

AVVOCATURA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

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

QUADERNI

n. 16

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

(ANNO 2019)



XVIII LEGISLATURA

Maggio 2020

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 2019.

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

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

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

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

Le attività dell'Osservatorio sono curate dagli avv. Marco Cerase e Gaetano Pelella, con la collaborazione dell'avv. Francesca Romana Girardi. La Rassegna introduttiva e le Anticipazioni sono state redatte dall'avv. Cerase. La traduzione della rassegna in inglese è stata curata dal servizio d'interpretariato della Camera dei deputati.

Per l'attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, ha collaborato la dott.ssa Fabrizia Bientinesi del Servizio Rapporti internazionali.

This volume gives an account of the decisions handed down by the European Court of Human Rights (ECtHR) in the year 2019 in cases against Italy.

The *Introductory Review* gives an overview of recent developments in the system protecting human rights in Europe and summarizes the main themes covered by the judgments issued in the litigation involving Italy.

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

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

The *Quaderno* is published by the Observatory on ECtHR Decisions, which operates within the Chamber of Deputies' Office of the Legal Counsel headed by Ms. Maria Teresa Losasso. The Observatory's activities are conducted by Mr. Marco Cerase and Mr. Gaetano Pelella, with the contribution of Ms. Francesca Romana Girardi. The *Introductory Review* and the *Anticipazioni* are the work of Mr. Cerase. The English translation of the *Introductory Review* is by Ms. Catharine de Rienzo, with the supervision of the Interpretation and Translation Unit of the Chamber of Deputies.

The contribution regarding the work of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe is by Ms. Fabrizia Bientinesi, who works in the International Relations Department.

INDICE

<i>I. INTRODUCTORY REVIEW</i>	3
<i>II. RASSEGNA INTRODUTTIVA</i>	25
<i>III. ANTICIPAZIONI</i>	47
<i>IV. TABELLE DELLE SENTENZE</i>	55
<i>1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico</i>	57
<i>2. Ripartizione delle sentenze per violazione accertata</i>	65
<i>V. SINTESI DELLE SENTENZE IN ORDINE DI ARTICOLO DELLA CONVENZIONE E DEI PROTOCOLLI ADDIZIONALI</i>	67
1. ART. 3 - DIVIETO DI PENE O TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI	69
2. ART. 5 – DIRITTO ALLA LIBERTÀ E ALLA SICUREZZA	73
3. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO	75
<i>3.1 Sotto il profilo dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali</i>	75
<i>3.2. Sotto il profilo della ragionevole durata</i>	77
4. ART. 8 - DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA	81
6. ART. 1 PROTOCOLLO N. 1 - PROTEZIONE DELLA PROPRIETÀ	98

VI. DOCUMENTI	101
1. <i>Scheda illustrativa della Convenzione e della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	103
2. <i>Tabelle statistiche</i>	111
3. <i>Lavori dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa</i>	119
4. <i>Procedimento parlamentare sulla ratifica e l'esecuzione dei Protocolli nn. 15 e 16</i>	147
5. <i>Testi normativi</i>	159
5.1. <i>Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali</i>	161
5.2. <i>Protocollo addizionale n. 1</i>	177
5.3. <i>Protocollo addizionale n. 4</i>	181
5.4. <i>Protocollo addizionale n. 7</i>	185
5.5. <i>Protocollo addizionale n. 13</i>	191
5.6. <i>Legge 24 marzo 2001, n. 89</i>	195
5.7. <i>Legge 9 gennaio 2006, n. 12</i>	207
5.8. <i>Legge 24 dicembre 2012, n. 234</i>	211
VII. ULTERIORI DOCUMENTI	217
INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE	237

I. INTRODUCTORY REVIEW

INTRODUCTORY REVIEW

1. Introduction.

In 2019, the case law issuing from the European Court of Human Rights was once again at the centre of both the Italian legal establishment's attention and that of the general public. Such fact is evidenced by the impact that various judgments have had on public debate, parliamentary proceedings and the Constitutional Court's case law¹.

Overall, fourteen judgments involving Italy were issued during the year under consideration. As far as violations are concerned, our country's position has stabilized (thirteen judgments finding at least one violation, in comparison with 28 in 2017 and 11 in 2018), whilst a total of 3,071 applications against Italy remained pending with the European Court on 1 January 2020.

Looking to the other countries, the positions of Russia (186 violations in 2019), Ukraine (109), Turkey (96), Romania (56), Moldova (39) and Hungary (36) remain problematically prominent.

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

2. Inhuman or Degrading Treatment: Viola (no. 2)

¹ This *Introductory Review* will only give an account of the most significant of the Constitutional Court's judgments transposing decisions from the Strasbourg Court. Note that the Court of Cassation's judgment of 16 January 2020 in the *Rakete* case has been included at the end of this *Quaderno*. The related order made by the preliminary investigations judge in Agrigento was published in *Quaderno* no. 15 (2018) at p. 213.

On 7 October 2019, a five-judge panel of the European Court of Human Rights in Strasbourg decided not to allow the Italian Representation's weighty appeal against the (First Section's) single-Chamber judgment of 13 June 2019 to be referred to the Grand Chamber. This judgment had found a violation of Article 3 ECHR on the basis of the irreducible whole-life prison sentence meted out to those convicted of mafia-related crimes.

Section 4-*bis* of the Italian Prison Administration Act (Law no. 354 of 1975) denies certain benefits or opportunities² to all those who have been definitively convicted of any one on a wide spectrum of very serious offences, ranging from crimes committed for terrorist purposes to those linked to participation in mafia organizations or to child pornography: this unless they co-operate with the judicial authorities, in accordance with section 58-*ter* of the same Prison Administration Act.

Indeed, a special set of rules applying to those convicted of mafia-related crimes and featuring both the introduction of or increase in minimum terms of sentence already served and certain other condition-based mechanisms had been conceived by Giovanni Falcone while he was Director-General of Criminal Affairs at the Ministry of Justice. This some time before he was killed (along with his wife, Francesca Morvillo, and his bodyguards) at Capaci, on 23 May 1992. His reasoning (subsequently adopted by Parliament) was based on the reflection that the scope of the rehabilitative function of a sentence stems from the constitutional precept that punishment "must aim" at the convicted person's rehabilitation (Article 27(3) of the Constitution). An enunciation, this, that indicates the Italian legislator's duty always to keep the fulfilment of such function as an objective. If experience demonstrates that rehabilitation is more arduous in relation to certain types of crime and criminal, the legislator³ and the prison administration must be able to count on a margin of discretion for the purposes of individualizing treatment.

² These are work assignments outside prison, release on temporary licence for good behaviour and the alternatives to detention provided for under Chapter VI of the Prison Administration Act (Law no. 354 of 1975).

³ See, for example, the statement concerning the bill confirming Decree-law no. 152 made by the rapporteur, the M.P. Egidio Alagna (member of the PSI group, elected in Sicily) on the Floor of the House on 8 July 1991: "As for the prerequisites governing the measures' application, the decree transposes the outcome of the passionate parliamentary debate that took place in this House, too, regarding the "*quid pluris*" to be required of those convicted of offences linked to organized crime as opposed to other detainees. It limits the existence of the pre-requisite concerning the presence of "clear evidence making it possible to exclude the current existence of links with organized and subversive crime" (which reverses the burden of proof) exclusively to those convicted of the crimes

Age-old experience shows that Italian mafia organizations are founded on associational bonds that are intrinsically violent and threatening and result in intimidation and a code of silence. The rehabilitation process imposed on members of the mafia must therefore be more rigorous than that applied to other categories of offender.

In actual fact, the original wording of section 4-*bis* – which dated back to 1991 (see Decree-law no. 152) – provided that work outside prison, release on temporary licence for good behaviour and alternatives to detention could be granted “only if there is clear evidence making it possible to exclude the current existence of links with crime”.

For a prisoner to be allowed access to individual benefits or opportunities, it was also necessary to satisfy a further, specific requirement based on the need to check – over an established period of time – that actual progress in re-socialization had been made. As for part-time detention, certain provisions making its concession dependent upon “repentance” had been established.

After the Capaci massacre, the wording of section 4-*bis* was amended by Decree-law no. 306 of 1992 (enacted after the carnage in Via D’Amelio on 19 July that same year). This amendment introduced co-operation with justice as the only condition on which the benefits indicated in section 4-*bis* could be granted.

Thus, in short, the 1992 legislator established that, in the rehabilitation process, the only true and appreciable sign of a desire to be re-admitted to society is co-operation with justice. And the two-fold fact that this condition was laid down by way of legislation and that judges were deprived of any power to activate said rehabilitation was the fruit of wisdom based on experience⁴. Excluding the

causing greatest social alarm, such as Mafia-related criminal association, abduction and drug-trafficking”.

⁴ The explanatory memorandum of the confirmation bill (Senate Document 328, Eleventh Parliament) states quite clearly, “The significant amendments made to section 4-*bis* of the Prison Administration Act (see section 15) also belong to the same context. Indeed, in relation to those convicted of some of the crimes indicated in the first part of subsection (1), work outside prison, release on temporary licence for good behaviour and alternatives to detention can only be conceded to those who, having chosen to co-operate with justice, have demonstrated by this course of action that they have left the criminal circuit behind them and have chosen the path of reform through the only conduct that concretely affirms this; that is to say, antagonism”.

In this respect, what the M.P. Giovanni Correnti (PDS group) said on the Floor of the House on 31 July 1992 is also significant (even though it was in the context of a speech expressing various doubts about the measure’s content): “Finally, as regards suspending the granting of benefits, stricter rules (that then become substantive rules) could and can be accepted – I would like to

possibility of a supervision court making any ruling on prisoners' benefits in the absence of a co-operative "repentance" was seen to be the way to avoid undue pressure on individual judges and any idea of specious appeals to higher courts.

The combined effect of sections 4-*bis* and 58-*ter* of the Prison Administration Act reflected, therefore, this choice of Parliament's: a choice totally calibrated to our country's concrete experience and thus falling within the Signatory States' margin of legislative discretion as recognized by the European Convention on Human Rights.

The *Viola* (no. 2) judgment (the underlying facts of which the reader will find in the summary below, in this *Quaderno*) does not deem these elements to be the determining ones⁵ and – as already reported in last year's *Quaderno*, in the *Anticipazioni* section⁶ – considers the irreducible life-sentence regime to be contrary to Article 3 ECHR.

The Court reaffirmed that Article 3 is applicable to prison regimes. This is a point of which Italy is only too well aware, given the repeated findings against her for prison overcrowding, from the *Torreggiani* judgment (8 January 2013) onwards.

The ruling then goes on to state that Article 3 ECHR is also the yardstick for assessing whole life sentences and observes that it is well established that "irreducible life sentences" do not comply with Article 3, insofar as they constitute inhuman or degrading treatment. In this respect, the judgment cites the case of

suggest - in the form of an ancillary penalty: the most dangerous criminals should be aware that they won't just receive a harsher sentence but also a stricter concrete punishment. In terms of criminal-law policy, there is nothing objectionable in this, particularly given that legislation must reflect the dynamism of the times".

⁵See, in particular, paragraph 130 of the judgment: "Certainly, the Court acknowledges that the crimes of which the applicant has been convicted relate to a phenomenon that is particularly dangerous for society. It further notes that the introduction of section 4-*bis* is a result of the prison regime reform carried out in 1992, in a context of emergency in which the legislator had to intervene after an episode that was extremely significant for Italy (see paragraph no. 85 above) and in a particularly critical situation. Nevertheless, the fight against this scourge cannot justify derogations from the provisions of Article 3 of the Convention, which prohibits inhuman or degrading punishment in absolute terms. Therefore, the nature of the crimes attributed to the applicant is irrelevant for the purposes of considering this application in the perspective of the said Article 3 (see *Öçalan*, cited above, paragraph nos. 98 and 205, and the case law cited there). Furthermore, the Court has stated that re-socialization has the ultimate goal of preventing recidivism and protecting society (*Murray*, cited above, paragraph no. 102)".

⁶ See p. 62.

Vinter and Others v. The United Kingdom (2013)⁷, from which it borrows numerous statements (although the *Vinter* judgment did not concern instances of criminal association, much less a mafia-related crime).

The judgment does concede that Italy suffered a genuine shock to the system with Falcone's terrible murder (see paragraph no. 130 of the judgment) and that due weight must be given to the fight against mafia crime; such fact does not exempt Italy from honouring human rights, however. In this sense, the Court deemed the parameter contained in Article 3 ECHR to have been violated by the automatic conditionality, since it places before the detainee the impossible choice between cooperating and facing the almost certain consequences of "repentance" or keeping quiet and remaining in prison for the rest of his/her life, thereby renouncing the prospect of release and re-admission to society, which informs the entire Convention and its Article 3, in particular.

This ruling met with some reservations in the Italian press⁸ and it does seem to contain certain contradictions.

First of all and returning to what was summarized above, it does not appear to deal adequately with the central topic that the case presented *i.e.* the specific nature of mafia crimes. As Luciano Violante, Speaker of the Italian House during the Thirteenth Parliament, has stated, "Co-existence with the mafia has weakened our democracy, has rendered Italy a dramatically unique case in terms of the influence that criminal associations have exercised on political and economic life and has strengthened the mafia power-centres that on not a few occasions have reached the point of imposing their rules on political institutions and politicians"⁹.

⁷ Regarding which, see *Quaderno* no. 10 (2013), pp. 36 et seq. It should nevertheless be emphasized that, in the specific case of *Vinter*, the Court seems to have based its finding of an Article 3 violation more on the lack of determinacy of the conditions governing prospects of release than on a whole-life sentence as a punishment in itself. So much so that in its subsequent judgment in the case of *Hutchinson* (17 January 2017), the Grand Chamber ruled there had been no violation.

⁸ See the interview Franco Roberti gave to V. Piccolillo, *Cancellato un caposaldo del sistema Falcone*, in *Corriere della sera*, 9 October 2019, p. 11; N. GRATTERI, *Buttiamo 150 anni di antimafia. Così non parla nessuno*, in *Il Fatto quotidiano*, 9 October 2019, p. 3; L. Milella's interview, *Il pm Tartaglia: senza carcere duro avremo meno pentiti*, in *la Repubblica*, 9 October 2019, p. 9. With direct reference to Judgment no. 253, see the interview Giancarlo Caselli gave to F. Fiano, *Così c'è l'alto rischio che riprendano le loro attività criminali*, in *Corriere della sera*, 24 October 2019, p. 11; and the coverage by C. Guasco, *Ergastolo duro, l'Italia bocciata dalla Corte europea. Bonafede: non ci stiamo*, in *Il Messaggero*, 9 October 2019, p. 6; and E. Martini, *Ergastolo, Bonafede: L'Italia ha autonomia politica*, in *Il Manifesto* 10 October 2019, p. 5.

⁹ See *Colpire per primi. La lotta alla mafia spiegata ai giovani*, Solferino, Milan 2019, p. 75.

For these reasons, it appears that the ECtHR's insistence on the *Vinter* case (concerning three quite separate prosecutions for murder committed by British citizens who had each acted singly when committing their crimes and in relation to whom there was no question of co-operation with justice) reveals its failure to attribute sufficient weight to the national legislator's margins of appreciation¹⁰.

A diachronic analysis of the ECtHR's case law then seems to reveal a second contradiction. Italy has, on various occasions, been found to be in violation of Articles 2 and 3 ECHR for failing to fulfil its positive protection duties. These

¹⁰ As for the national margin of appreciation, the issue is a very wide-ranging one and has been much gone over. Suffice it to remember two rather weighty and controversial cases out of the many, namely, *Parti Nationaliste Basque-Iparralde v. France* (2007) and *Yumak and Sadak v. Turkey* (2008). In the first case, the French legislation making political parties' authorization to receive foreign financing subject to checks carried out by the Ministry of the Interior was challenged. By virtue of this legislation, the Basque party in France had been refused permission to receive contributions from its twin party in Spain on the basis of the danger that this was support given by a terrorist organization. The Strasbourg Court rejected the complaint there had been a violation of the right to freedom of association. This on the basis of the discretionary power of the national legislator, which must assess the concrete risks run by the democratic order on each separate occasion.

In the second case, the Court found there had been no violation of the right to vote and to stand for election (section 3 of Protocol 1) even though the Turkish electoral legislation provided for a threshold of 10 per cent (see *Quaderno* no. 5 (2008), p. 18). The Court had recognized that such a high threshold did not exist in any other Council of Europe country (and that it is potentially damaging to the electoral rights yardstick) but it held that the need to ensure democratic stability and prevent political fragmentation constituted – in the distinctive Turkish context – a reasonable objective for the national legislator.

In short, these last two practical instances fall – in the Court's opinion – within the national margin of appreciation whereas irreducible life imprisonment is excluded. This decision caused the Polish judge, Wojtyczek, some misgivings, which he expressed in a judicious and detailed dissenting opinion. Here is an excerpt that seems particularly convincing: «*Il appartient au législateur national de mettre en œuvre la politique pénale, en établissant les peines jugées adaptées aux différents crimes et délits et en définissant les objectifs concrets de la peine ainsi que leur priorisation. La motivation du présent arrêt laisse entendre que la resocialisation devient le seul but légitime de la peine. Je ne suis pas d'accord avec cette approche*» ("It is the national legislator's task to pursue criminal-law policy, establishing the penalty considered appropriate to each type of unlawful act and defining the sentence's objectives and priorities. The lines of reasoning in this judgment give one to understand that the convicted person's rehabilitation is the sentence's only legitimate objective and I do not agree with this"). Furthermore, a passage from the retired judge and senator during the Thirteenth and Fourteenth Parliaments, Elvio Fassone, seems significant in this respect. He wrote, "This is the equality of arms that the procedural textbooks talk about, which here becomes armed struggle in the strictest sense of the expression. I can still wield justice's scales in theory only because 200 men around me are physically wielding sub-machine-guns" (*Fine pena: ora*, Sellerio, Palermo 2015, p. 19).

were cases in which the Italian authorities were fully aware of the risks of death or injury to which the victims were exposed by sources of danger that were more or less certain and in which they nevertheless failed to exert themselves sufficiently in terms of prevention and repression. In this respect, the cases of *Mastromatteo* (2002), *Majorano* (2009)¹¹, *Talpis* (2017)¹² and *V.C.* (2018)¹³ are well known.

In the first two cases, the violent death of the victims had occurred at the hands of, precisely, persons who had enjoyed prison benefits granted after judicial assessments that were held to be superficial *vis-à-vis* the gravity of the crimes attributed to them. In the other two, the Human Rights Court deemed the objectively dangerous situation known to the authorities to constitute sufficient grounds for finding a violation, albeit without the perpetrators having been definitively convicted (to be precise, in the case of *V.C.* the legal argument concerned Article 3, since the victim had been raped, not killed). Italy was found to be in violation for failing to take prompt and effective action to protect its citizens' right to life and physical integrity. The *Viola* (no. 2) judgment arguably cannot be reconciled with such findings^{14 15}.

¹¹ See *Quaderno* no. 6 (2010), p. 14.

¹² See *Quaderno* no. 14 (2017), p. 40.

¹³ See *Quaderno* no. 15 (2018), p. 34.

¹⁴ The fact that the five-judge panel prevented the Grand Chamber from considering the Italian government's appeal also raises some questions. It is precisely to the Grand Chamber that we owe the judgments not only in the case concerning whole life imprisonment (*Vinter*) and the case concerning another area of Italian anti-mafia legislation (*De Tommaso*, 2017) but also in the *Lautsi* and *Giuliani* cases, in which the single Chamber had made a finding against Italy for violating, respectively, Article 2 of Protocol 1 and Article 2 of the ECHR and the Grand Chamber then overturned the verdicts (both of them in 2011). It was, once again, the Grand Chamber to which the *Lopez Ribalda* case was, at the Spanish government's request, referred (see below, in this *Introductory Review*). The grounds on which the panel (in a procedure intrinsically lacking the requirement to provide reasons) took the responsibility of precluding the Court's highest level from giving judgment on an issue that clearly falls within the category of serious questions affecting the Convention's interpretation (see Article 43 ECHR) remain to be clarified.

¹⁵ It is worth bearing in mind that, following the ECtHR's rejection of the request to refer the *Viola* (no. 2) case to the Grand Chamber, the Italian Constitutional Court considered an issue that is linked to (but quite distinct from) the one of irreducible life imprisonment. Indeed, in its Judgment no. 253 of 2019, the Court declared section 4-*bis* to be unlawful in that part of it which provides for the "irreducibility" mechanism in relation to all the criminal offences listed therein, regardless of the sentence actually received. According to the Constitutional Court, the absolute (rather than relative) assumption that "repentance" is the only indicator that all ties with the mafia organization have been cut is neither reasonable nor compatible with Article 27(3) of the Constitution.

