eventuale riduzione della pena da sei a tre anni, (v. sul punto la pdl 631)

Il Ministro ha osservato che «è molto difficile quantificare il numero delle persone detenute ai sensi di questa norma che lo siano anche ad altro titolo. Come è noto, infatti, l'articolo 73, comma 5 non costituisce un'ipotesi autonoma di reato ma solo un'attenuante del reato base – che tiene conto delle circostanze di lieve entità in cui lo stesso è stato commesso. Per tale ragione nelle posizioni giuridiche dei detenuti per il reato di cui all'articolo 73, spesso non vi è il riferimento al comma 5. C'è da dire inoltre che spesso la contestazione di cui al comma 5 per fatti di lieve entità viene superata dalla presenza di circostanze aggravanti (per esempio la recidiva) che comportano, nel bilanciamento, il ritorno all'ipotesi base del reato più grave. Pur con questi limiti, dall'esame dei dati in possesso dell'amministrazione sono circa 3.000 le persone detenute per il citato comma 5. In realtà i numeri potrebbero essere più alti, ma come detto è impossibile, per come è costruita la fattispecie, avere dati certi».

In ogni caso il dato verificato dal Ministro è il seguente: «i detenuti che hanno una posizione giuridica per la violazione dell'articolo 73 sono 24.236; tra questi quelli che hanno solo il 73 senza altri reati più gravi sono 19.119. È chiaro che la trasformazione dell'attuale circostanza attenuante del comma 5 dell'articolo 73 in fattispecie autonoma di reato avrebbe un effetto positivo sia per ridurre il ricorso alla custodia cautelare sia per il calcolo della pena».

Nella già richiamata nota del 22 novembre il Ministro della Giustizia si è soffermato nuovamente su tale questione. In particolare ha rilevato che «La previsione di una ipotesi autonoma di reato consentirebbe, dunque, nel caso di concorso di circostanze aggravanti, di operare il giudizio di comparazione di cui all'articolo 69 c.p., con riferimento alla pena determinata dal giudice in base alla previsione edittale di cui modifica in questione (ovvero da uno a cinque anni di reclusione e da 3.000 a 26.000 euro di multa). Oggi, al contrario, la circostanza attenuante del fatto di lieve entità non si sottrae al giudizio di comparazione con le aggravanti eventualmente contestate (quale, a titolo esemplificativo, la recidiva), con la conseguenza, in caso di ritenuta equivalenza, che la pena viene determinata in modo assolutamente sproporzionato rispetto alla offensività del fatto, sulla base della sanzione fissata per le fattispecie più gravi di cui ai primi commi dell'articolo

73 (punite, nei casi di cui al primo comma, con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da 26.000 ad 260.000 euro).

Sul piano della tecnica normativa, la tipizzazione del comma 5 come fattispecie autonoma potrebbe realizzarsi secondo quanto già 309/1990, previsto dall'articolo 74 decreto del Presidente della Repubblica n. che le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno, infatti, ritenuto configurare un'autonoma ipotesi delittuosa rispetto a quella ordinaria contemplata dal comma 1 dello stesso articolo (Cass., SS.UU., 34475/2011).

La misura in questione dovrebbe contribuire a ridurre in maniera significativa il numero dei detenuti presenti nei nostri istituti penitenziari, considerato che alla data del 26 luglio 2013 su 23.683 soggetti imputati ben 8.486 erano ristretti per violazione della legge stupefacenti e che su 40.024 detenuti condannati ben 14.970 stavano scontando pene inflitte per lo stesso tipo di reati».

Nella medesima nota il Ministro si è soffermato sul numero dei detenuti tossicodipendenti imputati ai sensi dell'articolo 73 del 309/1990. Si è precisato che «Al 31 decreto del Presidente della Repubblica n. dicembre 2012 i detenuti tossicodipendenti presenti erano 15.663 (di cui 4.864 stranieri), pari al 23,84 per cento del totale dei detenuti presenti. Sempre al 31 dicembre 2012 i detenuti ristretti per i reati di cui all'articolo 73 decreto 309/1990 erano 25.269 (di cui 11.063 del Presidente della Repubblica n. stranieri), pari al 38,46 per cento del totale dei detenuti presenti. Inoltre, al 31 dicembre 2012 i detenuti tossicodipendenti entrati erano 8.225 (di cui 2.853 stranieri), pari al 26,06 per cento del totale dei detenuti entrati, mentre i detenuti entrati per reati di cui all'articolo 73 decreto del 309/1990 erano 9.669 (di cui 4.178 stranieri), Presidente della Repubblica n. pari al 31,81 per cento del totale dei detenuti entrati.

Sulla problematica generale dei detenuti tossicodipendenti giova aggiungere che già il decreto del 309/1990 aveva affidato ai servizi sanitari Presidente della Repubblica n. territoriali esterni l'assistenza e la cura dei soggetti tossicodipendenti in stato di detenzione. L'amministrazione penitenziaria aveva integrato il servizio del Ser.T. con l'istituzione di uno specifico presidio sanitario formato da un medico, uno psicologo ed un infermiere. Dal 1° gennaio 2000 l'intera materia è transitata al servizio sanitario nazionale (articolo 8, comma 1, 230/1999). In data 31 luglio 2003, con l'assegnazione dei fondi alle d.lgs. n. regioni, si è definitivamente conclusa la vicenda del transito delle risorse umane e finanziarie. Quindi, il personale che prestava la propria attività professionale nei presidi organizzati da questa amministrazione per coadiuvare i Ser.T. risulta ormai alle complete dipendenze del servizio sanitario nazionale.».