3. *Freedom of Expression: Sallusti*

On 18 February 2007, two articles regarding a minor's termination of pregnancy in Turin appeared in the daily *Libero quotidiano*. One of these articles was signed "Dreyfus", a pseudonym behind which there hid an author whose name the newspaper's editor-in-chief (Alessandro Sallusti) chose never to reveal. The article bore the title "*Judge Orders Abortion. The Law is Stronger than Life*" and it argued that the minor had been forced to abort by a guardianship judge (the article's prose contained some virulent phrases, including one stating that the girl's child would have been "ripped out and thrown away" and the expression "coercive abortion").

From the subsequent trial proceedings at various levels it had emerged that the reporting was totally false in that there had been no court order imposing an abortion. In actual fact, the minor (who was thirteen years old and had had a difficult childhood, having been adopted at the age of seven) had become pregnant by a peer and had asked her mother not to tell her father about it. Mother and daughter had therefore applied to the guardianship judge. After a careful investigation – during which it had been unequivocally made clear that the minor did not feel ready for motherhood – the judge had authorized the termination of the pregnancy, in accordance with section 12 of Law no. 194 of 1978 (which, moreover, does not provide for the legal institution of enforced abortion). Hence Sallusti's definitive conviction for failure to check the contents published and his sentencing, pursuant to Article 57 of the Criminal Code, to a term of imprisonment, together with a fine and an order to pay damages. Since he had already enjoyed the benefits of a conditional suspension of his sentence as prescribed by law, he was then placed under house arrest. On 21 December 2012, the President of the Republic then commuted the term of imprisonment into a fine (of approximately EUR 15,000).

Sallusti applied to the European Court of Human Rights, complaining there had been a violation of Article 10 ECHR, regarding the right to freedom of expression.

Making ample reference to the precedents *Belpietro v. Italy* and *Ricci v. Italy* (both dating to 2013)¹⁶, the Court essentially asked itself whether the criminal sanction of imprisonment imposed for the editor-in-chief's failure to check other people's journalistic content constitutes a limitation to the right to freedom of expression that is necessary to preserve a democratic society (see paragraphs nos. 51 and 52 of

¹⁶ See *Quaderno* no. 10 (2013), pp. 112 et seq.

the judgment). Whilst maintaining that it had no reason to depart from the national courts' findings regarding the facts, the Court reaffirmed that only exceptional circumstances can justify a prison sentence in addition to a fine for crimes involving the expression of opinions (see paragraph no. 61). Given that – in the Court's opinion – there were no such circumstances in this case, it held there had been a violation of the article invoked.

On the one hand, it may be noted that although applied, the custodial sentence in the *Belpietro* case had actually been suspended. In this case, conversely, it had effectively been served (albeit in the form of house arrest) up until the moment that the commutation decree was issued.

On the other hand and further upstream, however, it seems necessary to mention that in the *Belpietro* case, the ECtHR had ruled (see paragraphs nos. 52 et seq.) that in the context of Article 10 ECHR, it is possible to distinguish between statements of fact and value judgments; and that the right of journalists to communicate information on matters of general interest is protected on condition that they exercise it in good faith, presenting true facts and relying on credible sources. Whilst in the *Belpietro* case, the editor-in-chief was called to answer for his failure to exercise the necessary supervision over a politically critical article written by Senator Iannuzzi (albeit based on twisted facts), the present case involved (purported) reporting that was shown to be entirely false.

4. Domestic-law Sequels to Approaches Adopted within the Council of Europe Framework

4.1 Soldiers' Trade-Union Rights

As regards the necessary parliamentary follow up to stances adopted by Council of Europe bodies, the proceedings relating to the bills concerning military associations of a trade-union nature (Chamber Document 875 and related documents) deserve mention, first of all. These proceedings arose as a result of the Constitutional Court's Judgment no. 120 of 2018 that, in its turn, followed the judgments in the cases of *Adefdromil v. France* and *Matelly v. France*, both of which were given by the Fifth Section on 2 October 2014.

In the first judgment, the applicant was a trade-union association that had indeed been legally founded but was encountering practical difficulties in asserting the legitimacy of its activities protecting its soldier members, particularly regarding mobbing. This was because the Defence Minister's cabinet office had issued circulars reminding everyone that the need to preserve the integrity of the military chain of command had to prevail over trade-union freedom and the activity of

protecting the interests of signed-up trade union members. So much so that the administrative judicial authorities had initially declared they had no jurisdiction to try Adefdromil's applications and then (through the *Conseil d'Etat*) refused them, on the grounds that they conflicted with French Law no. 4121-4, pursuant to which military associations of a trade-union nature are incompatible with military discipline.

The *Matelly* case concerned a similar matter involving an association founded by members of the French National Gendarmerie. What it had in common with the previous case was the communication that both groups of members received from the authorities inviting them to resign from their respective associations. In both cases, the Court in Strasbourg declared the prohibition, pure and simple, against military personnel founding or belonging to trade unions to be incompatible with Article 11 ECHR.

In its above-mentioned Judgment no. 120 of 2018, the Italian Constitutional Court therefore declared section 1475(2) of the Military Code (Legislative Decree no. 66 of 2010) to be constitutionally unlawful. This in relation to the part that prohibits (not only and not so much the belonging to other trade unions outside the military context – a prohibition that the Court considered compatible with Article 39 of the Constitution – but also) the founding of soldiers' associations of a trade-union nature.

There followed a rather detailed, complex legislative process at the Chamber of Deputies. Indeed, the relevant Committee acting in a reporting capacity began consideration of the Corda bill (Chamber Document 875) and others associated therewith on 29 January 2019. There ensued a substantial number of hearings, which continued until 26 March 2019. A basic text was initially adopted during the same sitting held on 26 March 2019 and a new one was subsequently adopted on 11 April 2019. A favourable report on the bill was filed to the Floor on 15 May. It provided both for the right of military personnel to found associations of a trade-union nature and for a certain range of ways in which to exercise related rights, albeit with some limitations (the principal one being the prohibition against striking or having any say regarding the most characteristic features of the military chain of command).

After conducting the general debate on 27 May, the Full House nevertheless passed a resolution (during its subsequent sitting on 28 May) to refer the bill back to the Committee. Additional fact-finding activities were carried out between 25 June and 4 December 2019. Giovanni Flick, President *emeritus* of the Constitutional Court, was heard by the Defence Committee regarding the constitutional aspects on, precisely, 4 December 2019. At the time of writing, the reporting stage is still under way.

4.2 Preventive Measures

It will be recalled that, in 2017, Italy was found to have violated Article 2 of Protocol 4 (regarding freedom of movement). This in that the pre-requisites for ordering special police supervision, (nowadays) provided for by Legislative Decree no. 159/2011, had not been defined with the required clarity and precision¹⁷. Such fact subsequently generated various incidental questions concerning lawfulness and these led the Italian Constitutional Court to issue two judgments during the period under consideration in this *Quaderno*, namely, Judgments no. 24 and no. 25.

In short, in Judgment no. 24, the concept of “criminal dealings” was held to lack determinacy and thus the provision contained in section 1(1)(a) of the above-mentioned Legislative Decree no. 159 was declared to be constitutionally unlawful, since it indicates those considered to devote themselves to said dealings as the persons to be subjected to special police supervision. And that renders the “*in rem*” preventive measures of seizure and confiscation provided for in relation to those under special police supervision - as referred to in the same section 1(1)(a) - constitutionally unlawful as well.

Judgment no. 25 tackles a further issue, this time directly connected to the vitiating lack of determinacy in a penal precept in the strict sense. Since breaching the obligations linked to special police supervision constitutes a criminal offence in its own right (see section 75(2) of Legislative Decree no. 159/2011), the Court declared the latter provision to be constitutionally unlawful when it is applied to contravention of the requirement to “live honestly” and “obey the law” contained in Section 8(4) of the same Legislative Decree no. 159.¹⁸

¹⁷ For a reconstruction of the *De Tommaso* judgment and the misgivings it aroused, it is sufficient to refer the reader to *Quaderno* no. 14 (2017), p. 49 et seq. Be it allowed to refer the reader also to M. CERASE, *De Tommaso: una clava di cartapesta*, in *Cassazione penale*, 2018. See also G. P. DOLSO, *La sentenza “De Tommaso” della Corte EDU in materia di misure di prevenzione: una prima crepa nel sistema*, in *forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2017.

¹⁸ Judgment no. 25 – which slavishly transposes the *De Tommaso* judgment into our legal order – could appear unpersuasive for the reasons already referred to in the preceding footnote. It also appears so in the light of the Italian law enforcement officers’ experience on the ground. Those under special police supervision who are enjoined to “obey the law” sometimes commit road traffic offences, fail to comply with legal costs orders and contravene other preventive measures (relating to sports events, for example). In short, the argument that the order to “live honestly” and “obey the law” contained in the special police supervision provisions lacks the required concrete detail is not a convincing one. The very same judgment does recognise such fact (at point 14.2 of the *Legal Reasoning* section) but then maintains that section 75 has “the abnormal effect of punishing any and every administrative infringement”. One may conclude that the real ground for the finding of constitutional unlawfulness was the alleged unreasonableness of the rule, not its lack of determinacy.

4.3 Applications for Urgent Hearings and the Reasonable Length of Trials

As is known, section 71(2) of the Code of Administrative Trial Procedure (Legislative Decree no. 104 of 2010) provides that “a party may call attention to the urgency of a case by lodging an application for the case to be set down for urgent hearing”.

Such applications were already well established in administrative trial practice and were directed at reasserting the applicant’s interest in having the case tried, particularly in cases in which that interest might otherwise arguably be considered to have decreased if the point of controversy had already been resolved during the interim stage of review.

However, Decree-law no. 112/2008 had established that the compensation payable for excessively long administrative trials (see Article 6 ECHR and Law no. 89/2001) could only be requested if an application for an urgent hearing had been lodged with the Court.

In its *Olivieri* judgment (2016), the ECtHR had held that Italy had violated Article 6 with regard to reasonable length of trial in the case of an administrative trial lasting no less than eighteen years, at the end of which period the clerk’s office at the Regional Administrative Court had not only not communicated the official filing of the judgment but urged the parties to make an application for an urgent hearing (!). Hence the finding of a violation¹⁹. Indeed, the ECtHR had found applications for an urgent hearing - a domestic remedy intended to achieve the rapid settlement of trials - wholly immaterial and ineffective.

As a consequence, in two of its judgments given in 2019 (Judgment nos. 34 and 169), the Italian Constitutional Court declared the constitutional unlawfulness of domestic provisions making the very admissibility of applications seeking just reparation for excessively long trials dependent upon, respectively, applications for urgent hearings in administrative trials and applications for accelerated hearings in criminal trials. It nevertheless clarified that the failure to lodge such an application may always reveal the private party’s diminished interest in pursuing the case and may therefore be taken into consideration when quantifying the compensation due under the Pinto legislation.

¹⁹ See the *Olivieri v. Italy* judgment in *Quaderno* no. 13 (2016), p. 121. See, likewise, the judgments in the cases of *Ajmone Marsan v. Italy* and *Scervino and Scaglioni v. Italy* below, in this *Quaderno*.

4.4 The “Corruption-Sweeper” (“Spazzacorrotti”) Law

On 18 June 2018, the Council of Europe’s Group of States against Corruption (GRECO) adopted its *Addendum to the Second Compliance Report on Italy*. On the one hand, this acknowledged the legislative progress our country had made both with the “Severino law” (Law no. 190/2012, followed by Legislative Decree no. 235/2012) and with the “Grasso law” (Law no. 69/2015, on harsher sentences for mafia-related offences and crimes against the public administration); on the other, however, it underlined which measures still had not been adopted.

Thus began the legislative process relating to Chamber Document 1189 (the “Corruption-Sweeper” bill, vigorously promoted by the M.P. Alfonso Bonafede, Minister for Justice, precisely in observance of the GRECO recommendations). The result was Law no. 3/2019. As will be seen, Chapter I of this law intended – and intends – to carry out those recommendations, whilst Chapter II covers the financing of political parties.

The process began on 4 October 2018 within the Committees on Constitutional Affairs and Justice - acting in a reporting capacity and meeting in joint session²⁰ - and ended on 16 November. Carried by the Chamber of Deputies’ Full House on 22 November, the bill was then sent to the Senate, which carried it with amendments on 13 December 2018 before sending it back to the Chamber of Deputies, which enacted it on 18 December.

The Constitutional Court’s Judgment no. 32 of 2020 should therefore be added to the Italian rulings making explicit reference to ECHR principles during the period under consideration, since it was issued after the public hearing held on 11 February 2020 following referral orders made in 2019. Indeed, the judgment (drawn up by Mr. Justice Viganò) concerns a rule contained in Law no. 3 of 2019.

The provision under scrutiny in the incidental proceedings regarding constitutional lawfulness was the one extending the irreducible prison regime (see the comments on the *Viola (no. 2)* judgment above) to various crimes against the public administration (*i.e.* section 1(6)(b)).

²⁰ During this sitting, the Justice Committee’s rapporteur, Francesca Businarolo (*M5S* - Five Star Movement), referred explicitly to the GRECO recommendations. She returned to the subject on the Floor of the House on 19 November 2018; a similar reference was made on the same occasion by MP Elisa Scutellà (Five Star Movement), and by Senator Alessandra Riccardi (Five Star Movement), rapporteur for the Senate Justice Committee, during the sitting of the Senate’s Floor on 12 December 2018.

Indeed, with the intention of toughening treatment in prison for “white-collar” criminals²¹ who commit crimes causing loss to the national revenue while working within public entities, section 1(6)(b) of Law no. 3/2019 provides that certain benefits may be enjoyed by persons serving sentences for serious crimes against the public administration only if they co-operate with the judicial authorities (*i.e.* “repent” and provide the names of accomplices)²².

In the absence of any co-operation, persons convicted of crimes against the public administration will – just like any and every person convicted of one of the offences envisaged by section 4-*bis* (1) of the Prison Administration Act – be able to access the benefits and the alternatives to detention other than early release only on the conditions provided for by section 4-*bis* (1-*bis*) (*i.e.* in cases in which effective “repentance” is impossible or irrelevant due to the minor contribution to the crime, ascertained in the judgment or else because the facts and legal liabilities have already been established by way of an irreversible ruling; or in cases the convicted person has taken steps to redress the loss or under the conditions provided for by Article 116(2) of the Criminal Code).

The reasoning behind these new conditions stems from the fact that, in crimes of corruption, there is a genuine agreement between the corruptee and the corruptor (and the same goes for the crime of undue inducement). Thus the rule seeks not only to deter corruption but also to stimulate “repentance” so as to unmask the corrupt elements in the public system.

Nevertheless – and this was the aspect referred to the Constitutional Court – Law no. 3/2019 did not specify whether the irreducible life-sentence regime was applicable solely in relation to the crimes ascertained after it came into force or also to earlier ones, in relation to which convicts may well have already been serving a sentence - or even actually enjoying the benefits under discussion.

According to the judges at the sentence-supervision court, who raised the issue, the possible retroactive effect of section 1 of Law no. 3/2019 would have been in conflict not only with Article 25(2) of the Italian Constitution but also with Article 7 ECHR, in the light of which the constitutional provision must be read.

²¹ See, in particular, the statements made in this respect by the M.P. Vittorio Ferraresi, Junior secretary for Justice, during the sitting of the Chamber of Deputies’ Floor on 19 November 2018.

²² This rule must nevertheless be read in the light of the Constitutional Court’s Judgment no. 253 of 2019, referred to in footnote 15 above.

The Constitutional Court acknowledged that the line of interpretation prevailing at the Court of Cassation was to the effect that aspects relating to the execution of sentences fall outside the ban on retroactive applications of the criminal law inherent in the *nullum crimen, nulla poena sine lege* principle (Article 7 ECHR). Following this line of interpretation, such aspects pertain, rather, to the procedural profile of penal administration and are therefore governed by the separate *tempus regit actum* principle.

According to the Constitutional Court's judgment, such a line is not without its own reasonableness, given that over time new needs could emerge at both the judicial and the prison level (especially in the case of very long sentences). Furthermore and considering the other side of the coin, it could even be in the detainee's interests to avail him/herself of possible favourable amendments to the regulations governing the execution of sentences.

Nevertheless, the Constitutional Court was of the opinion that this approach needed to be thought through further.

Taking its cue from the Grand Chamber's judgment in the *Rio Prada v. Spain* case (2013), it stated that there is a need to distinguish between the profiles that may be defined mere "modes" of execution of the sentence and those, on the other hand, that "redefine or modify the scope of the 'penalty' imposed by the trial judge"²³

²³ Judgment no. 32 wholeheartedly follows the *Rio Prada* ruling. That case concerned a woman who was a member of ETA and had been convicted of no less than 23 murders. Subsequent to her conviction and while she was still serving her sentence, the Spanish law had changed in the sense that, in cases of multiple convictions, the moment from which prison benefits (more specifically, "remissions of sentence", something similar to early release) became obtainable was not calculated on the basis of the longest of the sentences given but, rather, successively to each of the sentences imposed. As a result, the woman had seen a highly unfavourable change in the calculation for her early release, despite the fact that she had already completed the period of work inside the prison needed to earn it. Both the single Chamber (the Third Section) and the Grand Chamber had found this retroactive element to be in conflict with Article 7 ECHR.

The Constitutional Court's choice to base its reasoning on the *Rio Prada* judgment does not appear to be without elements inviting criticism, however.

Earlier, in 2008, the Court in Strasbourg (Grand Chamber) had indeed issued a judgment in the case of *Kafkaris v. Cyprus* (which the Italian court did cite). In this case, the detainee had been convicted of three pre-meditated murders and had been given a mandatory life sentence. At the time when this sentence was imposed, the Cypriot Prison Regulations were not very clear. Whilst there was no doubt whatsoever that the law (and its subsequent application) required a mandatory life, the convict had, when entering the prison, nevertheless received a form stating that, on certain conditions, he could obtain early release and that the effective period he would be deprived of his liberty could amount to 20 years. Subsequently, however, the regulations had changed and *Kafkaris*

Relying on the *Rio Prada* decision, the Constitutional Court held that the latter profiles fall within the scope of Article 7 ECHR. Were this not to be the case, States would be free to adopt measures that could retroactively redefine the scope of the punishment imposed in ways unfavourable to the party concerned (by amending the law or reinterpreting the existing regulations, for example).

The Constitutional Court therefore traced a line of demarcation between various legal institutions. It held that:

- a) alternatives to detention;
- b) conditional release; and
- c) suspension of sentence execution

are all categories that have an impact on the sentence in its substantive sense and, therefore, on the punishment as such. It thus declared the retroactive application of

had been subjected to a sentence-enforcement regime under which every benefit had been cancelled and his penalty had become mandatory life imprisonment once again at a concrete level, as well.

The *Kafkaris* judgment had thus found against Cyprus for violating the *nullum crimen, nulla pena sine lege* rule not so much in relation to the retroactive applicability of the less favourable prison regulations as in relation to their lack of clarity at the time of the convict's sentencing (see paragraphs 150-151). So much so that in its operative part, the *Kafkaris* judgment had taken care to specify that the violation of Article 7 of ECHR had been established by 15 votes to 2 in relation to the lack of a clear statute providing for a punishment; whereas no violation was found, by 16 votes to 1, with regard to the retroactive applicability of the detention regime. It was precisely on this judgment that the British judge, Mahoney, and the Bosnian judge, Vehabovic, had based the reasoning in their dissenting opinion in the *Rio Prada* case. These two judges had emphasised that the *ratio decidendi* in the *Kafkaris* judgment could be maintained in the *Rio Prada* case and could lead to dismissal of the application on the point concerning retroactive applicability.

The Constitutional Court's Judgment no. 32 further consolidates its preference for *Rio Prada* over *Kafkaris* on the basis of a comparison of different Constitutional Courts. The Italian Court referred, in particular, to a line of United States decisions dating back to 1798. The Supreme Court's judgment in the case of *Calder v. Bull* (concerning, however, a case of civil-law inheritance litigation, regarding which see K. L. HALL, *The Oxford Companion to American Law*, Oxford University Press 2002, p. 286) had established that *ex post facto* law (retroactive legislation, and therefore unconstitutional pursuant to Article 1 of the U.S. Constitution) comprises both law "that makes criminal an action which was innocent when done" and law that "changes the punishment and inflicts a greater punishment than the law annexed to the crime when committed". This line of decisions has been revived more recently in relation to two cases involving the prison regulations in Florida (*Weaver v. Graham* [1981] and *Lynch v. Mathis* [1997]). It remains to be seen whether the United States Supreme Court constitutes a helpful yardstick for comparison, given that it is a body often accused of being highly politicized: the lines it follows can even change abruptly, according to its composition.

the regime provided for under section 4-*bis* of the Prison Administration Act, in relation to sentences already received for those crimes, to be constitutionally unlawful (see point 4.5 of the *Legal Reasoning* section).

Conversely, the Constitutional Court conceded that:

- i) release on temporary licence for good behaviour and
- ii) work outside prison

are merely methods of sentence execution and do not fall within the concept of penalty. A retroactive amendment to the related regime governing their access may therefore survive scrutiny under Article 7 ECHR. The Court nevertheless declared the provision to be constitutionally unlawful also in relation to these last two institutions in those cases where the detainee has already satisfied the conditions for accessing them, on the basis of the law previously in force. In such cases, the parameter is not Article 7 ECHR but, rather, Article 27(3) of the Italian Constitution.

5. *Judgments Relating to Other Countries*

As far as rulings relating to other countries are concerned, two judgments issued in 2019 merit attention here and one (dating to February 2020) is given advance coverage below, in the *Anticipazioni* section of this *Quaderno*.

5.1 *The Right to Free Reporting: Szurovecz v. Hungary*

First of all, it is worth mentioning the judgment delivered by the Fourth Section on 8 October 2019 in the case of Szurovecz v. Hungary, concerning freedom of information. This continues the stigmatization of the Magyar authorities' violation of Article 10 ECHR (amongst the Court's preceding rulings, readers will remember the *Magyar Jeti* judgment issued by the same Fourth Section on 4 December 2018 and reported in last year's *Quaderno*, for example).

Illés Szurovecz was (and is) a young journalist working for abcug.hu, an Internet news portal. Aided by a non-governmental organization, he wanted to access the Vámoszabadi Reception Centre for asylum-seekers, near the Hungarian border with Slovakia, in order to document the asylum-seekers' living conditions. He had therefore addressed a request to the Hungarian authority running the centres, seeking permission to access the site. He was denied authorization, however, on the grounds that the migrants' rights needed to be protected. He had therefore sought permission to enter the Debrecen Reception Centre but here, too, entry was forbidden. He had then made the same attempt at the Körmend Reception Centre,

accompanied this time by a member of the Hungarian parliament. However, whilst the MP succeeded in getting inside the centre, Szurovecz had been denied access. In short, the result was that the only journalistic coverage he had been able to produce was based on what the MP had reported to him.

The reporter had sought judicial review of the refusals of his requests but the Budapest Administrative and Labour Court had declared his action inadmissible on the grounds that the refusals did not constitute an administrative decision and were therefore not subject to its judicial review. Hence the application to the Court in Strasbourg.

The Fourth Section unanimously found there had been a violation of Article 10 ECHR. This on the basis that the authority in charge of the centres for asylum-seekers had offered no real reason for refusing the journalist entry to the sites in question. The Court acknowledged - as, indeed, the Hungarian Representation had argued - that whilst Article 10 lays down that, in order to be lawful, any interference with the right to freedom of expression must be provided for by law and, in actual fact, necessary to preserve the democratic nature of society, it does not establish precise ways in which the right is to be exercised. Nevertheless, any restrictions on direct access to sources of information regarding facts of undisputed and significant public interest will require very convincing reasons (see paragraph nos. 59-63 of the judgement, where reference is made to “pressing social need”). The Court noted that managing the flow of migrants and asylum-seekers in Central Europe in 2015 was a crucial issue and that the treatment they had received in Hungary had also been the subject-matter of an investigation carried out by the UN Commissioner for Human Rights. For this reason, it could not accept the argument (nevertheless advanced by Hungary’s defence counsel) that the applicant had not been prevented from expressing his opinions on the political and administrative policy his country was following with regard to migration. In line with its own precedents (*Caudrec and Hachette v. France* [2015]²⁴ and *Bédard v. Switzerland* [2016], first and foremost), the Court therefore found there had been a violation of Article 10 and ordered Hungary to refund the applicant his costs and expenses.

5.2 Remote Monitoring of Workers: Lopez Ribalda v. Spain

In its judgment issued on 17 October 2019, the Grand Chamber returned to the delicate topic of the remote monitoring of workplaces²⁵. This following its

²⁴ See *Quaderno* no. 12 (2015), p. 50.

²⁵ On this subject and as regards the criminal offences with which the employer could theoretically be charged, see M. GROTTI, *La rilevanza penale del controllo datoriale attraverso strumenti informatici*, in *Dir. inf.* 2014, pp. 57 et seq.

judgment in the case of *Barbulescu v. Romania* in 2017²⁶, in which it had found a violation of Article 8 ECHR. In the case of *Lopez Ribalda v. Spain*, on the other hand, the Court chose to make a ruling of non-violation (overturning the finding of the Third Section in this case, too).

In the Romanian case, the only unlawful element in the employee's conduct had been his use - for private conversations - of an account exclusively dedicated to responding to requests from the company's customers. The applicants in the present case, on the other hand, were employees and cashiers working in a Spanish supermarket who were accused of stealing goods from their employer's undertaking.

The supermarket's manager had noticed a reduction in certain types of stock that was not correspondingly evidenced in the accounting (the inconsistencies amounted to several thousands of Euro over a period of several months; see paragraphs 11-13 of the judgment). After becoming suspicious of certain employees, the company arranged for CCTV cameras to be installed. It had informed its employees of these measures and the union representative had been involved. However, without communicating such fact to either the former or the latter, it had also installed other, hidden cameras directed towards the checkout counters. The footage from these latter cameras revealed supermarket employees stealing supermarket goods or helping certain customers to carry out similar thefts.

The footage had been shown to the union representative. The employees concerned had then been called to individual interviews conducted in the presence of the supermarket manager and the union representative (some employees had even confessed). They were then notified of their dismissal on disciplinary grounds (some settlement agreements were also signed, in which the employer and some of the employees agreed not to bring proceedings against each other in the future).

Five of the sacked workers (including those who had signed settlement agreements and others who had not) had nevertheless subsequently brought proceedings for unfair dismissal before Spanish Employment Tribunals, arguing violations of their right to protection of their privacy and the unlawfulness of deploying hidden CCTV cameras. The courts at all levels had nevertheless found against the employees. Their reasoning was that, in the case in point, the sole legislative criterion of a worker's prior consent to surveillance (while enshrined in Spanish law) could not prevail over all else: it was, rather, also necessary to weigh the interests involved and decide whether the measures adopted were proportionate in the circumstances.

²⁶ See *Quaderno* no. 14 (2017), p. 67.

Hence the application to the European Court of Human Rights. As mentioned above, the Court's Third Section had, in 2018, found against Spain, on Article 8 ECHR grounds (but not on Article 6). Only the Russian judge, Dedov, had dissented. The Spanish Representation had then appealed to the Grand Chamber and the first verdict was reversed.

The Court stated that the proportionality assessment carried out by the domestic judges had been reasonable (see paragraph nos. 124-134 of the judgment). Indeed, whilst occurring through the use of hidden cameras, the limitation on the workers' right to protection of their privacy had been motivated by well-founded suspicions; it had been circumscribed within the timeframe strictly necessary to reveal the thefts and had involved areas of the supermarket that were open to the public (and, therefore, not places in which employees could expect a higher level of privacy protection, such as changing rooms or toilets).

The judgment was not unanimous, however (just as it had not been in the *Barbulescu* case). The Maltese judge, De Gaetano, the Ukrainian judge, Yudkivska, and the Bulgarian judge, Grozev, drew up a vigorous dissenting opinion in which they reasserted the reasoning in the Romanian judgement. Above all, they emphasised the danger of permitting employers to use increasingly sophisticated technologies designed to create insidious instruments enabling them to take justice into their own hands.

II. RASSEGNA INTRODUTTIVA

RASSEGNA INTRODUTTIVA

1. *Premessa.*

Anche nel 2019, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è stata al centro dell'attenzione della vicenda giuridico-giudiziaria italiana e dell'opinione pubblica. Lo si constata dall'impatto di diverse pronunzie sul dibattito pubblico; sui lavori parlamentari e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale²⁷.

Nel complesso, nell'anno considerato, sono state emanate 14 sentenze nei riguardi del nostro Paese.

Quanto a violazioni, esso ha stabilizzato la sua posizione: sono state emanate nei confronti dell'Italia 13 sentenze che recano almeno una violazione (contro le 28 del 2017 e le 11 del 2018), mentre restano pendenti innanzi alla Corte europea – al 1° gennaio 2020 – 3071 ricorsi.

Tra gli altri Paesi, restano di rilievo problematico le posizioni di Russia (186 violazioni nel 2019), Ucraina (109), Turchia (96), Romania (56), Moldova (39) e Ungheria (36).

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

²⁷ In questa *Rassegna* si darà conto solo delle sentenze della Corte costituzionale - che recepiscono gli orientamenti della Corte di Strasburgo - che appaiono di maggior rilievo.

Si noti che, in coda al *Quaderno* è riportata anche la sentenza della Corte di cassazione del 16 gennaio 2020 sul caso *Rakete*, in relazione al quale nel *Quaderno* n. 15 (2018), pag. 213, era stata pubblicata l'ordinanza del GIP di Agrigento.

2. *Trattamenti inumani e degradanti: Viola 2.*

Il 7 ottobre 2019, un collegio ristretto della Corte europea dei diritti di Strasburgo ha deciso di non consentire il rinvio alla *Grande Chambre* del corpo ricorso della Rappresentanza italiana contro la sentenza della sezione semplice (la Prima) del 13 giugno 2019, in cui era stata constatata la violazione dell'art. 3 CEDU, in ragione del regime ostativo dell'ergastolo, applicato ai condannati per reati di mafia.

L'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975), infatti, esclude da taluni benefici penitenziari²⁸ quanti siano stati condannati in via definitiva per un ampio ventaglio di fatti gravissimi, dai reati motivati dalle finalità di terrorismo a quelli legati all'associazione mafiosa o alla pedopornografia, a meno che gli autori di tali reati non collaborino con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-*ter* del medesimo ordinamento penitenziario.

Una disciplina particolare, caratterizzata dall'introduzione o dall'innalzamento di termini minimi di pena già espiata e da meccanismi di condizionalità, riferiti ai condannati per fatti di mafia, era stata immaginata da Giovanni Falcone, quando era direttore generale degli affari penali del Ministero della Giustizia, qualche tempo prima di restare ucciso (assieme alla moglie Francesca Morvillo e alla sua scorta) a Capaci, il 23 maggio 1992. Il ragionamento (fatto poi proprio dal legislatore) era basato sulla riflessione per cui la portata della funzione rieducativa della pena risulta dal precetto costituzionale, secondo il quale le pene “devono tendere” alla rieducazione del condannato (art. 27, terzo comma, della Costituzione), espressione questa che indica l'obbligo per il legislatore di avere sempre come obiettivo la realizzazione di tale funzione. Se l'esperienza dimostra che, per alcune tipologie di reati e di rei, la rieducazione è più ardua, il legislatore²⁹ e l'amministrazione penitenziaria devono poter contare su un margine di discrezionalità per individualizzare il trattamento.

²⁸ Si tratta dell'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975).

²⁹ V., per esempio, quanto affermò sul disegno di legge di conversione del decreto legge n. 152 il relatore on. Egidio Alagna (gruppo PSI, eletto in Sicilia), nella seduta dell'Assemblea della Camera l'8 luglio 1991: “Quanto ai presupposti necessari per l'applicazione delle misure, il decreto, recependo le risultanze dell'appassionato dibattito parlamentare intervenuto anche in quest'aula in ordine al *quid pluris* da richiedere ai condannati per reati di criminalità organizzata rispetto agli altri detenuti, limita la sussistenza del requisito, (invertendo così il principio dell'onere della prova), concernente l'acquisizione di «elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità

Per secolare esperienza, le mafie italiane sono costituite da un vincolo associativo, che esprime in sé violenza e minaccia e che produce intimidazione e omertà. Pertanto, il sentiero rieducativo imposto ai mafiosi deve essere più rigido che non nei confronti delle altre categorie.

L'originaria formulazione dell'art. 4-*bis*, risalente al 1991 (decreto-legge n. 152), prevedeva, in realtà, che lavoro all'esterno, permessi premio e le misure alternative alla detenzione potessero essere concesse "solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità". Occorreva, inoltre, per l'ammissione ai singoli benefici, un requisito specifico fondato sulla necessità di verificare – per un determinato arco di tempo – l'effettivo percorso di risocializzazione. Quanto alla semilibertà, erano previste disposizioni che ne subordinavano la concessione al "pentimento".

Dopo la strage di Capaci, il testo fu modificato dal decreto-legge n. 306 del 1992 (convertito dopo l'eccidio di via D'Amelio del 19 luglio), che introdusse la collaborazione come unica condizionalità per i benefici indicati nell'art. 4-*bis*.

Sicché, in definitiva, il legislatore del 1992 stabilì che nel percorso della rieducazione, l'unico vero segno di volontà di risocializzazione che si può apprezzare è la collaborazione con la giustizia. La condizionalità fissata per legge e la sottrazione al giudice del potere di attivarla era il frutto di un giudizio di esperienza³⁰. Escludere la possibilità di una pronuncia del giudice di sorveglianza sui benefici in mancanza del "pentimento" collaborativo era il modo per evitare

organizzata ed eversiva», ai soli condannati per i delitti di maggiore allarme sociale, come l'associazione a delinquere di stampo mafioso, il sequestro di persona e il traffico di stupefacenti".

³⁰ Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (a. S. 328 – XI legislatura) è chiaramente affermato che: "Nello stesso ambito si collocano anche i significativi emendamenti apportati all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (art. 15). Nei confronti dei condannati per taluno dei delitti indicati nella prima parte del comma 1, infatti, il lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione possono essere concessi solo nei confronti di coloro che, avendo scelto di collaborare con la giustizia, abbiano dimostrato per questa via di essere usciti dal circuito criminale e di aver optato per la linea dell'emenda attraverso l'unica condotta che concretamente la assevera, vale a dire l'antagonismo".

Al riguardo è significativo anche quanto affermò l'on. Giovanni Correnti (gruppo PDS), nella seduta dell'Assemblea della Camera il 31 luglio 1992, pur nel contesto di un intervento in cui non mancavano perplessità sui contenuti del provvedimento: "Infine, in tema di sospensione della concessione dei benefici, norme più severe (che diventano poi norme sostanziali) potevano e possono essere accettate — vorrei — dire sotto un profilo di sanzione accessoria: i più pericolosi criminali sappiano che a loro non deriverà soltanto una sentenza, ma anche una pena sul piano afflittivo più severa. Su questo, in termini di politica criminale, non vi è nulla da eccepire, tanto più che la legislazione deve possedere il dinamismo dei tempi".

indebite pressioni sulla persona del magistrato e la serie di ricorsi pretestuosi alle istanze giudiziali successive.

Il combinato disposto degli articoli 4-*bis* e 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario costituiva - dunque - la trasposizione di questa scelta legislativa, totalmente calata nell'esperienza concreta del nostro Paese e quindi nel margine di discrezionalità legislativa che la Convenzione EDU riconosce agli Stati sottoscrittori.

La sentenza *Viola 2* (per i fatti a base della quale si rinvia alla sintesi, *infra* in questo *Quaderno*) non ritiene dirimenti questi elementi³¹ e – come si è già riportato nel *Quaderno* dello scorso anno, nelle *Anticipazioni*³² - considera il regime ostativo contrario all'art. 3 CEDU.

La Corte ribadisce che l'art. 3 si applica al regime carcerario, ciò di cui l'Italia è ben consapevole, date le reiterate condanne per il sovraffollamento degli stabilimenti penitenziari, a partire dalla sentenza *Torreggiani* (8 gennaio 2013).

Indi, la pronuncia prosegue e afferma che l'art. 3 CEDU è parametro di giudizio anche per le pene perpetue e rimarca come sia conclusione accettata che il c.d. ergastolo incomprimibile non sia conforme all'art. 3, in quanto trattamento inumano e degradante. La sentenza, al proposito, cita il caso *Vinter* e altri *c. Regno Unito* del 2013³³ da cui prende numerose asserzioni. (Peraltro, la sentenza *Vinter* non atteneva a casi di reato associativo e men che meno a un reato di mafia).

Poi ancora la sentenza concede che l'Italia ha davvero subito uno choc con il terribile omicidio di Falcone (v. il n. 130 della sentenza) e che il contrasto della

³¹V. in particolare il n. 130 della sentenza: “Certo, la Corte riconosce che i reati per i quali il ricorrente è stato condannato riguardano un fenomeno particolarmente pericoloso per la società. Rileva, inoltre, che l'introduzione dell'articolo 4-*bis* è il risultato della riforma del regime penitenziario del 1992, avvenuta in un contesto di emergenza in cui il legislatore è dovuto intervenire, dopo un episodio estremamente significativo per l'Italia (n. 85 *supra*), in una situazione particolarmente critica. Tuttavia, la lotta contro questo flagello non può giustificare deroghe alle disposizioni dell'articolo 3 della Convenzione, che vieta in termini assoluti le pene inumane o degradanti. Pertanto, la natura dei reati addebitati al ricorrente è priva di pertinenza ai fini dell'esame del presente ricorso dal punto di vista del suddetto articolo 3 (*Öçalan*, sopra citata, nn. 98 e 205, con la giurisprudenza ivi citata). Peraltro, la Corte ha affermato che la funzione di risocializzazione ha lo scopo ultimo di prevenire la recidiva e proteggere la società (*Murray*, sopra citata, n. 102)”.

³² V. pag. 62.

³³ Su cui v. il *Quaderno* n. 10 (2013), pag. 36 ss. Si deve peraltro sottolineare che – nello specifico caso *Vinter* – la Corte sembra aver accertato la violazione dell'art. 3 più per l'indeterminatezza delle condizioni normative a cui la prospettiva di liberazione era subordinata che non per l'ergastolo come pena in sé. Tanto ciò è vero che nella successiva sentenza *Hutchinson* del 17 gennaio 2017 la *Grande Chambre* ha emanato una sentenza di non violazione.

criminalità mafiosa è un interesse degno di rilievo; ma questo non consente una deroga al rispetto dei diritti umani. In questa chiave, la Corte ritiene violato il parametro dell'art. 3 CEDU nella condizionalità automatica, poiché essa mette il detenuto di fronte alla scelta inesigibile di collaborare e affrontare le conseguenze quasi certe del "pentimento"; oppure tacere e restare in carcere a vita, rinunciando alla prospettiva di liberazione e di risocializzazione, che sarebbe immanente nel tessuto della Convenzione e - in particolare - del suo art. 3.

Questa pronuncia è stata oggetto di riserve sulla stampa italiana³⁴ e pare incorrere in talune contraddizioni.

Anzitutto e riprendendo quel che si è riepilogato *supra*, essa non pare affrontare adeguatamente il tema centrale che la causa poneva: la specificità dei reati di mafia. Come ha affermato il presidente della Camera della XIII legislatura, Luciano Violante: "La convivenza con la mafia ha indebolito la nostra democrazia, ha reso l'Italia un caso drammaticamente unico per il peso che le associazioni criminali hanno esercitato nella vita politica ed economica, ha rafforzato i centri di potere mafioso, che in non poche occasioni sono giunte al punto di imporre le proprie regole a istituzioni e uomini politici"³⁵.

Per tali motivi, sembra che l'insistenza sul caso *Vinter* (attinente a tre omicidi da parte di un uomini britannici, che avevano commesso fatti monosoggettivi e rispetto ai quali la collaborazione con la giustizia era tema che non si poneva affatto) riveli come la Corte EDU non abbia valorizzato a sufficienza i margini di apprezzamento del legislatore nazionale³⁶.