In particolare, sempre a proposito dei reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendente, sono stati chiesti al Ministro i dati relativi alla concreta applicazione dell'affidamento in prova terapeutico ex articolo 94 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 309, ritenendo che una efficace applicazione dell'istituto possa costituire n. anche un rimedio per contrastare il sovraffollamento carcerario e realizzare la finalità di recupero sociale della pena.

Il Ministro ha dichiarato che «i casi di concessione dell'affidamento terapeutico ex articolo 94 dal 2010 ad oggi sono abbastanza costanti come si ricava dalla tabella allegata. Al 30 settembre 2013 risultano in carico agli Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna 3.313 affidati in prova terapeutica ex articolo 94 T.U. stupefacenti. Di questi gli stranieri sono circa 500. Se si tiene conto dei detenuti definitivi accertati quali tossico o alcool dipendenti (circa 8.000 su 15.000, compresi i non definitivi) le concessioni rappresentano poco più di un terzo dei potenziali beneficiari. Si registra, quindi, uno scarso ricorso all'istituto, il che appare sorprendente se si pensa che la legge intendeva riconoscere la specificità del tossicodipendente guardando con favore alla soluzione extracarceraria, come è dimostrato dal fatto che, rispetto all'affidamento ordinario ex articolo 47 Ordinamento Penitenziario, l'articolo 94 T. U. stupefacenti prevede la concessione della misura per pene detentive fino a 6 anni. I motivi che determinano questo dato sono, in sintesi, le scarse risorse rese disponibili alle Asl/SERT responsabili della presa in carico dei detenuti alcool o tossico dipendenti e della elaborazione di un programma di trattamento che poi deve essere valutato dalla Magistratura di Sorveglianza ai fini della concessione; risorse che, peraltro, vanno impiegate anche per i detenuti imputati che potrebbero essere beneficiari di analoghe misure extracarcerarie nel corso del giudizio. La carenza di risorse umane e finanziarie porta a una selezione dei detenuti da prendere in carico, con esclusione quasi completa dei detenuti stranieri e spesso optando per gli italiani che hanno una pena breve da scontare. Altro problema rilevato, è l'aumento di soggetti con problematiche psichiatriche (soggetti a «doppia diagnosi») quale causa derivante o scatenante la tossico/alcool dipendenza, ciò che può rendere ulteriormente problematica la concessione della misura».

Nella nota del 22 novembre il Ministro rileva che «con riferimento ai tossicodipendenti e agli alcolodipendenti, appare opportuno eliminare il divieto di reiterata concessione della misura dell'affidamento c.d. terapeutico (articolo 94 decreto del Presidente della 309/1990): tale divieto sembra non ragionevole proprio per le Repubblica n. particolari caratteristiche di tale categoria di condannati che, sulla base dei dati di esperienza, sono esposti al rischio di ricadute nell'abuso e nel reato. Nei confronti di tali soggetti appare pertanto opportuno non escludere del tutto la possibilità di ulteriori accessi a misure di recupero extrapenitenziario dalla

forte valenza sul piano socio-sanitario, sulla base di una valutazione concreta da parte dell'autorità giudiziaria. Tali misure possono ridurre la presenza di detenuti tossicodipendenti in carcere. Secondo fonti ISTAT gli ingressi di tale categoria di detenuti sono stati, nel 2011, pari a 22.432, mentre i detenuti tossicodipendenti presenti alla data del 31 dicembre 2011 sono pari a 16.364, il 24,5 per cento del totale».

Nella medesima nota il Ministro ritiene che «dovrebbero essere apportate modifiche al testo unico in materia di immigrazione per estendere l'applicazione della espulsione quale sanzione alternativa alla detenzione applicabile ai detenuti non appartenenti all'Unione Europea. Tale istituto giuridico può costituire uno strumento molto utile di deflazione carceraria, idoneo a produrre effetti positivi per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea che, nella maggioranza dei casi, sono destinati al trattenimento nei CIE, finalizzato alla successiva espulsione amministrata, con un effetto di duplicazione degli interventi restrittivi della libertà personale. Si consideri infatti che al 30 luglio 2013 erano presenti nelle strutture penitenziarie italiane, su 22.812 detenuti stranieri, circa 18.000 non appartenenti all'Unione Europea, come tali potenzialmente destinatari del provvedimento di espulsione in presenza delle condizioni di cui all'articolo 286/1998.». Il Ministro rileva altresì che il ricorso 16, comma 5, d.lgs. n. all'affidamento terapeutico «per i detenuti tossicodipendenti è ancora modesto, con ripercussioni sul problema del sovraffollamento carcerario. Scarso l'accesso ai servizi di comunità per la limitatezza dei fondi a disposizione e insufficiente la presenza dei Ser.T., sicché a volte la magistratura di sorveglianza non dispone delle relazioni sulle persone tossicodipendenti. Per ovviare a tale stato di cose, con la collaborazione dei servizi pubblici per le tossicodipendenze del servizio sanitario regionale, degli enti territoriali, del terzo settore, del volontariato e delle comunità terapeutiche, l'obiettivo è quello di assicurare la fruizione precoce ai detenuti tossicodipendenti del beneficio della cura in misura alternativa e creare un costante e migliore flusso di uscita che, nell'evitare il ricrearsi di situazioni di sovraffollamento delle carceri che peggiorano la qualità della vita di tutti i detenuti, nel contempo possa fornire un'alternativa terapeutica valida. Sono perseguiti moduli di efficace collaborazione con le ASL per i tossicodipendenti tratti in arresto e sono state concordate altresì linee di indirizzo con il Dipartimento Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri per rendere effettivi ed efficaci su tutto il territorio nazionale i flussi di accesso alle comunità terapeutiche in regime di misure alternative al carcere, implementando l'informatizzazione della rilevazione delle disponibilità e snellendo la procedura di ingresso. Non è trascurata la formazione del personale dell'amministrazione penitenziaria perché l'acquisizione di conoscenze anche di base è uno degli elementi più importanti della politica di contrasto alle droghe anche nelle carceri.».

2.2 L'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari

Altro tema toccato dal messaggio è quello relativo all'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari. A tale proposito viene fatto riferimento al Piano carceri, al quale è stato dato nuovo impulso dal già 78 del 2013. Come evidenziato nel Messaggio gli richiamato decreto legge n. interventi del Piano dovrebbero concludersi prevedibilmente entro la fine del 2015 con l'aumento di circa 10.000 nuovi posti, di cui 2.500 entro la fine del 2013, 4.000 entro il mese di maggio 2014 e i rimanenti entro la fine del 2015.

È apparso quindi opportuno alla Commissione di procedere, in data 22 ottobre 2013, all'audizione del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, il prefetto Angelo Sinesio, al fine di acquisire i dati relativi all'incremento dei posti detentivi con riferimento alle diverse cadenze temporali ed alle strutture penitenziarie interessate.

Nel corso dell'audizione il commissario straordinario ha illustrato il Piano Carceri soffermandosi sia sulle modalità di attuazione che sui tempi di completamento, facendo riferimento anche alla rimodulazione del Piano originario. Per quanto attiene ai dati richiesti espressamente dalla Commissione, il prefetto Sinesio ha depositato una nota dove espressamente si dichiara che «Con 468 milioni di euro assegnati al Piano carceri sono in corso di realizzazione in corso di 4 nuovi istituti 12.324 posti detentivi così suddivisi: n. affidamento n. 13 nuovi padiglioni per 3.000 posti; penitenziari per 3100 posti detentivi; n. 3.347 posti 16 completamenti nuovi padiglioni già avviati dal DAP per n. n. 9 interventi di recupero su istituti penitenziari esistenti per detentivi; n. 3 interventi su nuovi istituti penitenziari già 1.212 posti detentivi; n. n. avviati dal Ministero delle infrastrutture per 1.665 posti detentivi. Si osserva che dei 12.324 posti: nell'anno 2012 sono stati consegnati 750 nuovi posti detentivi; entro l'anno 2013 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 3.962 posti detentivi (dei quali 1.365 dal completamento di nuovi istituti già avviati dal Ministero delle infrastrutture e 2.597 dal completamento di nuovi padiglioni detentivi già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria); entro l'anno 2014 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.060 posti detentivi (dei quali 1.800 da nuovi padiglioni detentivi e 260 da recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2015 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.452 posti detentivi (dei quali 1.500 da nuovi padiglioni detentivi e 952 da recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2016 è prevista 3.100 da nuovi l'ultimazione di lavori che daranno 3.100 posti detentivi (n. istituti penitenziari da realizzarsi)».

È necessario evidenziare che il problema non consiste solo nell'aumento dei posti delle strutture carcerarie, ma nella necessità di recuperare l'intero sistema penitenziario gravemente depauperato in termini di risorse umane ed economiche, tanto da mettere in seria crisi le opportunità trattamentali.

Dalla relazione del Ministro è emerso che «il capitolo 7361 “Industria” – destinato a retribuire i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione ed all'acquisto di macchinari e materie prime – è stato decurtato nel 2012 a – 3.168.177 (a fronte di – 11.000.000,00 del 2010, con una riduzione pari ad oltre il 71 per cento in due anni), in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria dei nuovi padiglioni realizzati, avrebbero reso necessario un incremento delle produzioni. Pertanto, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale risultano essere, al 30.6.2013, ultimo dato disponibile, 436 (erano 336 al 31.12.2012; 559 al 31 dicembre 2011; 603 al 31 dicembre 2010). Dagli stessi dati risulta che il numero totale dei detenuti lavoranti è pari a 13.727 unità.».

Dal totale del numero dei detenuti lavoranti sopra riportato, quelli impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2013, risultano essere 9.645.