³⁴ V. l'intervista di V. Piccolillo a Franco Roberti, *Cancellato un caposaldo del sistema Falcone*, nel *Corriere della sera*, 9 ottobre 2019, pag. 11; N. GRATTERI, *Buttiamo 150 anni di antimafia. Così non parla nessuno*, nel *Fatto quotidiano*, 9 ottobre 2019, pag. 3; l'intervista di L. Milella, *Il pm Tartaglia: senza carcere duro avremo meno pentiti*, nella *Repubblica*, 9 ottobre 2019, pag. 9. Con diretto riferimento alla sentenza n. 253, l'intervista di F. Fiano a Giancarlo Caselli, *Così c'è l'alto rischio che riprendano le loro attività criminali*, in *Corriere della sera*, 24 ottobre 2019, pag. 11; e i servizi di C. Guasco, *Ergastolo duro, l'Italia bocciata dalla Corte europea. Bonafede: non ci stiamo*, nel *Messaggero*, 9 ottobre 2019, pag. 6; e di E. Martini, *Ergastolo, Bonafede: L'Italia ha autonomia politica*, sul *Manifesto*, 10 ottobre 2019, pag. 5.

³⁵ In *Colpire per primi. La lotta alla mafia spiegata ai giovani*, Solferino, Milano 2019, pag. 75.

³⁶ Quanto al margine di discrezionalità nazionale, la questione è molto ampia e arata. Si ricordino - tra i molti - soltanto due casi, piuttosto corposi e controversi: *Parti Nationaliste Basque-Iparralde c. Francia* del 2007 e *Yumak e Sadak c. Turchia* del 2008. Nel primo caso, veniva in questione la legge francese, che subordinava l'autorizzazione ai partiti politici di ricevere finanziamenti esteri a una verifica del Ministero dell'interno. Sulla base di tale legge era stato negato al partito basco in Francia il permesso di ricevere contributi dal partito gemello in Spagna, in virtù del pericolo che si trattasse di sostegno proveniente da organizzazione terroristica. La doglianza di violazione della

L'analisi diacronica della giurisprudenza della Corte EDU sembra far emergere – poi - una seconda contraddizione. A più riprese, l'Italia è stata condannata per violazione degli articoli 2 e 3 CEDU, per non aver adempiuto agli obblighi positivi di protezione. Si tratta di casi in cui le autorità italiane ben conoscevano i rischi di morte o di lesione cui le vittime erano esposte da fonti di pericolo più o meno certe e in cui - nondimeno - non si sono adoperate a sufficienza in termini di prevenzione e di repressione. Sono noti, al riguardo, i casi *Mastromatteo* del 2002, *Majorano* del 2009³⁷, *Talpis* del 2017³⁸ e *V.C.* del 2018³⁹.

Nei primi due, la morte violenta delle vittime era venuta proprio a opera di soggetti che avevano goduto di benefici carcerari concessi con valutazioni giudiziali ritenute superficiali in relazione alla gravità dei reati loro ascritti; negli altri due, la Corte EDU ha considerato sufficienti a constatare la violazione - pur senza una condanna definitiva degli autori - la situazione di oggettivo pericolo nota

libertà di associazione (art. 11 CEDU) è stata respinta dalla Corte di Strasburgo in ragione della discrezionalità legislativa nazionale, cui deve essere rimessa la valutazione dei concreti rischi che l'ordine democratico corre di volta in volta.

Nel secondo caso, la Corte non ha constatato violazioni del diritto di elettorato attivo e passivo (art. 3, Prot. 1) pur prevedendo la legge elettorale turca la soglia di sbarramento del 10 per cento (v. il *Quaderno* n. 5 (2008), pag. 18). La Corte ha riconosciuto che una soglia di sbarramento così alta non esiste in nessun altro Paese del Consiglio d'Europa (e che potenzialmente essa è lesiva del parametro sui diritti elettorali) però ha ritenuto che le esigenze di stabilità democratica e di prevenzione della frammentazione politica - nel peculiare contesto turco - fossero una ragionevole finalità del legislatore nazionale.

In definitiva, queste ultime due ipotesi pratiche – secondo la Corte – rientrano nel margine di apprezzamento nazionale mentre ne rimane escluso l'ergastolo ostativo, con ciò sollevando le perplessità del giudice polacco Wojtyczek, il quale ha redatto un'accorta e puntuale *dissenting opinion*. Eccone un passo che sembra particolarmente convincente: «Il appartient au législateur national de mettre en œuvre la politique pénale, en établissant les peines jugées adaptées aux différents crimes et délits et en définissant les objectifs concrets de la peine ainsi que leur priorisation. La motivation du présent arrêt laisse entendre que la resocialisation devient le seul but légitime de la peine. Je ne suis pas d'accord avec cette approche» (*Spetta al legislatore nazionale perseguire la politica criminale, stabilendo le pene ritenute appropriate a ciascun tipo d'illecito e definendo obiettivi e priorità della pena. Le motivazioni di questa sentenza lasciano intendere che la rieducazione del condannato sia l'unica finalità legittima della pena e io non sono d'accordo*, t.d.a). Significativo, al proposito, è del resto anche il passo del magistrato in pensione e senatore delle legislature XIII e XIV, Elvio Fassone (*Fine pena: ora*, Sellerio, Palermo 2015) che ha scritto “questa è la parità delle armi della quale parlano i manuali di procedura, che qui diventa lotta armata in senso proprio. Io posso ancora impugnare idealmente la bilancia solo perché 200 uomini intorno a me impugnano fisicamente il mitra” (v. pag. 19).

³⁷ V. il *Quaderno* n. 6 (2010), pag. 14.

³⁸ V. il *Quaderno* n. 14 (2017), pag. 40.

³⁹ V. il *Quaderno* n. 15 (2018), pag. 34.

alle autorità (nel caso *V.C.* - per la precisione - si verteva in materia di art. 3, poiché la vittima era stata violentata ma non uccisa). L'Italia è stata condannata per non essere stata tempestiva ed efficace nell'attivarsi a tutela del diritto alla vita e all'integrità fisica dei propri cittadini. La sentenza *Viola 2* non appare conciliarsi con tali accertamenti^{40 41}.

3. *Libertà di espressione: Sallusti.*

Su *Libero quotidiano* del 18 febbraio 2007 erano apparsi due articoli, inerenti all'interruzione della gravidanza di una minorenne di Torino. Uno di tali articoli era firmato Dreyfuss, pseudonimo dietro il quale si celava un autore, di cui il direttore della testata (Alessandro Sallusti) non ha mai voluto rivelare il nome. L'articolo recava il titolo: *Il giudice ordina l'aborto. La legge più forte della vita* e sosteneva che la minorenne era stata costretta ad abortire da un magistrato addetto agli uffici tutelari (la prosa del quotidiano conteneva frasi virulente, tra cui che alla ragazza sarebbe stato “estirpato e buttato via il figlio”, e l'espressione “aborto coattivo”).

Dai gradi del giudizio di merito era emerso che il contenuto della cronaca era totalmente menzognero, in quanto non vi era stato alcun ordine di abortire. In realtà, la minore (che aveva 13 anni e veniva da un'infanzia difficile, essendo stata

⁴⁰ Desta poi qualche interrogativo la circostanza che il collegio di 5 giudici abbia impedito alla *Grande Chambre* di esaminare l'impugnazione del Governo italiano. Proprio alla *Grande Chambre* si devono le sentenze sul caso inerente all'ergastolo (*Vinter*); sul caso inerente a un altro comparto legislativo antimafia italiano (*De Tommaso* del 2017); sui casi *Lautsi* e *Giuliani*, nei quali la sezione semplice aveva condannato l'Italia, per violazioni – rispettivamente – degli articoli 2 Prot. 1 e 2 CEDU, e la *Grande Chambre* ha ribaltato i verdetti (entrambi nel 2011). Sempre la *Grande Chambre* è stata investita del caso *Lopez Ribalda* su istanza del governo spagnolo (v. *infra* in questa *Rassegna*). Le ragioni per cui, in una procedura di per sé priva di motivazioni, il comitato si sia assunto la responsabilità di precludere il giudizio del massimo organo della Corte, su una questione che senza dubbio rientra tra le rilevanti questioni interpretative, ai sensi dell'art. 43 CEDU, restano da chiarire.

⁴¹ Merita tener presente che successivamente al rigetto dell'istanza di rimessione alla *Grande Chambre* del caso *Viola 2*, la Corte costituzionale italiana ha esaminato una questione collegata (ma ben distinta) a quella dell'ergastolo ostativo. Con sentenza n. 253 del 2019, infatti, l'art. 4-bis è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede il meccanismo ‘ostativo’ per tutti i reati ivi previsti, a prescindere dalla pena concretamente riportata. Secondo la Corte costituzionale, la presunzione assoluta (e non relativa) che il “pentimento” sia l'unica spia della recisione dei collegamenti con l'organizzazione mafiosa non è ragionevole né rispettosa dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

adottata all'età di 7 anni) era rimasta incinta di un coetaneo e aveva chiesto alla madre di non riferire al padre della vicenda. Madre e figlia si erano pertanto rivolte al giudice tutelare, il quale dopo attenta istruttoria – in cui era rimasto chiarito in modo non equivoco che la minore non si sentiva pronta alla maternità – aveva autorizzato l'interruzione della gravidanza, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 194 del 1978 (la quale per altro non prevede l'istituto dell'ordine all'aborto). Di qui la condanna definitiva del Sallusti per omesso controllo *ex art. 57 c.p.* a una pena detentiva, unitamente alla multa e al risarcimento del danno. Poiché egli aveva già fruito della sospensione condizionale a termini di legge, era stato poi collocato in detenzione domiciliare. Il Presidente della Repubblica, il 21 dicembre 2012, aveva commutato la pena detentiva in pecuniaria (circa 15 mila euro).

Il Sallusti aveva adito la Corte EDU, lamentando la violazione dell'art. 10 in punto di diritto di espressione.

Rifacendosi in larga parte ai precedenti *Belpietro c. Italia* e *Ricci c. Italia* del 2013⁴², la Corte si domanda – in sostanza – se la sanzione penale detentiva imposta per il mancato controllo del direttore sull'altrui condotta giornalistica sia una limitazione necessaria al diritto di manifestazione del pensiero ai fini del mantenimento di una società democratica (v. nn. 51 e 52 della sentenza). Pur ritenendo di non doversi discostare dalle conclusioni fattuali cui la magistratura italiana era giunta, la Corte ribadisce che solo circostanze eccezionali possono giustificare la pena detentiva in aggiunta a quella pecuniaria per i reati di opinione (n. 61). Dato che – a suo avviso – tali circostanze mancavano nel caso concreto, essa ritiene violato il parametro invocato.

Per un verso, può essere notato che nel caso *Belpietro* la pena detentiva, pur applicata, era stata sospesa. Qui invece essa era stata effettivamente scontata (sia pure nella forma della detenzione domiciliare), fino al momento del decreto di commutazione.

Per altro verso e più a monte, tuttavia, non pare potersi sottacere che nel caso *Belpietro* la Corte EDU aveva statuito (v. nn. 52 e ss.) che nel contesto dell'art. 10 CEDU è possibile distinguere dichiarazioni fattuali dai giudizi di valore; e che il diritto dei giornalisti di comunicare informazioni su questioni di interesse generale è tutelato a condizione che essi lo esercitino in buona fede, su fatti veri e in base a fonti attendibili. Mentre nella sentenza *Belpietro*, il direttore era stato chiamato a rispondere di omesso controllo su un articolo di critica politica del senatore

⁴² V. il *Quaderno* n. 10 (2013), pag. 112 e ss.

Iannuzzi (pur basata su fatti travisati), nel caso odierno si trattava di (pretesa) cronaca, rivelatasi del tutto falsa.

4. *Seguiti di diritto interno di atti dell'ordinamento del Consiglio d'Europa.*

4.1. *I diritti sindacali dei militari.* Circa i seguiti parlamentari indotti da prese di posizione di organi del Consiglio d'Europa, merita menzione anzitutto l'iter relativo ai progetti di legge inerenti alle associazioni militari di carattere sindacale (a. C. 875 e abbinate), che prende le mosse dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018, la quale a sua volta ricalca le sentenze *Adefdromil c. Francia* e *Matelly c. Francia*, rese entrambe dalla Quinta Sezione il 2 ottobre 2014.

Nella prima pronuncia, la ricorrente era un'associazione sindacale, la quale si era - si - costituita ma incontrava difficoltà pratiche a legittimare la propria attività di tutela dei militari associati, in particolare in punto di *mobbing*, in quanto il gabinetto del Ministro della Difesa aveva diramato comunicazioni nelle quali rammentava come le esigenze dell'integrità della linea di comando militare dovevano considerarsi comunque prevalenti sulla libertà sindacale e sull'attività di tutela degli interessi dei lavoratori iscritti. Tanto ciò è vero che la giurisdizione amministrativa si era prima dichiarata incompetente su ricorsi dell'*Adefdromil* e poi (il Consiglio di Stato) li aveva rigettati per contrasto con la legge n. 4121-4, ai sensi della quale le associazioni militari a carattere sindacale sono incompatibili con la disciplina militare.

Il caso *Matelly* ineriva a una vicenda analoga di un'associazione costituita da membri della Gendarmeria nazionale francese. Con il caso precedente condivideva l'elemento dell'invito delle autorità agli iscritti a dimettersi dalle rispettive associazioni. E in entrambi i casi la Corte di Strasburgo ha dichiarato il divieto puro e semplice di costituire o aderire a sindacati, da parte del personale militare, in contrasto con l'art. 11 CEDU.

La Corte costituzionale italiana, nella citata sentenza n. 120 del 2018, ha pertanto dichiarato illegittimo l'art. 1475, comma 2, del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) nella parte in cui vieta (non solo e non tanto l'adesione ad altri sindacati, esterni all'ambito militare - divieto che la Corte considera compatibile con l'art. 39 della Costituzione - ma anche) la costituzione di associazioni tra militari di carattere sindacale.

Ne è scaturito alla Camera dei deputati un procedimento legislativo piuttosto articolato e complesso. L'esame in sede referente delle proposte Corda 875 e abbinate è, infatti, iniziato il 29 gennaio 2019 e ha poi visto lo svolgersi di un nutrito ciclo di audizioni fino al 26 marzo 2019. Adottato un testo base dapprima

nella medesima seduta del 26 marzo 2019, ne è stato adottato uno nuovo l'11 aprile 2019. Il mandato a riferire favorevolmente sul testo è stato deliberato il 15 maggio. Vi si prevedeva la facoltà dei militari di costituire associazioni di carattere sindacale e una certa gamma di forme di esercizio dei connessi diritti, pur con taluni limiti, quali principalmente il divieto di scioperare e d'interloquire sugli aspetti più caratteristici della linea di comando militare.

L'Assemblea, svolta la discussione generale il 27 maggio, ha tuttavia deliberato il rinvio in Commissione nella successiva seduta del 28 maggio. A partire dal 25 giugno fino al 4 dicembre 2019 si è svolto un supplemento di attività conoscitiva. Proprio il 4 dicembre, dalla Commissione Difesa è stato ascoltato, sugli aspetti costituzionali, il presidente emerito della Corte costituzionale, Giovanni Flick. La sede referente, al momento in cui si scrive, è ancora in corso.

4.2. *Le misure di prevenzione.* Come si rammenterà, nel 2017 era stata constatata la violazione da parte dell'Italia dell'art. 2 del Prot. 4 (in materia di libertà di circolazione) per la ragione che, nell'istituto della sorveglianza speciale di cui (oggi) al decreto legislativo n. 159 del 2011, mancava il requisito della determinatezza dei presupposti⁴³. Ne sono scaturite diverse questioni incidentali di legittimità, che hanno portato la Corte costituzionale a emanare due sentenze nel periodo considerato in questo *Quaderno*, le nn. 24 e 25.

In via di sintesi: nella sentenza n. 24 viene ritenuta indeterminata la nozione di "traffici delittuosi" e dunque dichiarata illegittima la disposizione dell'art. 1, comma 1, lett. a) del citato decreto legislativo n. 159, poiché esso indica quali destinatari della sorveglianza speciale coloro che sono ritenuti dedicarvisi. E ciò determina anche l'illegittimità delle misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca) previste per i sorvegliati speciali riconducibili allo stesso art. 1, comma 1, lett. a).

Nella sentenza n. 25, si affronta un'ulteriore questione, stavolta direttamente connessa al difetto di determinatezza di un precetto penale in senso proprio. Poiché la violazione degli obblighi connessi alla sorveglianza speciale è a sua volta reato (v. l'art. 75, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011), la Corte dichiara

⁴³ Si ritiene sufficiente, per la ricostruzione della sentenza *De Tommaso* e le perplessità da essa suscitate, rinviare al *Quaderno* n. 14 (2017), pag. 49 e ss. Sia consentito rinviare anche a M. CERASE, *De Tommaso: una clava di cartapesta*, in *Cass. pen.* 2018. V. anche G. P. DOLSO, *La sentenza "De Tommaso" della Corte EDU in materia di misure di prevenzione: una prima crepa nel sistema*, in *forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2017.

*

illegittima la disposizione quando riferita al contravvenire alla prescrizione di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” di cui all’art. 8, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 159⁴⁴.

4.3. Istanza di prelievo e ragionevole durata del processo. Come è noto, l’art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010) prevede che «la parte può segnalare l’urgenza del ricorso depositando istanza di prelievo».

Tale istanza era già invalsa nella prassi della giustizia amministrativa ed era volta a riaffermare l’interesse della parte ricorrente alla trattazione della causa, specie nei casi in cui quell’interesse poteva altrimenti ritenersi venuto meno, se la controversia aveva già conosciuto soluzione in fase cautelare.

Senonché, il decreto-legge n. 112 del 2008 aveva stabilito che l’indennizzo (di cui all’art. 6 CEDU e alla legge n. 89 del 2001) per l’eccessiva durata del processo amministrativo poteva essere chiesto solo se l’istanza di prelievo fosse stata depositata.

Con la sentenza *Olivieri* del 2016, la Corte EDU aveva ritenuto che l’Italia avesse violato l’art. 6 in punto di ragionevole durata, nel caso di un giudizio amministrativo durato ben 18 anni, al termine dei quali la cancelleria del TAR aveva (non già comunicato il deposito della sentenza ma) sollecitato le parti ad avanzare un’istanza di prelievo (!). Di qui l’accertamento della violazione⁴⁵. La Corte, infatti, aveva ritenuto del tutto irrilevante e inefficace, quale istituto interno volto alla rapida definizione dei processi, l’istanza di prelievo.

Per conseguenza, con due sentenze del 2019 (le nn. 34 e 169), la Corte costituzionale italiana ha dichiarato illegittime le disposizioni di diritto interno che subordinano la proponibilità stessa della domanda di equa riparazione per eccessiva

⁴⁴La sentenza n. 25 – che traspone pedissequamente nel nostro ordinamento la sentenza De Tommaso – potrebbe non apparire persuasiva per i motivi cui già si è fatto rinvio nella nota precedente ma anche alla luce dell’esperienza delle forze dell’ordine sul territorio. I sorvegliati speciali, cui è prescritto di “rispettare la legge” talora incorrono in violazioni stradali, omissio pagamento di spese processuali, violazione di altre misure di prevenzione (quelle sportive, per esempio). In definitiva, non è convincente che l’ordine contenuto nel provvedimento di sorveglianza speciale di “vivere onestamente” e di “rispettare la legge” sia privo di concretezza. Lo riconosce, del resto, la stessa sentenza (al punto 14.2 del *Considerato in diritto*) ma essa ritiene che l’art. 75 abbia “l’effetto abnorme di sanzionare qualsivoglia violazione amministrativa”. Se ne può concludere che il vero motivo della ritenuta incostituzionalità sia l’asserita irragionevolezza della norma e non la sua indeterminatezza.

⁴⁵ V. la sentenza *Olivieri c. Italia* nel *Quaderno* n. 13 (2016), pag. 121. V. altresì le sentenze *Ajmonè Marsan c. Italia* e *Scervino e Scaglioni c. Italia*, *infra* in questo *Quaderno*.

durata del processo, rispettivamente all'istanza di prelievo nel processo amministrativo; e all'istanza di accelerazione nel processo penale. La Corte costituzionale ha, tuttavia, precisato che la mancata presentazione di questi strumenti può pur sempre rivelare un attenuato interesse della parte privata a proseguire nel giudizio e, pertanto, può essere presa in considerazione in sede di quantificazione dell'indennizzo *ex lege* Pinto.