Ciò, nonostante il lavoro penitenziario sia l'elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale secondo le finalità dell'articolo 27 della costituzione.

Sul punto il Ministro ha rappresentato che la Commissione di studio presieduta dal prof. Mauro Palma presso il Ministero sta lavorando a proposte operative in questo delicato ed importante settore.

Il Ministro, nella nota del 22 novembre, ha precisato che «L'amministrazione spende su tale tema grandi energie sia attraverso la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, sia attraverso l'autonoma gestione della Cassa delle ammende. Inoltre, per incrementare le opportunità lavorative dei detenuti è stato stipulato un protocollo d'intesa tra l'amministrazione e Confcooperative Federsolidarietà per la divulgazione e applicazione della c.d. legge Smuraglia 193/2000). L'impegno dell'amministrazione, che punta molto anche sul (legge n. miglioramento della qualificazione professionale, è orientato in due direzioni: *a*) verso l'esterno, con una costante azione di stimolo ed informazione, sensibilizzando il mondo dell'imprenditoria, della cooperazione, gli enti locali e il terzo settore, grazie anche alla costante collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e promuovendo la cessione in comodato a terzi delle lavorazioni penitenziarie non utilizzate; *b*) verso l'interno, rivolgendosi ai provveditorati e agli istituti, fornendo

indirizzi programmatici e ponendosi come stabile punto di riferimento per lo scambio e la conoscenza di esperienze di eccellenza e proposte innovative. L'amministrazione penitenziaria ricerca intese e collaborazioni con enti pubblici e privati ed associazioni di categoria per soluzioni che possano contemperare le esigenze della produttività e concorrenzialità con le esigenze della sicurezza, anche incidendo sui ritmi e gli orari che attualmente caratterizzano il lavoro penitenziario e spesso non si conciliano con gli orari della produzione. Di recente il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha partecipato ai lavori del "Tavolo di partenariato" per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 e alcune delle priorità del Dipartimento in tema di inclusione socio-lavorativa sono state inserite nell'accordo da presentare alla Commissione U.E. nell'ambito del Programma nazionale plurifondo «Inclusione sociale» d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico e con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali».

Sempre in riferimento alla qualità del trattamento penitenziario, sono state chieste al Ministro informazioni relativamente al personale che lavora nelle carceri.

Il Ministro ha evidenziato che «si registrano significative carenze nel profilo professionale degli assistenti sociali e dei funzionari giuridico pedagogici c.d. educatori. Tale aspetto si presenta ancora più problematico a fronte della diffusione di modelli di funzionamento delle strutture caratterizzate da una maggiore apertura che il Dipartimento già da tempo sta cercando di realizzare. Per quanto riguarda la Polizia penitenziaria, la carenza di organico è particolarmente grave per i ruoli intermedi dei sovrintendenti e degli ispettori, di minore entità nel ruolo agenti-assistenti. Tuttavia, per un'analisi completa del dato relativo al personale occorre evidenziare la molteplicità delle attività di servizio demandate alla Polizia penitenziaria per il funzionamento del sistema. Si pensi che tra le attività essenziali di un penitenziario, oltre al servizio di vigilanza, osservazione e partecipazione al trattamento rieducativo, vi sono la gestione degli Uffici: Matricola, Conto Correnti, Casellario ecc., e che il medesimo personale assolve il gravoso compito delle traduzioni e piantonamenti dei detenuti e degli internati. A ciò si aggiunga che per diminuire gli effetti del sovraffollamento, si sta investendo nella costruzione e/o ampliamento di strutture detentive, con tutto ciò che ne consegue in termini di necessità di altre risorse umane. Anche sotto tale profilo le figure intermedie sono di fondamentale importanza per il coordinamento del lavoro soprattutto nei nuovi modelli organizzativi che si stanno proponendo. Ulteriori difficoltà derivano dall'incidenza dei provvedimenti previsti dalle leggi finanziarie in materia di turnover del personale di Polizia penitenziaria, poiché solo il 20 per cento delle vacanze che si creano vengono colmate con nuove assunzioni; analoga complessità è determinata dalla mancanza di un contratto della dirigenza penitenziaria e dalla possibile applicazione di ulteriori tagli a seguito della spending review».

Nella nota del 22 novembre il Ministro della Giustizia specifica che «Per le assunzioni di personale negli uffici giudiziari potranno sovvenire le misure in materia di mobilità nel pubblico impiego specificamente 101/2013 per le carenze del personale degli uffici previste dal decreto-legge n. giudiziari.

Il fabbisogno delle risorse umane aggiuntive conseguente alla realizzazione del Piano carceri è stato rappresentato a seguito di ricognizione e proiezione, sulla base di rapporti fra servizi da erogare e prestazioni di lavoro previste dalle discipline di comparto, con l'elaborato del 18 novembre 2011 prodotto dal gruppo di studio ad hoc.

Allo stato, relativamente al personale contrattualizzato (c.d. Comparto ministeri) ed alla dirigenza (Area I e dirigenza penitenziaria), con il d.p.c.m. 31 gennaio 2012 si è provveduto alla 112/2008, riduzione delle dotazioni organiche previste dal decreto-legge n. 133/2008, mentre non risulta convertito con modificazioni dalla legge n. 95/2012, convertito formalizzata la riduzione prevista nel decreto-legge n. 135/2012 (c.d. spending review). In mancanza di tale ulteriore dalla legge n. revisione delle dotazioni organiche, per l'amministrazione penitenziaria resta vigente il blocco delle assunzioni previsto dalle attuali disposizioni. Peraltro, l'amministrazione penitenziaria, tenuto conto dello stato di emergenza oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere, ha per tempo manifestato l'incompatibilità dell'ulteriore riduzione della dotazione organica 135/2012 anche al settore penitenziario, stabilita dalla citata legge n. ritenendosi opportuna una specifica deroga alla applicazione della spending review al personale dell'amministrazione penitenziaria.». In relazione alle funzioni della polizia penitenziaria il Ministro ritiene che «Appaiono necessari interventi volti non tanto a sgravare la polizia penitenziaria dei compiti relativi alle traduzioni dei detenuti, quanto a ricondurli nei limiti del 395/1990 e dettato normativo. Ai sensi dell'articolo 5 della legge n. dell'articolo 42-*bis* 354/1975 al Corpo di polizia della legge n. penitenziaria competono solo le traduzioni ed i piantonamenti di detenuti ed internati. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni l'autorità giudiziaria ha disposto l'impiego del personale anche in a casi diversi (ad esempio, i soggetti agli arresti domiciliari, i soggetti da condurre nel luogo di fruizione della misura di sicurezza, i soggetti piantonati in luogo di cura prima della convalida dell'arresto o del fermo), con un conseguente aggravio di incombenze».

Vi è poi la questione del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria. Il Ministro rileva che «A fronte di un organico tabellare fissato a 45.121 unità, risultano attualmente presenti 39.021 unità. Con d.p.c.m. 23 settembre 2013 sono state autorizzate – limitatamente alle previste riduzioni dovute al turn over – le assunzioni di 334 vice ispettori e di 221 agenti di polizia penitenziaria. Gli stessi

verranno immessi in servizio all'esito del previsto corso di formazione e, quindi, nel 2014 per quanto riguarda gli agenti e nel 2015 per quanto concerne i vice ispettori. Naturalmente, quanto alle risorse finanziarie necessarie agli adeguamenti organici, deve farsi ricorso alla fonte di copertura economica verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e determinata in sede politica.»

Sarebbe del tutto incongruo cercare di potenziare gli istituti relativi all'esecuzione penale esterna senza adeguare il personale occorrente per consentire questa forma di esecuzione della pena. Su questo tema si è soffermato il Ministro con la nota del 22 novembre, ricordando che «Il d.p.c.m. 31 gennaio 2012, emanato in attuazione dell'articolo 2, comma 8-*bis*, 25/2010, ha ridotto 194/2009, convertito dalla legge n. del decreto-legge n. l'organico dei dirigenti di esecuzione penale esterna a 39 unità. Ciò andrà ad incidere sull'organizzazione attuale con un drastico ridimensionamento delle strutture e degli uffici. Per assicurare una efficace gestione del sistema e potenziare le misure alternative senza aggravare la pressione sulle strutture detentive, si ritiene che si debba confermare l'attuale organizzazione, 63/2006, che prevede 55 uffici dirigenziali. Il delineata dal d.lgs. n. declassamento di gran parte delle strutture territoriali a sedi di livello non dirigenziale porrebbe gravi problemi di gestione delle attività istituzionali, stante la complessità e il livello di responsabilità richiesti.

I dirigenti del ruolo di servizio sociale attualmente in servizio si sono ridotti a 34, per effetto del blocco del turn over. Altre unità di personale saranno collocate a riposo nell'immediato futuro. I tagli agli organici del personale e il blocco delle assunzioni hanno pertanto innescato una dinamica discendente delle risorse di personale di tutte le professionalità. I funzionari che gestiscono operativamente gli adempimenti di esecuzione delle sanzioni alternative, si sono ridotti negli ultimi dieci anni di circa il 33 per cento.

Il fabbisogno complessivo del personale, delle diverse professionalità, che concorre alla gestione degli uffici e delle misure alternative, è il seguente: 55 dirigenti, 1.699 assistenti sociali, 841 unità di personale amministrativo, 142 unità di personale contabile, 318 unità di polizia penitenziaria. Appare necessario, pertanto, un piano di intervento urgente per integrare le risorse di personale, in particolare quello della professionalità di servizio sociale, in deroga alle misure di blocco delle assunzioni. Sarebbe opportuno, infine, reintrodurre il profilo professionale di direttore di servizio sociale di terza area funzionale, per assicurare la direzione dei 21 uffici di livello non dirigenziale che attualmente sono diretti dai funzionari di servizio sociale privi di una specifica formazione nella direzione di unità organizzative complesse, e quindi bandire i relativi concorsi.