4.4. La legge c.d. Spazzacorrotti. Il 18 giugno 2018, il gruppo di lavoro promosso tra gli Stati appartenenti al Consiglio d'Europa, per il contrasto della corruzione (GRECO), ha approvato il secondo *Addendum* del *Report* sull'Italia, dando - per un verso - atto al nostro Paese dei progressi legislativi fatti con la legge c.d. Severino (la n. 190 del 2012, seguita da decreto legislativo n. 235 del 2012) e con la legge c.d. Grasso (la n. 69 del 2015, sull'inasprimento delle pene per i reati di mafia e contro la pubblica amministrazione); ma - per l'altro - sottolineando quali misure erano ancora da adottare.

Sicché ha preso avvio il procedimento legislativo dell'a. C. 1189 (la c.d. proposta Spazzacorrotti, fortemente voluta dal ministro della giustizia, l'on. Alfonso Bonafede, proprio in ossequio alle raccomandazioni del GRECO). Ne è scaturita la legge n. 3 del 2019, il cui capo I (come si vedrà) intendeva - e intende - dar corso a tali raccomandazioni, mentre il II è dedicato al finanziamento dei partiti politici.

L'*iter* era iniziato presso le Commissioni riunite I e II il 4 ottobre 2018⁴⁶ per concludersi, in sede referente, il 16 novembre. Approvata dall'Assemblea della Camera il 22 novembre, la proposta è stata trasmessa al Senato, il quale l'ha approvata con modificazioni il 13 dicembre 2018 e l'ha quindi ritrasmessa alla Camera, che l'ha definitivamente approvata il 18 dicembre.

Tra le pronunzie italiane che hanno fatto esplicito riferimento a principi della Convenzione europea dei diritti, nel periodo in considerazione, deve aggiungersi dunque la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2020, resa in esito all'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020 su ordinanze di rimessione del 2019. La sentenza - per la penna del giudice Viganò - inerisce infatti a una norma della legge n. 3 del 2019.

⁴⁶ In questa seduta, la relatrice per la Commissione giustizia, Francesca Businarolo (M5S), ha esplicitamente fatto riferimento alle raccomandazioni del GRECO. Vi è tornata nella seduta dell'Assemblea del 19 novembre 2018; analogo riferimento è stato fatto nella medesima sede dalla deputata Elisa Scutellà (M5S) e dalla senatrice Alessandra Riccardi (M5S), relatrice per la Commissione giustizia, nell'Assemblea del Senato il 12 dicembre 2018.

La disposizione oggetto del giudizio di legittimità incidentale era quella che estendeva il regime detentivo c.d. ostativo (v. *supra*, nel commento alla sentenza *Viola 2*) a diversi reati contro la pubblica amministrazione (l'art. 1, comma 6, lett. b).

Nell'intento - infatti - di inasprire il trattamento carcerario per i c.d. colletti bianchi⁴⁷ che delinquono, in danno del pubblico erario da posizioni interne all'apparato pubblico, la legge n. 3 del 2019 (nell'art. 1, comma 6, lett. b) ha previsto che taluni benefici dell'esecuzione penale siano fruibili dai condannati per le più serie fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione solo in presenza della collaborazione con la giustizia (il c.d. pentimento, con l'indicazione dei complici).

In difetto di collaborazione, il condannato per i delitti contro la pubblica amministrazione, così come qualsiasi altro condannato per i delitti contemplati dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordinamento penitenziario, potrà accedere ai benefici e alle misure alternative alla detenzione diverse dalla liberazione anticipata soltanto alle condizioni previste dal comma 1-*bis* del medesimo articolo (vale a dire nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata con sentenza, ovvero l'accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, renda comunque impossibile un'utile collaborazione o quando essa risulti oggettivamente irrilevante, o nelle ipotesi in cui il condannato si sia adoperato per riparare il danno ovvero dall'articolo 116, secondo comma, c.p.)⁴⁸.

La *ratio* di questa nuova condizionalità sta nel fatto che, nei reati di corruzione, c'è un vero e proprio accordo tra corrotto e corruttore (lo stesso vale per l'induzione indebita), sicché la norma ha uno scopo sia di deterrenza sia di stimolo al 'pentimento', per smascherare le cellule corrotte nel sistema pubblico.

Tuttavia - ed era questo il profilo sottoposto alla Corte costituzionale - la legge n. 3 del 2019 non precisava se la previsione del regime ostativo si applicasse solo ai reati accertati dopo la sua entrata in vigore o anche ai fatti pregressi, per i quali i condannati stavano scontando una pena o - addirittura - fruendo dei benefici di cui si discuteva.

Secondo i giudici di sorveglianza, che hanno sollevato la questione, la possibile retroattività dell'art. 1 della legge n. 3 del 2019 sarebbe stata in contrasto con l'art.

⁴⁷ V. in particolare quanto affermato al riguardo dal sottosegretario alla giustizia, on. Vittorio Ferraresi, nella seduta dell'Assemblea della Camera il 19 novembre 2018.

⁴⁸ Queste regole devono peraltro essere lette alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019, citata *supra*, nota 41.

25, secondo comma, della Costituzione ma anche con l'art. 7 CEDU, alla luce del quale la disposizione costituzionale deve essere letta.

La Corte costituzionale dà atto che la linea interpretativa prevalente della Corte di cassazione era nel senso che gli aspetti attinenti all'esecuzione della pena sono estranei al divieto di applicazione retroattiva della legge penale insita nel principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* (art. 7 CEDU) e pertengono al profilo procedurale dell'amministrazione del trattamento sanzionatorio e - dunque - sono retti dal diverso principio *tempus regit actum*.

E - secondo la sentenza – tale orientamento non è privo di ragionevolezza, posto che (specie di fronte a pene assai lunghe) l'esperienza giudiziaria e carceraria potrebbe rivelare nuove necessità e - d'altro canto - potrebbe essere persino interesse del detenuto giovare di eventuali modifiche favorevoli della disciplina sull'esecuzione.

Nondimeno, secondo la Corte costituzionale, questa impostazione è meritevole di essere rimeditata.

Prendendo le mosse dalla sentenza della *Grande Chambre Rio Prada c. Spagna* del 2013, la Corte afferma che occorre distinguere tra i profili che possono definirsi mere "modalità" esecutive della pena irrogata; e quelli che invece determinano una «ridefinizione o modificazione della portata applicativa della “pena” imposta dal giudice»⁴⁹.

⁴⁹La sentenza n. 32 aderisce in modo convinto alla pronuncia *Rio Prada* che concerneva una donna affiliata all'ETA che era stata condannata per ben 23 omicidi. Successivamente alla sua condanna e durante l'esecuzione della pena, la disciplina spagnola era mutata nel senso che, in caso di condanne plurime, il momento a partire dal quale si potevano ottenere i benefici detentivi (più in particolare, la c.d. remissione di pena, una regola simile alla liberazione anticipata) non era calcolato sulla pena più alta tra quelle riportate ma sul momento terminale di ciascuna di esse. Questo aveva determinato che la donna si era vista mutare in modo molto sfavorevole il computo della pena ai fini della liberazione anticipata, nonostante avesse già eseguito il periodo di lavoro in carcere necessario per guadagnarla. Sia la sezione semplice (la Terza) sia la *Grande Chambre* avevano ritenuto questo aspetto di retroattività in contrasto con l'art. 7 CEDU.

Senonché, la scelta della Corte costituzionale di basarsi sulla sentenza *Rio Prada* non sembra andare esente da rilievi critici.

La stessa Corte di Strasburgo aveva emanato, sempre in composizione riunita, la sentenza *Kafkaris c. Cipro* del 2008 (che pure la Corte italiana cita): in questo caso, si trattava di un detenuto che era stato condannato per tre omicidi premeditati e aveva riportato l'ergastolo. Al momento dell'irrogazione di questa pena, la disciplina carceraria cipriota non era chiarissima. Mentre non v'era dubbio alcuno che la legge (e la sua conseguente applicazione) lo condannavano alla pena perpetua, viceversa - all'atto di fare ingresso in carcere - al condannato era stato consegnato un modulo da cui si evinceva che, a date condizioni, poteva conseguire la liberazione anticipata e che

La Corte costituzionale (sulla scorta della *Rio Prada*) ritiene che questi ultimi rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 7 CEDU, altrimenti gli Stati resterebbero liberi – ad esempio, modificando la legge o reinterpretando i regolamenti esistenti – di adottare misure che retroattivamente ridefiniscano la portata della pena imposta, in senso sfavorevole per l'interessato.

Sicché, la Corte costituzionale traccia una linea di demarcazione tra diversi istituti. Quanto:

- a) alle misure alternative alla detenzione;
- b) alla liberazione condizionale;
- c) alla sospensione dell'esecuzione,

le inserisce tra le ipotesi che incidono sulla pena in senso sostanziale e, dunque, sulla sanzione in quanto tale, dimodoché l'applicazione retroattiva del regime di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, in ragione della condanna già riportata per quei reati, viene dichiarata illegittima (v. punto 4.5 del Considerato in diritto).

l'effettivo periodo di privazione della sua libertà poteva ammontare a 20 anni. Senonché, successivamente, la disciplina era mutata e il Kafkaris era stato sottoposto a un regime esecutivo tale per cui ogni beneficio applicativo era stato cancellato e, anche sul piano pratico, la sua pena tornava a essere perpetua.

La sentenza *Kafkaris* aveva dunque condannato lo Stato cipriota per la violazione del *nullum crimen, nulla pena sine lege* non già per la retroattività della disciplina deteriore ma per la sua scarsa chiarezza (*quality of the law*) al momento della condanna (v. n. 150-151). Tanto ciò è vero che - nel dispositivo - la sentenza *Kafkaris* aveva avuto cura di precisare che la violazione dell'art. 7 CEDU era ritenuta sussistente per 15 voti a 2 per la mancanza di una *lex* che preveda una pena; mentre non era ritenuta sussistente per 16 voti a 1 sotto il profilo della retroattività del regime detentivo. Proprio sulla base di tale sentenza era stata argomentata la *dissenting opinion* nella *Rio Prada* dei giudici britannico Mahoney e bosniaco Vehabovic. Questi ultimi avevano sottolineato che la ratio decidendi della sentenza *Kafkaris* poteva essere mantenuta nella *Rio Prada* e portare alla reiezione del ricorso sul punto della retroattività.

La sentenza 32 rafforza la sua preferenza per la *Rio Prada* sulla *Kafkaris* anche sulla base del metodo comparato del confronto tra Corti costituzionali. In particolare, la Corte italiana si rifà a un indirizzo statunitense, risalente al 1798. Nella sentenza della Corte Suprema *Calder v. Bull* (relativa - peraltro - a un caso di lite successoria civile, su cui v. K. L. HALL, *The Oxford Companion to American Law*, Oxford University Press 2002, pag. 286), era stato stabilito che costituisce *ex post facto law* (legge retroattiva, perciò illegittima ai sensi dell'art. 1 della Costituzione americana) sia quella *that makes criminal an action which was innocent when done*; sia quella che *changes the punishment and inflicts a greater punishment than the law annexed to the crime when committed*. Questo indirizzo è stato ripreso più di recente in relazione a due casi inerenti alla disciplina detentiva della Florida (*Weaver v. Graham* del 1981 e *Lynch v. Mathis* del 1997). Resta da vedere se quella della Corte Suprema degli Stati Uniti sia un'esperienza da scegliere a paragone, posto che si tratta di organo spesso tacciato di essere connotato da un alto tasso politico, i cui orientamenti possono cambiare anche repentinamente, in ragione della sua composizione.

Viceversa, la Corte costituzionale concede che:

- i permessi premio;
- e il lavoro fuori dal carcere

siano mere modalità applicative della pena, che non rientrano nel concetto di pena e che, quindi, una modifica retroattiva del relativo regime di accesso possa reggere al vaglio dell'art. 7 CEDU.

Senonché, la Corte dichiara illegittima la disposizione anche con riferimento a questi ultimi due istituti, nei casi in cui il detenuto già abbia già maturato, in base alla disciplina previgente, i requisiti per accedervi. Stavolta il parametro non è l'art. 7 CEDU ma l'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

5. Pronunzie nei confronti di altri Paesi.

Per quel che concerne le pronunce nei confronti di altri Paesi, degne di segnalazione appaiono tre sentenze, due del 2019 e una – in via di anticipazione – del febbraio 2020.

5.1. Diritto di cronaca: Szurovecz c. Ungheria

Vale anzitutto la pena far menzione della sentenza della Quarta Sezione dell'8 ottobre 2019, in materia di libertà d'informazione, *Szurovecz c. Ungheria*, la quale prosegue nello stigma verso la violazione dell'art. 10 CEDU da parte delle autorità magiare (tra le precedenti sentenze, si ricordi, per esempio, la pronunzia, riportata nel *Quaderno* dello scorso anno, *Magyar Jeti* del 4 dicembre 2018, della medesima Quarta sezione).

Illés Szurovecz era (ed è) un giovane giornalista della testata on line abcug.hu – con l'aiuto di un'organizzazione non governativa – intendeva accedere al centro di permanenza di richiedenti asilo di Vamosszabadi, presso il confine ungherese con la Slovacchia, per documentare le condizioni di vita dei richiedenti asilo. Aveva pertanto avanzato domanda all'ente ungherese di gestione dei centri di accedere al sito. Ma l'autorizzazione gli era stata negata, con la motivazione che occorreva tutelare i diritti dei migranti; egli aveva quindi avanzato istanza di accesso al diverso centro di Debrecen ma anche qui l'ingresso gli era stato vietato; indi aveva esperito lo stesso tentativo al centro di Kormend, stavolta accompagnato da un membro del Parlamento ungherese. Ma – mentre il deputato era riuscito a entrare – a Szurovecz l'accesso era stato impedito. Sicché – in definitiva – l'unico servizio giornalistico che egli era riuscito a produrre era basato su quanto il parlamentare gli aveva riferito.

Contro i dinieghi, il cronista si era rivolto al giudice amministrativo di Budapest, ma ne aveva riportato una pronuncia d'incompetenza. Di qui il ricorso alla Corte di Strasburgo.

All'unanimità, la Quarta sezione ravvisa la violazione dell'art. 10 CEDU in ragione che l'autorità preposta ai centri per richiedenti asilo non aveva offerto una reale motivazione per il rifiuto opposto all'ingresso del giornalista nei siti interessati. La Corte riconosce – come la Rappresentanza ungherese aveva obiettato – che l'art. 10 prescrive che l'interferenza con il diritto di manifestazione del pensiero, per essere lecita, deve essere prevista per legge e, in concreto, necessaria per preservare il carattere democratico della società, ma non fissa modalità precise di esercizio del diritto. Tuttavia, l'esclusione della possibilità di accesso diretto alle fonti d'informazione su fatti di indubbio e rilevante interesse pubblico abbisogna di motivi molto stringenti (*Pressing social need*, v. nn. 59-63 della sentenza). La Corte osserva che gestione del flusso dei migranti e dei richiedenti asilo nel centro Europa nel 2015 era una questione cruciale e che il trattamento subito da costoro in Ungheria era oggetto anche di un'indagine del Commissario dei diritti umani dell'ONU. Per tale motivo, essa non può accogliere la prospettiva (pure avanzata dalla difesa dell'Ungheria) per cui al ricorrente non era stato impedito di esprimere le sue opinioni sull'indirizzo politico e amministrativo in materia migratoria del suo Paese. In linea con i suoi precedenti (in primo luogo *Caudrec e Hachette c. Francia* del 2015⁵⁰ e *Bédat c. Svizzera* del 2016), la Corte accerta – dunque - la violazione dell'art. 10 e condanna l'Ungheria a rifondere le spese al ricorrente.

5.2. I controlli a distanza sui lavoratori: Lopez Ribalda c. Spagna.

Con la sentenza del 17 ottobre 2019, la *Grande Chambre* torna sul tema delicato dei controlli a distanza sui luoghi di lavoro⁵¹, dopo la sentenza *Barbulescu c. Romania* del 2017⁵², nella quale aveva ravvisato una violazione dell'art. 8 CEDU. Nel caso *Lopez Ribalda e altri c. Spagna*, viceversa (e rovesciando, anche qui, il verdetto della sezione semplice, la Terza), la Corte propende per la non violazione.

A differenza del caso romeno (in cui l'unico profilo d'illiceità della condotta del dipendente era l'utilizzo per conversazioni private di un *account* esclusivamente

⁵⁰V. il *Quaderno* n. 12 (2015), pag. 50.

⁵¹ Sull'argomento – con riguardo ai profili penali ipotizzabili a carico del datore - v. la ricognizione di M. GROTTI, *La rilevanza penale del controllo datoriale attraverso strumenti informatici*, in *Dir. inf.* 2014, pag. 57 ss.

⁵²V. il *Quaderno* n. 14 (2017), pag. 67.

destinato a rispondere alle richieste dei clienti dell'azienda), qui i ricorrenti erano impiegati e cassieri di un supermercato spagnolo, accusati di aver sottratto merce all'impresa datrice.

Un addetto ai controlli si era accorto dell'assottigliarsi di alcune scorte, senza riscontro nei documenti contabili (con incongruenze quantificate in diverse migliaia di euro, nell'arco di diversi mesi, v. nn. 11-13 della sentenza) e l'azienda – dopo aver maturato sospetti su taluni dipendenti – aveva disposto l'installazione di dispositivi di sorveglianza video puntati sulle casse. Di tali misure aveva reso edotti i dipendenti, con la partecipazione del delegato sindacale. Tuttavia, senza comunicarlo né agli uni né all'altro, aveva installato anche ulteriori telecamere nascoste. Dalle riprese di queste ultime erano emersi furti da parte di dipendenti in danno del supermercato o il concorso di costoro in furti da parte di avventori.

Le riprese erano state mostrate al delegato sindacale e poi i dipendenti interessati erano stati chiamati per colloqui individuali, in presenza dei dirigenti aziendali e del delegato sindacale (taluni avevano anche confessato). Indi era stato loro intimato il licenziamento disciplinare (erano stati anche firmati documenti transattivi, in cui tra il datore e alcuni dipendenti rinunziavano a futuri motivi di contenzioso).

Cinque tra i lavoratori licenziati (tra quelli sia che avevano firmato transazioni, sia che non) avevano però poi adito la giurisdizione spagnola per sentire annullare i licenziamenti in ragione della violazione del diritto alla riservatezza e dell'illegittimità delle telecamere nascoste. Tutti i gradi di giudizio, però, avevano visto soccombere i prestatori di lavoro, sulla base del ragionamento che – nel caso di specie – non poteva valere il solo criterio legislativo (pure sancito nella disciplina spagnola) del previo consenso del lavoratore alla sorveglianza ma doveva anche farsi un bilanciamento di interessi e un giudizio di proporzione della misura adottata.

Di qui il ricorso alla Corte EDU, la cui Terza sezione, come accennato, aveva – nel 2018 e con il solo dissenso del giudice russo Dedov – accolto la doglianza sull'art. 8 CEDU (non anche quella sull'art. 6). La Rappresentanza spagnola aveva interposto ricorso alla *Grande Chambre*, la quale lo ha accolto.

Essa (v. nn. 124-134) ha affermato che il giudizio di proporzione svolto dai giudici interni è stato ragionevole. La limitazione del diritto alla riservatezza dei lavoratori, infatti, pur operata con telecamere nascoste, era stata mossa da sospetti fondati; essa era rimasta circoscritta al tempo strettamente necessario a disvelare i furti e aveva riguardato ambienti del supermercato aperti al pubblico (e non, dunque, i luoghi nei quali i dipendenti avrebbero potuto vantare un'elevata aspettativa di riserbo, quali gli spogliatoi o i bagni).

La sentenza non è però unanime (come non lo era stata la Barbulescu). I giudici maltese De Gaetano, ucraina Yudkivska e bulgaro Grozev redigono una vibrata dissenting opinion, nella quale ribadiscono le ragioni della sentenza romena e, soprattutto, sottolineano il pericolo di consentire ai datori di lavoro di utilizzare tecnologie sempre più sofisticate, volte a forgiare strumenti di controllo insidiosi per farsi giustizia da sé.

III. ANTICIPAZIONI

ANTICIPAZIONI

1. *La sentenza Magosso.*

Il 16 gennaio 2020, la Prima sezione della Corte EDU ha emanato una sentenza in tema di art. 10 nei confronti dell'Italia, su cui – per i nessi con temi trattati nella *Rassegna* introduttiva a questo *Quaderno* – si ritiene di dover riferire in via di anticipazione.

Oggetto della controversia era un'intervista al cronista Renzo Magosso, sul settimanale *Gente*, resa dal brigadiere in congedo dei Carabinieri Dario Covolo (nome in codice *Ciondolo*) in ordine all'assassinio di Walter Tobagi, avvenuto il 28 maggio 1980. Nella pubblicazione (del 17 giugno 2004, intitolata *Tobagi poteva essere salvato*), l'intervistato affermava di aver avuto la confidenza di Rocco Ricciardi, secondo cui vi era un piano per uccidere Tobagi; l'informatore aveva anche fatto i nomi dei possibili esecutori dell'omicidio. Il brigadiere aveva immediatamente avvertito il capitano Roberto Arlati (successivamente congedatosi), il quale gli aveva indicato di redigere un rapporto.

Sicché – ad avviso e conoscenza del Covolo – gli alti gradi dei Carabinieri sapevano del pericolo che Tobagi correva di essere ucciso già dal dicembre 1979. L'omicidio non fu prevenuto perché – secondo Nicolò Bozzo, collaboratore del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa (responsabile dell'unità antiterrorismo a Milano) – questi era, in via di fatto, tagliato fuori da alcune importanti comunicazioni interne al comando dell'Arma (le dichiarazioni di Bozzo erano riprese sia nei sottotitoli del pezzo sia nel testo). Viceversa, gli ufficiali che avevano trattato il rapporto redatto da Covolo, in epoca immediatamente successiva all'omicidio gli ordinarono di tacere (essi si rivelarono, qualche anno dopo, appartenenti alla loggia massonica P2)⁵³.

⁵³Su questi aspetti risultano diversi atti di sindacato ispettivo parlamentare: v. l'interpellanza a prima firma del deputato Boato, n. 1222 (XIV legislatura), cui ha risposto il sottosegretario *pro tempore* ai

Per i contenuti dell'intervista, due ufficiali dei Carabinieri (Alessandro Ruffino e Umberto Bonaventura, capitani all'epoca dei fatti, i quali avrebbero assistito all'ordine di silenzio impartito al Covolo) avevano sporto querela nei confronti di Covolo, di Magosso e del direttore responsabile di *Gente*, Umberto Brindani.

Il tribunale di Monza, con una sentenza del 20 settembre 2007, aveva condannato anche il giornalista e il direttore a una pena pecuniaria di 1000 euro e al risarcimento del danno quantificato in ben 120 mila euro in favore del gen. Ruffino e 90 mila a favore della sorella del col. Bonaventura (nel frattempo deceduto).

Secondo le motivazioni della sentenza, il diritto di cronaca non poteva essere invocato a scriminante dell'oggettiva portata diffamatoria dell'intervista, poiché – quanto al requisito della verità – il cronista non aveva considerato che il processo per l'omicidio Tobagi era pervenuto sul punto a conclusioni diverse, specie con riguardo all'organizzazione responsabile dell'omicidio; e non aveva verificato l'attendibilità dell'intervista resagli dal Covolo. Infatti, acquisita agli atti copia del rapporto, se ne poteva evincere che esso non era affatto preciso come poteva apparire dalla pubblicazione sul settimanale. Inoltre, interrogato in dibattimento, lo stesso brigadiere Covolo aveva riconosciuto il carattere vago e generico del suo rapporto; aveva affermato – sì - di averne redatti altri più circostanziati, ma di questi ultimi non aveva conservato copia o traccia. Inoltre, a parere del tribunale, il cronista aveva mostrato di aderire alla versione del Covolo.

Sia la corte d'appello di Milano sia la Corte di cassazione avevano confermato questo verdetto. Di qui il ricorso alla Corte EDU.

Premesso che i temi in discussione erano (e sono, *n.d.r.*) di preminente interesse nella storia d'Italia, rispetto ai quali il pubblico vanta un diritto a essere informato (v. n. 47)⁵⁴, la Corte ha affermato che legittimamente i querelanti potevano dolersi con il brigadiere che aveva fatto le affermazioni riportate nel settimanale, per contestare l'eventuale falsità o parzialità delle sue dichiarazioni. Viceversa, quanto al cronista e al direttore responsabile del settimanale, l'oggetto della contesa non poteva riguardare la verità dei fatti narrati ma solo se il cronista si fosse limitato a riportare le frasi dell'intervistato, svolgendo ragionevoli verifiche sulla sua attendibilità, e non avesse operato proprie inserzioni e considerazioni offensive sulla narrazione riferita (v. 55). Lo statuto giuridico dell'intervista

rapporti col Parlamento, on. Ventucci l'8 luglio 2004; e l'interpellanza a prima firma della deputata Zamparutti, n. 144 del 29 settembre 2008 (XVI legislatura).

⁵⁴ In questo senso v. ancora la *Grande Chambre* nel caso Coudrec e Hachette c. Francia del 10 novembre 2015.

giornalistica è infatti diverso dalla cronaca diretta del giornalista. Da questo punto di vista, le emergenze del processo sull'omicidio Tobagi non sono di per sé decisive.

Inoltre, secondo la Corte EDU, i giudici nazionali non hanno tenuto conto che la pubblicazione sul settimanale poggiava anche su dichiarazioni rese dal gen. Bozzo, le quali apparivano concordare con la versione del Covolo. Quanto al titolo e ai sottotitoli dell'intervista (pure ascrivibili al Magosso), la Corte europea concede che vi si potesse leggere un'inclinazione in favore dell'intervistato, ma non oltre l'ordinaria enfasi dei titoli giornalistici e comunque con sostanziale fedeltà all'originale pensiero del Covolo (v. n. 50-51).

In definitiva, l'ingerenza dello Stato italiano sul diritto di cronaca dei ricorrenti – sebbene prevista dalla legge e per scopi legittimi – si è rivelata sproporzionata, ai sensi dell'art. 10 CEDU, sia per le carenze motivazionali appena illustrate sia per la severità eccessiva delle sanzioni irrogate⁵⁵.

2. La sentenza N.D. e N.T.

Restando sempre assai attuale il tema dei flussi migratori dall'Africa, pare opportuno rendere qui notizia della sentenza della *Grande Chambre* (del 13 febbraio 2020) N. D. e N. T. c. Spagna, che ha sollevato numerose critiche da parte di organizzazioni non governative, prime fra tutte *Amnesty International*. La pronuncia è di rilievo anche procedurale per il nostro Paese, poiché l'Italia era intervenuta *ad adiuvandum* della Spagna.

Si trattava di due migranti (uno del Mali e un altro della Costa d'Avorio) che avevano varcato il confine tra Marocco e Spagna a Melilla, la porzione di territorio spagnolo sito sul suolo del Nord Africa.

I due uomini avevano addotto di aver preso parte – nell'agosto 2014 – a un assalto collettivo alle barriere che separano il Marocco dal territorio spagnolo e di essere risultati tra i pochi a riuscire a superare i tre sbarramenti c.d. esterni (quelli marocchini) e i tre interni (su suolo spagnolo). Appena scesi dal muro erano però stati arrestati dalla *Guardia civil* e, senza essere identificati, riconsegnati alle autorità marocchine. Era stata rifiutata loro assistenza sanitaria ed erano poi stati portati a Fez, a 300 chilometri dal luogo dei fatti.

⁵⁵ In questo senso v. la già citata sentenza Belpietro c. Italia del 24 settembre 2013 (ric. 43612/10).

Senonché, i due uomini - uno a ottobre e l'altro a dicembre 2014 – avevano ritentato l'impresa ed erano riusciti a fare ingresso a Melilla. Le loro sorti si erano quindi separate.

Il primo ricorrente, catturato nuovamente, era stato questa volta condotto nel centro di permanenza temporanea di Melilla e poi trasferito a Barcellona. Gli era stato notificato un ordine di espulsione, che aveva impugnato. Nelle more del giudizio, aveva avanzato domanda di protezione internazionale. Entrambe queste istanze erano state infine respinte. Sicché egli era stato rimpatriato in Mali nel marzo 2015.

Il secondo ricorrente, viceversa aveva impugnato l'ordine di espulsione (che gli era stato intimato) ma non aveva avanzato richiesta di protezione internazionale. Poiché nelle more del giudizio era stato trasferito in un centro di detenzione in Spagna, allo spirare dei 60 giorni di permanenza se ne era allontanato e aveva vissuto in Andalusia senza fissa dimora.

Assistiti congiuntamente da un avvocato tedesco e da uno spagnolo, i due uomini avevano fatto ricorso alla Corte EDU nel febbraio 2015, lamentando la violazione di plurimi parametri: l'art. 3 CEDU sul divieto di trattamenti inumani e degradanti; l'art. 13 sul ricorso effettivo; e l'art. 4, Prot. 4 sul divieto di respingimento collettivo.

A fianco della Spagna erano intervenute le Rappresentanze italiana (come accennato), francese e belga. A sostegno dei ricorrenti erano invece intervenuti *Amnesty International* e altri enti non governativi. Memorie scritte erano state inviate sia dall'Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR), sia dai Commissari per i diritti umani dell'ONU e del Consiglio d'Europa.

Con una sentenza del 3 ottobre 2017, la Terza sezione della Corte aveva accolto il ricorso sulle doglianze di cui all'art. 4, Prot. 4 e sull'art. 13 CEDU. Su istanza del governo convenuto, la questione era stata dunque rimessa alle sezioni riunite.

Risolta la prima questione (relativa al mantenimento dei contatti tra i ricorrenti e i loro difensori, anche al fine di attestare la persistenza dell'interesse a coltivare il giudizio) per l'affermativa⁵⁶, la Corte affronta e risolve in senso affermativo anche il tema della giurisdizione. Secondo la difesa spagnola, infatti, le barriere dovevano considerarsi strumenti tesi a prevenire l'ingresso sul territorio di

⁵⁶ Su questo aspetto redige una motivazione dissenziente il giudice ceco Pejchal, il quale ritiene del tutto congetturale il legame tra i due ricorrenti e i loro avvocati; ciò che ovviamente non gli preclude di votare assieme agli altri giudici sulle conclusioni di merito.

uno Stato sottoscrittore e dunque a evitare (tra l'altro) precipuamente la giurisdizione della Corte. La Corte non condivide l'eccezione, anche perché le barriere in fatto erano (e sono) collocate già sul territorio spagnolo.

Si viene così al punto centrale della controversia, vale a dire se l'espulsione dei due migranti potesse ritenersi "collettiva" ai sensi dell'art. 4, Prot. 4 e dunque vietata in sé.

A differenza della Terza sezione, la *Grande Chambre* – dopo un percorso argomentativo invero piuttosto lungo e non sempre limpido – perviene unanimemente alla conclusione negativa.

Sottolineate le differenze con altri precedenti e, in particolare, con il caso *Hirsi* del 2012 (in cui la violazione, invece, era stata constatata proprio a carico dell'Italia⁵⁷), gli argomenti della Corte ruotano attorno a tre elementi.

Posto che per "espulsione collettiva" s'intende quella che impedisce al singolo migrante o richiedente asilo di farsi identificare ed esporre le ragioni del suo bisogno di emigrare, la Corte afferma - anzitutto - che la condotta stessa dell'interessato contribuisce a definire quella nozione. E – nel caso di specie – i giudici di Strasburgo ritengono che aver fatto parte di assalti collettivi al confine spagnolo (coronati al secondo tentativo da successo) toglie legittimità alla pretesa dei ricorrenti, a meno di non aver essi dimostrato che vi fossero motivi eccezionali e inderogabili a spingerli a violare le leggi sull'emigrazione (v. n. 200-201 della sentenza).

In secondo luogo e di conseguenza, la Corte passa a esaminare gli eventuali motivi per i quali i ricorrenti si sono ridotti ad aderire a un illecito assalto collettivo al confine anziché tentare le vie consolari legali. La Corte osserva che già dal 1° settembre 2014, presso la città marocchina di Beni Enzar (sita nelle vicinanze di Melilla) era stato aperto un ufficio consolare ben funzionante che smaltiva centinaia di domande di asilo politico all'anno. Sicché non si poteva sostenere che le vie di immigrazione legale fossero del tutto indisponibili ai ricorrenti (v. n. 215).

Da ultimo, la Corte evidenzia che i ricorrenti non hanno neanche addotto di aver tentato di richiedere un visto per la Spagna nelle sedi diplomatiche dei Paesi d'origine.

In definitiva, respinta la doglianza sull'art. 4, Prot. 4, la Corte considera infondata anche quella sul ricorso effettivo (v. n. 243-244).

⁵⁷V. il *Quaderno* n. 9 (2013), pag. 50 ss.

Parrebbe, più al fondo, che la questione potesse essere impostata sulla reale natura dei provvedimenti di espulsione e di reiezione dei ricorsi proposti dai due uomini. Se entrambi avevano ricevuto un ordine di rimpatrio individuale e vi si erano opposti, la loro posizione individuale era stata in qualche misura distinta dalle altre di coloro, cui asseritamente si erano uniti per scavalcare le barriere al confine. Di talché – forse – la non violazione dell'art. 4, Prot. 4 avrebbe potuto essere motivata su questa base (da questo punto di vista, probabilmente, un esame più serio avrebbe meritato la doglianza basata sull'art. 13 CEDU; v. sul punto i nn. 121 e 122 della sentenza della Terza sezione).

Viceversa, le critiche alla sentenza hanno rappresentato il timore che il principio stabilito dalla Corte – per cui chi viola con la propria condotta la legge sull'immigrazione di un Paese perde per ciò stesso la tutela apprestata dall'art. 4 Prot. 4 – finisca per svuotare la disposizione di ogni contenuto pratico, poiché è rinomato che l'accesso ai canali di immigrazione regolare è molto difficile.

IV. TABELLE DELLE SENTENZE

1. Abstracts delle sentenze in ordine cronologico

Ricorso	Data	Sentenza
21925/15	10/1/19	<p>Ajmone Marsan e altri – in materia di diritto a un ricorso effettivo e ragionevole durata del processo. Il caso prende le mosse dal ricorso promosso <i>ex lege</i> Pinto per lamentare la durata eccessiva di un processo amministrativo. La corte d'appello competente aveva dichiarato inammissibile il ricorso, avendo constatato che nel corso del giudizio dinanzi al giudice amministrativo i ricorrenti non avevano presentato istanza di prelievo, nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi «Pinto», introdotta con il decreto-legge n. 114 del 25 giugno 2008.</p> <p>I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU lamentando l'eccessiva durata del giudizio amministrativo. La Corte ha constatato la violazione dell'art. 6, comma 1, per l'eccessiva durata del processo.</p>
54414/13 54264/15	24/1/19	<p>Cordella e altri – in materia di diritto al rispetto della vita privata. 180 ricorrenti avevano adito la Corte EDU, denunciando la violazione del diritto alla vita (art. 2 CEDU), della vita privata e familiare (art. 8), nonché del diritto a un ricorso effettivo (art. 13), in conseguenza delle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto nell'ambiente.</p> <p>La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto le autorità nazionali hanno omesso di adottare le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto alla salute degli interessati, ricondotto alla sfera della vita privata. L'Italia è stata, altresì ritenuta responsabile della violazione dell'art. 13, in quanto l'ordinamento interno non offre rimedi effettivi per l'attivazione di misure efficaci per la bonifica dell'area.</p>

76577/13	24/1/19	<p>Knox – <i>in materia di diritto a un processo equo</i>. Il caso innanzi alla Corte EDU risale all'omicidio di Meredith Kercher a Perugia nel novembre 2007. Durante le indagini, Amanda Knox (cittadina statunitense che si trovava in Italia per motivi di studio) era stata sentita a sommarie informazioni. Nelle diverse deposizioni rese dalla Knox, autore materiale dell'omicidio era stato indicato il cittadino congolese D. L. Successivamente, da persona informata ella era stata accusata di concorso in violenza sessuale e omicidio. Era stata dunque tratta in arresto. Alle accuse si era aggiunta anche quella di calunnia nei confronti di D. L., la cui posizione era stata immediatamente stralciata. Dopo un lungo e complesso <i>iter</i> processuale, la Knox era stata assolta dalle contestazioni di omicidio e violenza sessuale ma era stata invece condannata in via definitiva per la calunnia.</p> <p>La ricorrente aveva, pertanto, adito la Corte EDU, lamentando che le dichiarazioni pretesamente calunniose erano state da lei rese in circostanze del tutto anomale, sotto un considerevole <i>stress</i> psicologico impostole dagli investigatori, senza un interprete professionalmente all'altezza e durante un interrogatorio in cui – pur potendo ella rendere dichiarazioni autoindizianti – non era stata assistita da un difensore. Ella dunque aveva dedotto i parametri dell'art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e 6 (giusto processo). La Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 3 CEDU, limitatamente al profilo procedurale, in quanto i trattamenti subiti in commissariato denunciati non erano stati oggetto di alcuna indagine. Relativamente ai profili di iniquità del processo, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 6, commi 1 e 3, lett. c) della Convenzione, rilevando, in particolare, che la mancata assistenza di difensore nel corso dell'interrogatorio e la condotta della persona nominata dalla Questura a fare da interprete, hanno inficiato l'equità del procedimento.</p>
----------	---------	---

57433/15	14/1/19	<p>Narjis – <i>in materia di diritto al rispetto della vita privata.</i> Mohamed Narjis era entrato in Italia nel 1989 (all'età di 10 anni) per motivi di ricongiungimento familiare. Nel corso della sua adolescenza e gioventù – tuttavia – aveva iniziato a fare uso di sostanze stupefacenti e accumulato una pluralità di condanne penali. Né aveva accettato alcun percorso di reinserimento sociale. Nel 2010 pertanto gli era stata respinta la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno ed erano stati respinti anche tutti i ricorsi esperiti contro tale provvedimento. Tale mancato rinnovo (e il conseguente decreto di espulsione verso il Marocco) non viola l'art. 8 CEDU (vita privata e familiare): la Corte EDU non ravvisa la lesione del diritto invocata, poiché ritiene legittimo lo scopo e proporzionata la misura adottata dallo Stato italiano di limitare il suo diritto alla vita privata e familiare, alla luce dell'oggettiva minaccia per l'ordine pubblico che il ricorrente poneva (stanti i molti e gravi precedenti penali).</p>
22350/13	7/3/19	<p>Sallusti – <i>in materia di libertà di espressione.</i> Alessandro Sallusti, direttore del quotidiano <i>Libero</i>, era stato condannato, ai sensi degli articoli 595 e 57 del codice penale, a un anno e due mesi di reclusione (oltre alle voci pecuniarie), per diffamazione e per omesso controllo su un articolo che recava falsità in danno di un magistrato.</p> <p>Il ricorrente – sebbene si fosse giovato della commutazione della pena detentiva da parte del Presidente della repubblica – aveva nondimeno promosso ricorso davanti alla Corte EDU, lamentando la violazione dell'articolo 10 della Convenzione. La Corte ha riconosciuto la violazione del parametro invocato, perché la pena detentiva per l'attività giornalistica viene considerata un rimedio estremo i cui presupposti in questo caso non vengono ravvisati.</p>
43422/07	14/3/19	<p>Arnaboldi – <i>in materia di diritto ad un processo equo.</i> Il caso inerisce a un'espropriazione per</p>

		<p>pubblica utilità che era stata indennizzata secondo valori ritenuti dall'espropriato non conformi a diritto. In sede giurisdizionale, egli aveva ottenuto il riconoscimento del diritto a una somma più alta, ma la condanna era stata emessa nei confronti di una società privata concessionaria dei lavori e non dell'ente pubblico concedente. Passata in giudicato la condanna al ristoro effettivo, l'ente pubblico interessato non aveva dato esecuzione alla sentenza. Di qui la lamentata violazione sia dell'art. 6 (giusto processo) sia dell'art. 1 Prot. 1 (diritto di proprietà). Il governo italiano aveva eccepito che – nel frattempo - la società concessionaria era stata posta in amministrazione straordinaria e che il proprietario del terreno espropriato non si era peritato di avanzare le proprie pretese in tale sede. La Corte tuttavia accoglie la prima doglianza, poiché ritiene che non si potesse imputare al proprietario alcuna inerzia (risultavano agli atti sollecitazioni di pagamento); accoglie la seconda, ma solo con riferimento alla differenza tra la somma già incassata e quella assegnata nel giudizio interno; viceversa - con riferimento alla procedura di espropriazione in sé – non ritiene violato l'art. 1, Prot. 1.</p>
14346/05	6/6/19	<p>Condominio Porta Rufina – <i>in materia di espropriazione indiretta</i>. Costata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1, relativo alla protezione della proprietà, poiché l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.</p>
19169/02	6/6/19	<p>Mideo – <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. Dichiarò altresì sussistente la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU stante l'eccessiva e irragionevole durata della procedura per ottenere l'indennizzo di cui alla legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto).</p>