I principali interventi di integrazione delle risorse di personale cui occorre provvedere in maniera ineludibile, al fine di migliorare l'efficacia dell'esecuzione penale esterna, appaiono essere i seguenti: *a)* conferma della previsione attuale di 55 uffici di livello dirigenziale; *b)* indizione di concorsi per l'assunzione di 11 dirigenti di esecuzione penale esterna attualmente mancanti rispetto a tale previsione; *c)* indizione di concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale da assegnare agli uffici dell'esecuzione penale esterna (nella seguente misura: 21 direttori di servizio sociale di terza area funzionale; 650 funzionari di servizio sociale; 185 unità di personale di polizia penitenziaria; 81 unità di personale contabile; 555 unità di personale amministrativo e di supporto).».

2.3 Rimedi straordinari

Dopo i due rimedi di natura ordinaria, nel messaggio si passa ai rimedi straordinari dell'amnistia ed indulto. Si tratta di rimedi che esplicano i loro effetti deflattivi con specifico riferimento a determinati reati commessi entro una particolare data e purchè non ricorrano specifiche esclusioni oggettive e soggettive. Alla straordinarietà del rimedio consegue anche l'immediatezza dell'effetto deflattivo, che naturalmente diminuisce nel tempo, considerato che i predetti benefici si applicano ad un numero determinato di reati. Quanto agli effetti dell'indulto del 2006, ad esempio, si segnala che il 31 luglio 2006 erano presenti nelle carceri italiane 60.710 reclusi (a fronte di una capienza regolamentare di 43.213 unità); un mese dopo, il 31 agosto 2006 i reclusi erano 38.326 (e la capienza regolamentare era di 42.233 unità). Un anno dopo, il 30 giugno 2007, erano 43.957; due anni dopo, il 30 giugno 2008, erano 55.057. Il dato iniziale preindulto è stato pertanto raggiunto prima dello scadere del terzo anno dal provvedimento di clemenza.

Il Ministro, nella nota del 22 novembre, ha specificato che «Secondo i dati relativi all'ultimo provvedimento di indulto del 2006, dei 28.586 detenuti destinatari dell'indulto (usciti tra il 2006 e il 2011) 22.476 sono usciti dagli istituti penitenziari lo stesso mese di agosto del 2006; complessivamente 25.286 detenuti sono usciti tra il mese di agosto e il mese di dicembre dello stesso anno 2006. Successivamente, 12.462 beneficiari dell'indulto (pari al 43,6 per cento del totale) hanno fatto rientro in carcere nel periodo agosto 2006-luglio 2011. Di essi, 2.435 soggetti sono rientrati in carcere entro il mese di dicembre dello stesso anno 2006.».

L'effetto deflattivo è, quindi, strettamente connesso alla «perimetrazione» da parte del legislatore dei reati ai quali poter applicare il beneficio.

Come ricorda il Capo dello Stato nel messaggio, dal 193 al 1990 sono intervenuti tredici provvedimenti con i quali è stata concessa l'amnistia (sola o unitamente all'indulto). In media, dunque, per quasi quaranta anni sono state varate amnistie con cadenza inferiore a tre anni. Dopo l'ultimo provvedimento di 75 del 1990) è stata, approvata dal Parlamento soltanto una amnistia (d.P.R. n. 241 del 2006). Tale legge di clemenza, relativa al solo indulto (legge n. circostanza non è dovuta unicamente alla modifica costituzionale che ha previsto per le leggi di clemenza un quorum rafforzato, ma anche in una «ostilità» agli atti di clemenza diffusasi nell'opinione pubblica. Una volta che sia stata superata questa ostilità di fondo, che dipende da preoccupazioni legate alla sicurezza pubblica e, in particolare al pericolo di una rilevante percentuale di ricaduta nel delitto da parte di condannati scarcerati per indulto o di imputati prosciolti per l'amnistia, si pone la questione della «perimetrazione», alla quale si è sopra fatto riferimento. Si tratta di una questione meramente politica che il legislatore effettua tenendo conto della gravità dei reati e dell'allarme sociale da questi suscitato. Attraverso le esclusioni soggettive (di natura generale ed astratta) si potrà tenere conto anche della pericolosità del condannato o dell'imputato.

Sempre con la finalità di ridurre sensibilmente il rischio di ricadute il provvedimento di clemenza potrebbe essere accompagnato da idonee misure, soprattutto amministrative, finalizzate all'effettivo reinserimento delle persone scarcerate, che dovrebbero essere concretamente accompagnate nel percorso di risocializzazione.

Si segnala che presso la Commissione Giustizia del Senato è stato avviato in data 15 ottobre 2013 l'esame dei progetti di legge A.S. 20 Manconi ed altri e A.S. 21 Compagna e Manconi, in materia di concessione di amnistia e indulto.

Al fine di poter valutare gli eventuali effetti deflattivi di un provvedimento di indulto sono stati chiesti al Ministro della Giustizia i dati relativi alle pene residue. Con riferimento a questa richiesta il Ministro ha rilevato che «a fronte dei 38.625 condannati 9.598 hanno pena residua inferiore ad un anno, 7.735 tra uno e due anni e 5.689 da due a tre anni. Complessivamente sono quindi 23.022 quelli che devono scontare una pena residua inferiore ai tre anni. Come richiesto, anche in questo caso, si è provveduto ad una verifica per titoli di reato, seguendo il metodo di analisi prima descritto». È stata quindi trasmessa la seguente tabella dalla quale risulta che i reati per i quali si registra una maggiore presenza in carcere (scaglionata per residui di pena che vanno da 0 a 1, da 1 a 2; da 2 a 3, da 3 a 4 e superiore a 4 anni) sono la produzione e spaccio stupefacenti, la rapina, il furto, la ricettazione, l'estorsione, le violenze sessuali, l'omicidio volontario ed i reati di resistenza ed oltraggio.