77633/16	13/6/19	<p>Marcello Viola n. 2 – <i>in materia di divieto di trattamenti disumani e degradanti</i>. È lesivo dell’art. 3 CEDU il regime del c.d. ergastolo ostativo laddove non consente mai misure di affievolimento della restrizione carceraria e, in prospettiva, di liberazione anticipata, in mancanza della decisione del detenuto di collaborare con la giustizia. Il ricorrente (Marcello Viola) è un detenuto italiano, condannato in via definitiva per diversi reati, tra cui l’omicidio, il sequestro di persona seguito da morte della vittima e l’associazione mafiosa. Per questi casi, la legge italiana (art. 4-bis dell’ordinamento penitenziario) esclude alcuni benefici che altrimenti spetterebbero ai detenuti: per esempio, il lavoro fuori dal carcere, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione. La stessa legge stabilisce che tali benefici siano attribuibili ai condannati in via definitiva per tali fatti solo se il condannato collabora con la giustizia (art. 58-ter o.p.). La Prima sezione, con sentenza del 13 giugno 2019, ha constatato la violazione dell’art. 3 poiché ha considerato che l’ergastolo ostativo “restringa eccessivamente la prospettiva di rieducazione dell’interessato e la possibilità di riesame della sua pena”.</p>
43842/11	4/7/19	<p>Zappa s.a.s. – <i>in materia di occupazione di terreni demaniali</i>. I fatti di causa sono analoghi a quelli descritti nella causa <i>Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. c. Italia</i>, decisa dalla Corte EDU con sentenza del 23.9.2014. La società ricorrente aveva acquistato una delle c.d. valli da pesca nella Laguna di Venezia, di cui la Guardia di Finanza di Padova successivamente aveva intimato il rilascio, contestando il fatto che tali terreni appartenessero al demanio pubblico.</p> <p>La Corte, ritenendo di non doversi discostare dalle conclusioni rese nella sua precedente decisione, dichiara sussistente nel caso di specie la violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU.</p>
37748/13	18/7/19	<p>R.V. e altri – <i>in materia di affidamento di minori</i>. Il caso prende le mosse dal ricorso promosso da una</p>

		<p>cittadina italo-francese e due cittadini italiani, i quali lamentavano che i provvedimenti di affidamento di due minori, figli della prima e del secondo ricorrente, nonché l’attuazione di tali provvedimenti, avessero violato il loro diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU). In particolare, veniva contestata la misura dell’affido, in quanto non sostenuta da una sufficiente motivazione e da una adeguata istruttoria. L’affido inoltre era stato più volte prorogato e si era protratto per più di dieci anni, nel corso dei quali le limitazioni agli incontri con la madre avevano pregiudicato gravemente il rapporto con i figli.</p> <p>Nel caso di specie la Corte, rilevate le gravi carenze del processo decisionale - in ordine sia alla rapidità sia alla diligenza - che ha comportato l’affidamento ininterrotto dei minori per oltre dieci anni, ha concluso che vi è stata violazione dell’art. 8. A margine della decisione la Corte esprime preoccupazione per un sistema in cui “provvedimenti temporanei” siano protratti a tempo indeterminato, senza fissare un termine di durata o di riesame degli stessi, con ampie deleghe da parte dei Tribunali ai Servizi sociali, e in definitiva senza che siano determinati i diritti genitoriali.</p>
20983/12	5/9/19	<p>Rizzotto – <i>in materia di ricorso effettivo sulla privazione della libertà</i>. Il caso inerisce a un uomo accusato di spaccio di stupefacenti, nei confronti del quale il GIP di Palermo aveva emanato la misura della custodia cautelare in carcere. Datosi alla latitanza, il suo difensore d’ufficio aveva impugnato la misura cautelare al tribunale del riesame, vedendosela però confermata. Catturato a Malta ed estradato in Italia, il ricorrente era stato rinchiuso a <i>Regina Coeli</i> a Roma, in esecuzione dell’ordine di carcerazione, che tuttavia aveva reimpugnato, questa volta a mezzo di difensore di fiducia. Ma il tribunale del riesame aveva dichiarato inammissibile l’impugnazione, a motivo che essa era già stata esperita e respinta (c.d. principio dell’unicità dell’impugnazione). Adita la Corte di cassazione, il</p>

		<p>ricorrente si era visto dichiarare il ricorso inammissibile per il medesimo motivo. Di qui il ricorso alla Corte EDU, per la lamentata violazione dell'art. 5, comma 4, della Convenzione, in materia di ricorso effettivo sulla privazione della libertà, pur se nel frattempo era sopravvenuta la sentenza di condanna nel merito per le contestazioni mossegli.</p> <p>La Corte accoglie il ricorso, ritenendo che - nel caso concreto - nella latitanza il Rizzotto non aveva potuto comunicare con il difensore d'ufficio e non v'era la prova che egli si fosse affidato interamente a quest'ultimo e che avesse, dunque, rinunciato a una difesa più attiva e incisiva. Che l'ordinamento italiano (in particolare, per l'interpretazione corrente degli artt. 309 e 299 c.p.p.) abbia considerato consumate le sue possibilità difensive con la condotta dell'avvocato d'ufficio e non gli abbia offerto la possibilità effettiva di presentare un ricorso contro la sua detenzione viene considerato lesivo dell'art. 5, comma 4, CEDU.</p>
35516/13	5/12/19	<p>Scervino e Scaglioni – <i>in materia di ricorso effettivo e ragionevole durata del processo</i>. Il caso prende le mosse dal ricorso promosso <i>ex lege</i> Pinto, per lamentare la durata eccessiva di un processo amministrativo. La Cassazione annullò la decisione della corte d'appello competente, che aveva accolto la domanda di indennizzo, avendo constatato che nel corso del giudizio dinanzi al giudice amministrativo i ricorrenti non avevano presentato istanza di prelievo, nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi «Pinto», introdotta con il decreto-legge n. 114 del 25 giugno 2008.</p> <p>I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU lamentando l'eccessiva durata del giudizio amministrativo. La Corte ha constatato la violazione dell'art. 6 § 1 per l'eccessiva durata del processo e dell'art. 13 CEDU relativo al diritto ad un ricorso effettivo.</p>
48322/17	5/12/19	<p>Luzi – <i>in materia di affidamento di minori</i>. Il</p>

	<p>ricorrente aveva adito la Corte EDU, lamentando la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare in quanto i giudici nazionali non avrebbero rispettato e garantito concretamente il suo diritto di visita alla figlia minore. In particolare, il ricorrente aveva denunciato che le autorità non avrebbero adottato le misure necessarie per permettergli di esercitare il suo diritto di visita e mantenere così un legame con la figlia.</p> <p>La Corte ha constatato la violazione dell'art. 8 CEDU, relativo al diritto alla vita privata e familiare, in quanto le autorità nazionali non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto di visita del ricorrente e hanno dunque violato il diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare.</p>
--	---

2. Ripartizione delle sentenze per violazione accertata

N.	ARGOMENTO	NOMINATIVI
1	Divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti	<i>Marcello Viola n. 2</i>
3	Diritto ad un processo equo	<i>Arnaboldi Knox</i>
3	Diritto ad un processo equo, sotto il profilo della ragionevole durata	<i>Ajmone Marsan e altri Scervino e Scaglioni</i>
3	Diritto al rispetto della vita privata e familiare	<i>Cordella e altri R.V. e altri Luzi</i>
2	Diritto a un ricorso effettivo	<i>Scervino e Scaglioni Ajmone Marsan e altri</i>
4	Protezione della proprietà	<i>Condominio Porta Rufina Mideo Zappa s.a.s.</i>
1	Libertà di espressione	<i>Sallusti</i>
1	Diritto alla libertà e alla sicurezza	<i>Rizzotto</i>

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

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

Causa Knox c. Italia – Prima Sezione – sentenza 24 gennaio 2019 (ricorso n. 76577/13)

Trattamenti inumani e degradanti – Modalità dell'interrogatorio di persona informata sui fatti – Mancate indagini sulla denunciata aggressività dei modi dell'interrogatorio e sull'inadeguatezza dell'interprete - - Violazione dell'art. 3 CEDU – Sussiste – Mancanza del difensore e dell'interprete adeguato alle circostanze - Violazione del giusto processo ex art. 6 CEDU - Sussiste.

Viola gli artt. 3 e 6 della CEDU il comportamento delle autorità italiane, le quali – nello svolgimento dell'indagine sulla morte di Meredith Kercher – assumono una giovane anglofona (Amanda Knox) a sommarie informazioni ma non si fanno assistere da un interprete adeguato alla circostanza e conducono l'interrogatorio in modo aggressivo; non chiamano un difensore per l'eventualità di dichiarazioni autoindizianti; e non svolgono indagini sulla conseguente denuncia della giovane.

Fatto. I fatti ineriscono alla nota vicenda dell'omicidio - avvenuto il 1° novembre 2007, a Perugia - della giovane britannica Meredith Kercher, per cui era stato poi condannato Rudy Guede, mediante il rito abbreviato. Nell'ambito dell'indagine, erano rinviati a giudizio anche Amanda Knox, cittadina statunitense, e Raffaele Sollecito, assolti infine nel 2015 dopo un *iter* processuale molto articolato.

Durante le indagini, la Knox (che si trovava in Italia per motivi di studio) era stata dapprima sentita a sommarie informazioni in quattro distinti giorni, il 2, 3 e 4 e poi ancora il 6 novembre 2007. In quest'ultimo giorno, la Knox era stata sentita dal pubblico ministero all'1 di notte e poi alle 5,45 del mattino, dopo un'attesa molto lunga in commissariato. Nelle diverse deposizioni rese dalla Knox, autore materiale dell'omicidio era stato indicato il cittadino congolese D. Lumumba.

Da persona informata, ella era stata accusata di concorso in violenza sessuale e omicidio, ed era stata dunque tratta in arresto proprio la mattina del 6 novembre 2007. Alle accuse si era aggiunta anche quella di calunnia nei confronti di Lumumba, la cui posizione era stata immediatamente stralciata.

Dopo il lungo e complesso processo (condanna in primo grado anche per l'omicidio; condanna in appello per la sola calunnia; cassazione con rinvio delle assoluzioni; condanna anche per l'omicidio nel giudizio di rinvio; e poi definitiva cassazione senza rinvio per l'accusa di omicidio), la Knox era stata – dunque - assolta dalle contestazioni di omicidio e violenza sessuale ma era stata invece condannata in via definitiva a 3 anni di reclusione per la calunnia.

La ricorrente aveva pertanto adito la Corte EDU, lamentando che le dichiarazioni pretesamente calunniose erano state da lei rese in circostanze del tutto anomale, sotto un considerevole *stress* psicologico impostole dagli investigatori, senza un interprete professionalmente all'altezza e durante un interrogatorio in cui - pur potendo ella rendere dichiarazioni autoindizianti - non era stata assistita da un difensore. Ella dunque aveva dedotto i parametri dell'art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e 6 (giusto processo).

Diritto. La Corte analizza molto approfonditamente i plurimi passaggi procedurali nei quali sarebbero emersi, da un lato, gli elementi per fondare l'accusa di calunnia nei confronti della ricorrente; dall'altro, gli aspetti di mancato rispetto delle sue garanzie difensive (in particolare, quelle di cui agli artt. 63 e 64 c.p.p.).

La Corte osserva che già nell'udienza di convalida dell'arresto (l'8 novembre 2007), la ricorrente aveva evidenziato che quel che aveva dichiarato nella notte sul 6 novembre doveva considerarsi inattendibile, date le circostanze nelle quali ella era stata sentita e per le modalità assai tese con cui l'interrogatorio era stato condotto.

Questo aspetto – secondo la Corte – emerge anche da altri passaggi del *dossier* dell'affare (v. nn. 126 e ss. della sentenza). In definitiva, secondo la Corte di Strasburgo, gli inquirenti italiani avrebbero dovuto constatare che, al massimo, la Knox «immaginava» che cosa potesse essere accaduto e di aver detto di aver “incontrato D. L.”.

Quanto poi alle modalità del suo interrogatorio, secondo la Corte EDU, i modi scorretti emergevano chiaramente dagli atti (anche dalla prima sentenza d'appello), comprese alcune percosse inferte alla ricorrente. Senza contare che i verbali delle sommarie informazioni si appalesavano incompleti dell'ora di apertura e chiusura (v. n. 134).

La Corte ne conclude che – pur non essendo in grado di accertare una violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo materiale – la ravvisa invece limitatamente al profilo procedurale, in quanto i trattamenti subiti in commissariato e denunciati non sono stati oggetto di alcuna indagine (n. 138).

Relativamente ai profili di iniquità del processo, la Corte distingue i momenti. Se nei primi interrogatori (2, 3 e 4 novembre 2007) la mancanza dell'avvocato poteva dirsi ragionevole, viceversa in quello della notte tra il 5 e il 6 novembre l'attenzione investigativa sul possibile coinvolgimento della Knox era già presente alla polizia giudiziaria, sicché sarebbe dovuto intervenire un difensore. Sotto questo profilo, lo Stato italiano non ha offerto elementi convincenti di un motivo imperioso che giustificasse questa carenza procedurale (a tal proposito, la Corte si

rifa *a contrario* al precedente della *Grande Chambre* *Beuze c. Belgio* del 9 novembre 2018).

All'unanimità, viene dunque constatata la violazione dell'articolo 6, commi 1 e 3, lett. *c)* della Convenzione, rilevandosi in particolare che la mancata assistenza di difensore nel corso dell'interrogatorio ha inficiato l'equità del procedimento. Viene altresì constatata la violazione dell'art. 6, commi 1 e 3, lett. *e)* per l'inidoneità dell'interprete alle circostanze del caso (nn. 186-188).

In conclusione, alla Knox vengono riconosciuti euro 10.400 per danni morali ed euro 8000 per le spese. La sentenza è divenuta definitiva il 24 giugno 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Artt. 63, 64, 143 e 351 c.p.p.

Artt. 24 e 111 Cost.

Artt. 3 e 6 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Kaçiu e Kotorri c. Albania, 25 giugno 2013

Causa Marcello Viola n. 2 c. Italia – Prima Sezione – sentenza 13 giugno 2019 (ricorso n. 59347/11)

Trattamento inumani e degradanti - Condanna per reati di mafia – Trattamento penitenziario conseguente all'ergastolo c.d. ostativo – Subordinazione dei benefici carcerari alla collaborazione con la giustizia - Violazione dell'art. 3 CEDU – Sussiste.

Viola l'art. 3 della CEDU il regime carcerario dell'ergastolo ostativo, laddove escluda a priori il detenuto condannato per reati di mafia a meno che egli non collabori con la giustizia.

Fatto. Marcello Viola era stato condannato per diversi reati tra cui l'omicidio, il sequestro di persona seguito da morte della vittima e l'associazione mafiosa. Per questi casi, la legge italiana (art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, l'ordinamento penitenziario) esclude alcuni benefici che altrimenti spetterebbero ai detenuti: per esempio, il lavoro fuori dal carcere, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione. La stessa legge stabilisce che tali benefici siano attribuibili ai condannati in via definitiva per tali fatti (considerati più gravemente lesivi del senso di umanità e della civile convivenza) solo se il condannato collabora con la

giustizia (art. 58-ter o.p.; questo tipo di regime viene definito “ergastolo ostativo”). Destinatario di tale trattamento, il Viola aveva interposto ricorso alla Corte EDU.

Diritto. La Prima sezione, con sentenza del 13 giugno 2019, ha constatato la violazione dell’art. 3 poiché ha considerato che l’ergastolo ostativo “*restringa eccessivamente la prospettiva di rieducazione dell’interessato e la possibilità di riesame della sua pena*” (v. n. 137).

Gli argomenti che hanno indotto la Corte a questa conclusione sono sintetizzabili come segue:

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

b) la sistemazione normativa italiana sarebbe – viceversa – incompatibile con l’art. 3, poiché metterebbe il detenuto di fronte all’alternativa impossibile di collaborare con la giustizia e mettere a repentaglio la sicurezza sua e quella dei familiari; oppure rimanere in carcere a vita, senza possibilità di compressione del periodo detentivo;

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

In data 7 ottobre 2019, un collegio ristretto della Corte europea dei diritti di Strasburgo ha deciso (senza motivazione, come di consueto in questi casi) di non consentire il rinvio alla *Grande Chambre* del ricorso della Rappresentanza italiana contro la sentenza, la quale in pari data è divenuta definitiva.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 3 CEDU

Art. 27, terzo comma, Cost.

2. ART. 5 – DIRITTO ALLA LIBERTÀ E ALLA SICUREZZA

Causa Rizzotto n. 2 c. Italia – Prima Sezione – sentenza 5 settembre 2019 (ricorso n. 20983/12)

Privazione della libertà personale – Procedimento penale – Custodia cautelare in carcere – Latitanza – Impugnazione della misura da parte del difensore d’ufficio – Consumazione del potere d’impugnare – Inammissibilità delle impugnazioni del difensore di fiducia a latitanza conclusa - Violazione del diritto a un ricorso effettivo sulla privazione della libertà ex art. 5, comma 4, CEDU - Sussiste.

Viola l’art. 5, comma 4, della CEDU, in materia di ricorso effettivo sulla privazione della libertà, l’ordinamento italiano laddove prevede il principio dell’unicità delle impugnazioni in sede cautelare e la consumazione delle impugnazioni da parte del difensore d’ufficio.

Fatto. Nel settembre 2010, il GIP di Palermo emanò una misura di custodia cautelare in carcere a carico di Stefano S. Rizzotto, per fatti di spaccio di stupefacenti. La misura cautelare non fu immediatamente eseguita poiché l’indagato si dette alla latitanza. Egli fu catturato solo il 22 dicembre 2010 ed estradato in Italia.

Nel frattempo – tuttavia – il difensore d’ufficio aveva impugnato la misura cautelare al tribunale del riesame ai sensi dell’art. 309 c.p.p. Il tribunale del riesame aveva respinto il gravame.

Una volta recluso in carcere a Regina Coeli a Roma, il 23 dicembre 2010, l’indagato nominò un difensore di fiducia e rese l’interrogatorio di garanzia. Il suo difensore di fiducia ripropose l’impugnazione ex art. 309 c.p.p. Ma il tribunale del riesame dichiarò inammissibile l’impugnazione, a motivo che essa era già stata esperita e respinta (c.d. principio dell’unicità dell’impugnazione).

Adita la Corte di cassazione, il Rizzotto si vide dichiarare il ricorso inammissibile per il medesimo motivo, con provvedimento dell’11 ottobre 2011. Nel frattempo, il giudice del riesame aveva respinto la richiesta di revoca dell’ordine di carcerazione (o, in subordine, della sua sostituzione) ai sensi dell’art. 299 c.p.p.

Di qui il ricorso alla Corte EDU, per la lamentata violazione dell’art. 5, comma 4, della Convenzione, in materia di ricorso effettivo sulla privazione della libertà, pur se nel frattempo era sopravvenuta la sentenza di condanna nel merito per le contestazioni mossegli.

Diritto. La Prima sezione, all’unanimità, accoglie il ricorso.

Essa ribadisce che la Convenzione EDU ha lo scopo di tutelare dei diritti non teorici o illusori, ma concreti e effettivi, e che la nomina di un avvocato non garantisce di per sé l'efficacia dell'assistenza che questi può fornire all'imputato. L'interessato, al quale il sistema italiano accorda la garanzia – supplementare a quelle previste dalla Convenzione – di essere rappresentato da un difensore nominato d'ufficio ancora prima dell'esecuzione della misura cautelare, deve aver potuto effettivamente comunicare, in maniera libera e riservata, con il suo avvocato allo scopo di discutere della causa e organizzare la difesa.

Inoltre, la Corte rammenta che la rinuncia a difendersi non può essere dedotta dalla semplice qualità di «latitante», fondata su una presunzione priva di base fattuale sufficiente (in questo la Corte si rifa alla sentenza *Colozza c. Italia* del 12 febbraio 1985).

La Corte EDU, in definitiva, ritiene che - nel caso concreto - nella latitanza il Rizzotto non aveva potuto comunicare con il difensore d'ufficio e non v'era la prova che egli si fosse affidato interamente a quest'ultimo e che avesse, dunque, rinunciato a una difesa più attiva e incisiva.