Incontro del Ministro della Giustizia con il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann

In data 5 novembre 2013 il Ministro della Giustizia ha incontrato a Strasburgo il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann, facendo il punto sul programma normativo ed amministrativo intrapreso dall'Italia per ottemperare a quanto stabilito dalla sentenza Torreggiani.

In particolare, il Ministro ha sottolineato che «Nell'adempiere – come è doveroso in base all'articolo 46 della Convenzione – a quanto previsto dalla sentenza Torreggiani c. Italia, divenuta definitiva il 28 maggio, intendiamo innanzitutto porre termine alla situazione di violazione in atto quale necessario rimedio preventivo, volto altresì a far cessare l'alto numero di ricorsi che attualmente giungono alla Corte, e parallelamente a prevedere modalità di rimedio compensativo per quanti hanno sofferto la violazione già verificatasi. Ma, intendiamo anche volgere in positivo l'occasione negativa data dalla sentenza, per dare impulso a un processo complessivo di riforma del sistema». Il Ministro ha dichiarato che «La prima linea d'intervento che il Governo ha intrapreso è stata di tipo normativo: il Governo è ricorso a una procedura d'urgenza, attraverso l'approvazione di un decreto-legge – strumento irrituale in questa materia –, per ridurre i flussi d'ingresso in carcere e rendere più fluido l'accesso alle misure alternative previste nel nostro ordinamento». Si tratta del decreto legge 1° 94 del 2013, al quale si è fatto 78, convertito dalla legge n. luglio 2013 n. già riferimento.

Il Ministro ha altresì dichiarato che «Il Governo ha, infatti, ben chiaro che molta parte della popolazione attualmente detenuta appartiene a due consistenti insiemi: quello di coloro i cui reati hanno un riferimento diretto all'uso e al commercio di sostanze stupefacenti e quello dei detenuti stranieri. I detenuti ristretti per produzione e spaccio di sostanze psicotrope o stupefacenti sono 23094, di cui più di 14000 in esecuzione di sentenza definitiva. Quanto al secondo insieme, gli stranieri detenuti sono 22812 e risultano provenire da 128 Paesi diversi. Se si osservano i dati numerici di incremento della popolazione detenuta negli ultimi quindici anni e parallelamente si ha riguardo alla crescita degli stranieri detenuti, è possibile giungere alla conclusione che la crescita assoluta della popolazione detenuta corrisponde in massima parte all'incremento della presenza di soggetti stranieri nelle carceri, che ormai ha raggiunto il livello del 35 per cento della complessiva popolazione detenuta. Molti di questi sono inoltre soggetti a provvedimento di espulsione al termine dell'esecuzione della pena.

Sulla base di questa fotografia dell'attuale situazione il Governo intende adottare un nuovo provvedimento normativo destinato a questi due specifici sottoinsiemi della popolazione detenuta. Per quanto riguarda i tossicodipendenti, si intende enucleare una ipotesi autonoma di reato di minore gravità, che già la legge attuale definisce «di lieve entità» e di costituirne una fattispecie specifica con una minore sanzione. Per quanto riguarda gli stranieri, in linea con le direttive dell'Unione Europea, si intende prevedere percorsi che facilitino il rimpatrio attraverso una misura alternativa specifica che sostituisca gli ultimi tre anni di pena con l'allontanamento dal territorio nazionale; tale percorso sarà accompagnato da una presa in carico del soggetto favorendo e supportando il suo reinserimento nel proprio Paese».

È stato poi rilevato che «la *seconda linea* lungo cui il Governo italiano ha avviato il proprio intervento riguarda il mutamento del regime di detenzione. Si tratta di un insieme di provvedimenti di tipo amministrativo messi a punto da un'apposita Commissione e rivolti prioritariamente ai detenuti classificati come richiedenti misure di media o bassa sicurezza. Complessivamente riguardano la quasi totalità della popolazione detenuta, coinvolgendo 52373 detenuti.

Le linee guida di tali interventi sono le Regole penitenziarie europee, nella loro formulazione di 2 del 2006. Il modello paradigmatico che si vuole cui alla Raccomandazione n. introdurre è quello di una detenzione «aperta» nel perimetro intramurario, in cui le camere di pernottamento siano luoghi per il riposo e non per lo svolgersi della giornata quasi nella sua interezza. L'indicazione, già in fase di attuazione, riguarda la permanenza fuori dalle camere di pernottamento e dalle sezioni ove queste sono dislocate per almeno 8 ore al giorno: già il 29 per cento dei detenuti usufruisce di tale previsione che sarà estesa, secondo il crono programma adottato, fino a raggiungere il 79 per cento dei detenuti nell'aprile 2014. Il tempo trascorso fuori delle sezioni dovrà essere un tempo di attività lavorative, ricreative e socializzanti da pianificare in ciascun Istituto; per l'attivazione di tali attività un piano dettagliato sarà compiutamente definito entro la fine di questo mese. L'ipotesi si accompagna ad altri interventi, che sono stati dettagliatamente definiti e che erano stati già annunciati nella Risposta al Rapporto redatto dal Comitato per la prevenzione della tortura, a seguito della sua visita periodica nel maggio 2012. Il primo intervento riguarda l'estensione dell'attività lavorativa: a tal fine giovano le già citate facilitazioni che le nuove norme prevedono per l'accesso al lavoro, da collegarsi a programmi avviati con singole Regioni per i lavori di pubblica utilità. Il Ministero della giustizia sta attualmente elaborando, nell'ambito della riorganizzazione del sistema detentivo, un progetto diretto ad accentrare la gestione dei fondi per ricollocare organicamente le risorse in relazione a un piano nazionale che preveda spazi all'interno degli Istituti penitenziari idonei ad accogliere attività lavorative». Si è altresì specificato che «Un secondo intervento sulla quotidianità

detentiva riguarda i contatti con il mondo esterno e con i propri affetti: oltre ad ampliare le ore per i colloqui, includendo i pomeriggi e i weekend, così facilitando i rapporti dei detenuti con i propri figli in età scolare, si è avviato un vasto piano di ristrutturazione degli ambienti prevedendo spazi per i bambini, spazi per condividere momenti di socialità all'aperto, spazi per l'accoglienza e l'informazione ai congiunti in visita. I contatti con le famiglie sono anche maggiormente facilitati dall'introduzione della scheda telefonica per i detenuti e dall'avvio del sistema di comunicazione via skype negli Istituti dove le attrezzature informatiche lo permettono.»

Si è rilevato che «la *terza linea* lungo cui si sviluppa l'attuale azione del Governo riguarda il potenziamento delle strutture. Come già detto, parte delle risorse disponibili sono state preventivate per l'adeguamento delle strutture esistenti al fine di introdurre un regime detentivo più aperto. L'Italia ha comunque previsto negli ultimi anni un consistente impiego di risorse finanziarie da destinare all'edilizia carceraria e ha introdotto in via straordinaria la figura del Commissario del Governo con l'obiettivo della realizzazione di nuovi Istituti e del miglioramento di quelli esistenti. I compiti del Commissario sono normativamente definiti e orientati agli obiettivi che si intende raggiungere».

Il Ministro ha precisato che si tratta di «Interventi che tengono presente anche la peculiare criticità che il sistema detentivo del mio Paese deve affrontare nel gestire in piena sicurezza detenuti appartenenti a reti organizzative criminali, che purtroppo sono presenti in alcune aree del nostro territorio e che hanno estensioni nelle reti di intermediazione e investimenti internazionali. Tale specificità di circa 9000 detenuti necessita di particolari misure e particolare allocazione negli istituti, al fine di non consentire alcuna forma di comunicazione, e a volte di esercizio di comando, con le organizzazioni di appartenenza o con altre organizzazioni criminali. È una specificità che ha anche rilevanza sul numero complessivo di detenuti in custodia cautelare, data la complessità intrinseca delle indagini e degli accertamenti in tali casi: ben 5000 detenuti del complessivo numero di coloro che sono in custodia cautelare sono indagati per fatti attinenti alla criminalità organizzata. Soprattutto è una specificità che ha rilevanza nella predisposizione di spazi dedicati, nell'organizzazione interna degli Istituti, nell'impiego del personale».

INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE

<i>Angelo Caruso</i>	106	<i>Lombardo</i>	82
<i>Anghel</i>	89	<i>M.C. e altri</i>	98
<i>Armando Iannelli</i>	106	<i>Maffei e De Nigris</i>	106
<i>Ascierto e Buffolino</i>	106	<i>Mercuri</i>	106
<i>Belpietro</i>	112	<i>Musella e Esposito</i>	127
<i>Bencivenga e altri</i>	106	<i>Natale e altri</i>	101
<i>Caldarella</i>	120	<i>Nicolò Santilli</i>	85
<i>Casacchia e altri</i>	101	<i>Pennino</i>	94
<i>Ciobanu</i>	71	<i>Qama</i>	77
<i>Cirillo</i>	67	<i>Ricci</i>	114
<i>Corrado e altri</i>	106	<i>Rubortone</i>	127
<i>De Carolis e Lolli</i>	120	<i>Rubortone e Caruso</i>	127
<i>De Luca</i>	94	<i>Stea e altri</i>	127
<i>Di Giovanni</i>	107	<i>Tarantino</i>	116
<i>Fiocca</i>	106	<i>Torregiani e altri</i>	63
<i>Francesco Quattrone</i>	106	<i>Varvara</i>	123
<i>Gagliardi</i>	106	<i>Ventura</i>	127
<i>Galasso e altri</i>	106		
<i>Gianquitti e altri</i>	127		
<i>Giuseppe Romano</i>	106		
<i>Lanteri</i>	128		
<i>Limata e altri</i>	106		