Che l'ordinamento italiano (in particolare, per l'interpretazione corrente degli artt. 309 e 299 c.p.p.) abbia considerato consumate le sue possibilità difensive con la condotta dell'avvocato d'ufficio e non gli abbia offerto la possibilità effettiva di presentare un ricorso contro la sua detenzione viene pertanto considerato lesivo dell'art. 5, comma 4, CEDU⁵⁸. La sentenza è divenuta definitiva il 5 dicembre 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Artt. 309 e 299 c.p.p.

Artt. 13 e 24 Cost.

Artt. 5, comma 4, e 6 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Colozza c. Italia 12 febbraio 1985

Sejdovic c. Italia (G. C.) 1° marzo 2006

Mooren c. Germania (G. C.) 9 luglio 2009

Huzuneanu c. Italia 1° settembre 2016

⁵⁸ La sentenza è annotata con accenti perplessi da G. COLAIACOVO in *Cass. pen.* 2020, pag. 768.

3. ART. 6 - DIRITTO A UN PROCESSO EQUO

3.1 Sotto il profilo dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali

Causa Arnaboldi c. Italia – Prima Sezione – sentenza 14 marzo 2019 (ricorso n. 43422/07)

Esecuzione di provvedimenti giurisdizionali – Rifiuto dello Stato di dare esecuzione a una sentenza definitiva pronunciata nei confronti di un'azienda delegata a eseguire provvedimenti espropriativi – Violazione dell'art.6 § 1 della Convenzione EDU (diritto ad un processo equo) – Sussiste.

Integra la violazione dell'art. 6 § 1 CEDU il rifiuto opposto dallo Stato di dare esecuzione a una sentenza definitiva pronunciata nei confronti di un'azienda delegata ad agire in nome e per conto della Pubblica amministrazione, nella misura in cui tale sentenza riguarda un debito per il quale è responsabile l'amministrazione delegante.

La mancata esecuzione di una sentenza che riconosce l'indennità di espropriazione costituisce violazione dell'articolo 1 del Protocollo n.1.

Fatto. Il caso prende le mosse da un'espropriazione per pubblica utilità di un terreno per la costruzione di una strada.

Nel 2007 la Corte d'appello di Firenze, accertata l'illegittimità dell'espropriazione, aveva condannato la società immobiliare Padana Appalti S.p.A. – delegata ad agire in nome e per conto dell'ANAS – a pagare al ricorrente la somma complessiva di 653.821,54 €. Nel 2008 Arnaboldi aveva presentato istanza di pagamento ai liquidatori della Padana Appalti S.p.A., che nel frattempo era stata posta in “amministrazione straordinaria”.

I ricorsi promossi nel 2010 e nel 2011 con i quali Arnaboldi, lamentando l'impossibilità di ottenere l'indennità di espropriazione, aveva richiesto la restituzione del terreno e/o un risarcimento da parte della Pubblica Amministrazione vennero respinti. In particolare, i giudici nazionali ritennero di non poter accogliere la domanda di risarcimento in quanto la condanna al pagamento, che era stata emessa nei confronti di Padana Appalti S.p.A., non poteva essere posta a carico dell'amministrazione.

Il ricorrente ha quindi adito la Corte EDU lamentando la violazione sia dell'art. 6 (diritto a un processo equo) sia dell'art. 1 Prot. 1 (protezione della proprietà), stante l'impossibilità di ottenere il pagamento della somma assegnatagli a titolo di risarcimento danni in sede giurisdizionale.

Diritto.

Sulla violazione del diritto ad un processo equo (art. 6 CEDU).

La Corte richiama innanzitutto la propria giurisprudenza secondo la quale una persona che abbia ottenuto una sentenza contro lo Stato non è obbligata a intentare in seguito un procedimento distinto per ottenerne l'esecuzione.

Applicando tale principio al caso di specie, i giudici di Strasburgo evidenziano che la Corte d'appello di Firenze ha emesso la propria sentenza nei confronti dell'impresa Padana Appalti S.p.A., che tuttavia aveva agito quale organismo delegato dall'ANAS, azienda pubblica statale. Pertanto, proprio in virtù di tale delega, è lo Stato che, dopo il fallimento dell'impresa condannata, è responsabile per il pagamento dell'indennizzo nei confronti del proprietario espropriato, come d'altra parte si evince anche dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

La Corte europea quindi afferma che uno Stato non può rifiutarsi di conformarsi a una sentenza definitiva pronunciata nei confronti di un'azienda in stato di insolvenza, delegata da una amministrazione pubblica, nella misura in cui tale sentenza riguarda un debito per il quale è responsabile, in definitiva, l'amministrazione delegante.

Di conseguenza, tenuto conto della constatazione relativa alla responsabilità dello Stato per quanto riguarda le somme dovute al ricorrente nel caso di specie, la Corte ritiene che il rifiuto delle autorità di adottare le misure necessarie per conformarsi alla sentenza della corte d'appello di Firenze abbia leso il diritto dell'interessato a una protezione giudiziaria effettiva sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione e abbia privato le disposizioni di detto articolo di ogni effetto utile.

Pertanto, dichiara sussistente la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Sulla violazione del diritto di proprietà (art. 1 del Prot. n. 1 CEDU). La Corte ritiene che, sottraendosi alla responsabilità di adottare le misure necessarie per permettere il versamento effettivo di un credito definitivo ed esigibile, le autorità abbiano leso il diritto al rispetto dei beni del ricorrente. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte ritiene ragionevole accordare al ricorrente la somma complessiva di 880.000 euro, per tutti i danni subiti, oltre a 8.000 euro per le spese. La sentenza è divenuta definitiva il 14 giugno 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

Art. 1 Prot. n.1 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Bourdov c. Russia, n. 59498/00, § 34, CEDU 2002-III, secondo cui l'esecuzione di una sentenza, da qualsiasi autorità giudiziaria sia emessa, deve essere considerata come parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione.

Sharxhi e altri c. Albania, n. 10613/16, § 93, 11 gennaio 2018, secondo cui la Corte ribadisce che una persona che abbia ottenuto una sentenza contro lo Stato non è tenuta ad intentare in seguito un procedimento distinto per ottenerne l'esecuzione.

3.2. Sotto il profilo della ragionevole durata

Causa Ajmone Marsan e altri c. Italia – Prima Sezione – sentenza 10 gennaio 2019 (ricorso n. 21925/15)

Equa riparazione per eccessiva durata del processo – Giudizio amministrativo - Condizioni di ammissibilità del ricorso *ex lege* Pinto – Inammissibilità del ricorso per mancata presentazione dell'istanza di prelievo – Inosservanza di un termine ragionevole per la conclusione del processo - Violazione del diritto ad un processo equo, sotto il profilo della ragionevole durata, di cui all'art. 6 CEDU – Sussiste.

Integra violazione dell'art. 6 della Convenzione, relativo al diritto ad un processo equo, l'inosservanza dell'esigenza del «termine ragionevole» in un giudizio amministrativo, in relazione al quale i ricorrenti non avevano potuto ottenere l'indennizzo *ex lege* Pinto per non aver presentato l'istanza di prelievo, richiesta a pena di inammissibilità del ricorso.

Fatto. Nel novembre 1986 i ricorrenti avevano adito il giudice amministrativo al fine di ottenere l'annullamento di una deliberazione della Giunta della Regione Lazio relativa alla loro attività professionale, lamentando in particolare la modifica del loro livello amministrativo e le relative conseguenze sulla loro retribuzione. La decisione sui ricorsi giunse dopo quasi 25 anni: il 1° febbraio 2011 il TAR respinse i ricorsi.

I ricorrenti presentarono dunque ricorso dinanzi alla corte d'appello di Perugia, sulla base della legge n. 89 del 2011, per contestare l'eccessiva durata del procedimento giudiziario amministrativo.

La corte d'appello competente dichiarò inammissibile il ricorso, avendo constatato che nel corso del giudizio dinanzi al giudice amministrativo i ricorrenti non avevano presentato istanza di prelievo, nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi «Pinto», introdotta con l'articolo 54 del decreto-legge n. 114 del 25 giugno 2008.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU lamentando l'eccessiva durata del giudizio amministrativo ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU.

Diritto.

Sulla violazione del diritto ad un processo equo (art. 6 CEDU). La Corte rammenta che nella causa *Oliveri e altri c. Italia* ha dichiarato che la procedura per lamentare la lunghezza eccessiva di un procedimento giudiziario amministrativo non può essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione e che questa conclusione si applica anche alla nuova formulazione dell'articolo 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008, come modificato dal decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010, entrato in vigore il 16 settembre 2010. La nuova disposizione era perciò già in vigore alla data di presentazione dei ricorsi «Pinto» da parte dei ricorrenti. La Corte richiama quindi la pronuncia della Cassazione n. 3740 del 15 febbraio 2013, con la quale la Suprema Corte ha affermato che questa disciplina si applica alla durata complessiva del procedimento, e non permette di operare una distinzione tra periodi antecedenti e posteriori all'entrata in vigore della disposizione controversa.

Considerato il procedimento interno nella sua globalità, la Corte constata che questo ha avuto una durata di circa venticinque anni. Contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, i ricorrenti hanno dimostrato il loro interesse a che la loro causa fosse trattata entro un termine ragionevole, avendo sollecitato il TAR allo scopo di ottenere una decisione sui loro ricorsi presentando due domande di fissazione dell'udienza.

Anche a voler supporre che il procedimento in questione sia stato complesso a causa della presenza di molte parti, la Corte può solo constatare l'inosservanza dell'esigenza del «termine ragionevole», tenuto conto dei criteri derivanti dalla sua giurisprudenza ben consolidata in materia (si veda, in primo luogo, *Cocchiarella c. Italia* [GC], n. 64886/01, §§ 117 e 121, CEDU 2006 V). La Corte conclude pertanto che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU

L. n. 89/2001

D.L. 112/2008

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6, par. 1, CEDU – in merito alla durata ragionevole del processo: *Cocchiarella c. Italia* (ricorso n. 64886/01) e *Olivieri c. Italia* (ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994/12).

Causa Scervino e Scaglioni c. Italia – Prima Sezione – sentenza 5 dicembre 2019 (ricorso n. 35516/13)

Equa riparazione per eccessiva durata del processo – Giudizio amministrativo - Condizioni di ammissibilità del ricorso ex lege Pinto – Inammissibilità del ricorso per mancata presentazione dell’istanza di prelievo – Violazione del diritto ad un ricorso effettivo di cui all’art. 13 CEDU – Sussiste.

Diritto ad un processo equo – sotto il profilo della ragionevole durata – Eccessiva durata del processo per un solo grado di giudizio - Violazione dell’art. 6 CEDU – Sussiste.

Integra la violazione dell’art. 13 della Convenzione, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, l’inammissibilità automatica dei ricorsi «Pinto», basata unicamente sulla mancata presentazione dell’istanza di prelievo, in quanto essa ha privato i ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Integra la violazione dell’art. 6 della Convenzione, relativo al diritto ad un processo equo, l’eccessiva durata del processo amministrativo protrattosi per tredici anni per un solo grado di giudizio, in quanto non rispondente all’esigenza del «termine ragionevole» come previsto dalla giurisprudenza della Corte.

Fatto. Nel 1998 i ricorrenti impugnarono dinanzi al TAR Toscana il decreto del comune di Sesto Fiorentino, che ordinava la demolizione di una serie di opere realizzate abusivamente su una costruzione esistente. Depositata una prima istanza di fissazione dell’udienza, nel 2009 depositarono una nuova istanza.

Nelle more del giudizio, nel 2011 i ricorrenti promossero ricorso *ex lege* Pinto per lamentare la durata eccessiva del giudizio amministrativo. Tale ricorso venne accolto dalla Corte d’appello che accordò ai ricorrenti un indennizzo per danno morale.

Successivamente la Corte di cassazione annullò la decisione in quanto nel corso del procedimento dinanzi al TAR i ricorrenti non avevano presentato istanza di prelievo, nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi «Pinto» introdotta dal decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU lamentando l’eccessiva durata del giudizio amministrativo ed eccependo altresì che l’introduzione della nuova condizione di ammissibilità del ricorso «Pinto» si sarebbe tradotta in una violazione del loro diritto ad un ricorso effettivo, ai sensi dell’articolo 13 della Convenzione.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo). Per quanto riguarda l'effettività del ricorso «Pinto», la Corte rammenta che nella causa Olivieri e altri c. Italia (25 febbraio 2016) ha sottolineato che la procedura nazionale necessaria a contestare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo – così come risultante dal combinato disposto della "legge Pinto" con l'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 (modificato dal decreto legislativo n. 102 del 2010 e poi dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2019) – non possa essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU. Ciò soprattutto sul rilievo che il sistema giuridico nazionale non prevede alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza di prelievo.

Non rilevando motivi per discostarsi dalle sue precedenti conclusioni, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione per gli stessi motivi.

Sulla violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione (diritto a un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata). Quanto alla durata del processo, la Corte ritiene che il tempo occorso per definire il giudizio sia stato eccessivo e non rispondente all'esigenza del «termine ragionevole» come previsto dalla sua giurisprudenza consolidata. Infatti, tra il deposito del ricorso davanti al Tar e la data di presentazione del ricorso «Pinto» dinanzi alla corte d'appello di Genova, sono trascorsi tredici anni per un solo grado di giudizio, mentre a nulla è valsa la presentazione di due domande di fissazione dell'udienza.

Pertanto la Corte dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 6, comma 1, CEDU.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Ai sensi dell'art 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto a ciascun ricorrente la somma di 11.200 euro per i danni morali, oltre a 1.000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6, par. 1, CEDU

Art. 13 CEDU

L. n. 89/2001

D.L. 112/2008

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6, par. 1, CEDU – in merito alla durata ragionevole del processo: *Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia* [GC], n. 931/13, § 209, *Cocchiarella c. Italia* [GC], n. 64886/01, § 68, e *Frydlander c. Francia* [GC], n. 30979/96, § 43.

Art. 13 CEDU – relativamente alle condizioni di ammissibilità del ricorso *ex lege* *Pinto: Olivieri e altri c. Italia*, sent. 25 febbraio 2016.

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

Cordella e altri contro Italia – Prima sezione – sentenza 24 gennaio 2019 (ricorsi 54414/13 e 54264/15)

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

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

Fatto. La decisione trae origine dall’iniziativa di 180 ricorrenti – 52 per il ricorso n. 54414/13 e 128 per il ricorso n. 54264/15, residenti nel comune di Taranto (o nelle zone limitrofe) – che si erano lamentati innanzi alla Corte EDU degli effetti negativi che le emissioni tossiche provenienti dalle acciaierie dell’impianto dell’Ilva avevano avuto sulla loro salute e sull’ambiente, nonché dell’inefficacia dei rimedi interni posti a loro disposizione. L’Ilva di Taranto, coprendo un’area pari a 1.500 ettari e contando circa 11.000 dipendenti, è il più grande complesso di acciaierie industriali in Europa.

Già il 30 novembre 1990 il Consiglio dei Ministri aveva individuato i comuni "ad alto rischio ambientale" (tra cui Taranto) e aveva chiesto al Ministero dell’Ambiente di elaborare un piano di decontaminazione per bonificare le aree interessate. Infatti, una nutrita serie di rapporti scientifici redatti nel tempo (dall’OMS, dall’ARPA, dall’Osservatorio epidemiologico della Regione Puglia e

dall'Istituto Superiore di Sanità) aveva riportato conclusioni allarmanti circa l'impatto delle emissioni dell'impianto siderurgico sull'ambiente e sulla salute della popolazione locale. In particolare, aveva dimostrato che, per l'alta concentrazione di molte sostanze inquinanti nell'aria delle zone interessate, il numero dei decessi dei residenti per tumore era di gran lunga superiore alla media regionale e nazionale.

Dalla fine del 2012 in poi il Governo ha adottato una serie di interventi normativi, tra cui i cosiddetti decreti-legge "Salva-Ilva" relativi all'attività del polo siderurgico che, per un verso, hanno autorizzato la prosecuzione dell'attività dell'acciaieria e, per altro verso, hanno previsto l'adozione di misure per la tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori e della popolazione. Il termine per l'attuazione delle misure previste dal piano di risanamento ambientale è stato sempre prorogato nel tempo; da ultimo fino all'agosto 2023. A fronte di tale rinvio, la Regione Puglia e il Comune di Taranto hanno deciso di adire il Tribunale Amministrativo Regionale, presentando un ricorso volto ad ottenere l'annullamento e la sospensione dell'esecuzione di tale decisione. In tale ricorso essi hanno in particolare censurato le conseguenze che l'ulteriore proroga del termine per l'attuazione delle misure ambientali avrebbe causato sull'ambiente e sulla salute pubblica. In base a quanto risulta agli atti della Corte, i relativi processi amministrativi sono ancora pendenti.

Nelle more, sono stati avviati numerosi procedimenti penali nei confronti del *management* della società Ilva, nei quali assumevano rilievo molteplici circostanze, tra le quali la gravità del danno biologico e ambientale derivante dall'attività industriale, nonché l'avvelenamento delle sostanze alimentari, la mancata prevenzione degli incidenti sul posto di lavoro, il degrado della proprietà pubblica, le emissioni inquinanti e l'inquinamento ambientale. Alcuni di questi procedimenti instaurati innanzi all'autorità giudiziaria hanno portato a condanne in sede penale negli anni dal 2002 al 2007.

In particolare, la Corte di Cassazione ha ravvisato e confermato la responsabilità del *management* dello stabilimento Ilva di Taranto per l'inquinamento atmosferico, lo scarico di materiali pericolosi e per l'emissione di particolato. I giudici di legittimità hanno evidenziato altresì che la produzione di particolato inquinante persistesse nonostante fossero stati conclusi numerosi accordi con le autorità locali negli anni 2003 e 2004.

Con sentenza del 31 marzo 2011, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha condannato l'Italia, evidenziando che la stessa fosse venuta meno ai propri obblighi

ai sensi della direttiva 2008/1 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento ambientale.

Nel contesto di una procedura di infrazione contro l'Italia, aperta il 16 ottobre 2014, la Commissione europea ha inoltre emesso un parere motivato in cui chiedeva alle autorità italiane di rimediare ai gravi problemi di inquinamento ormai accertati. La Commissione ha preso atto che l'Italia non aveva adempiuto ai propri obblighi di garantire che le acciaierie si conformassero alla Direttiva sulle emissioni industriali.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata). La Corte ha preliminarmente ritenuto che, nell'ambito dei citati 180 ricorrenti, 19 non godessero dello "status" di vittima, dal momento che questi non vivevano in alcuna delle città rientranti nell'elenco di quelle considerate ad alto rischio ambientale: Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte.

Nel merito, la Corte ha sottolineato il fatto che, a partire dagli anni '70, studi scientifici hanno dimostrato gli effetti inquinanti delle emissioni provenienti dallo stabilimento Ilva di Taranto sull'ambiente e sulla salute pubblica. Inoltre, i risultati di tali rapporti (molti dei quali emessi da organismi statali e regionali) sono rimasti incontestati dalle parti. Tra gli altri, il rapporto SENTIERI 2012 (Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti a Rischio Inquinamento) ha confermato l'esistenza di un nesso causale tra l'esposizione ambientale alle sostanze cancerogene inalabili provenienti dalle attività dello stabilimento Ilva e lo sviluppo di tumori polmonari, pleurici e di patologie cardiovascolari nelle persone residenti nelle aree colpite. A tal riguardo, uno studio svolto nel 2016 ha dimostrato una relazione causale sussistente tra l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori e malattie ai reni e cardiovascolari nella popolazione di Taranto e l'esposizione a PM10 (ossia le cd "polveri sottili") e al SO₂ (Diossido di zolfo) proveniente da fonti industriali, ed in particolare derivante dall'attività produttiva dell'Ilva.

La Corte ha inoltre rilevato che, nonostante i tentativi posti in essere dalle autorità nazionali di ottenere la decontaminazione dell'area in questione, i progetti realizzati non hanno prodotto i risultati desiderati. Le misure raccomandate dal 2012 in poi nel contesto dell'"AIA" (la c.d. autorizzazione integrata ambientale), al fine di ridurre l'impatto ambientale della fabbrica, non sono mai state realmente applicate, tant'è che la mancata attuazione di tali misure è stata posta a fondamento

di una procedura di infrazione incardinata dinanzi alle autorità dell'Unione europea. Inoltre, il termine per l'attuazione del piano ambientale approvato nel 2014 è stato rinviato ad agosto 2023. La procedura messa in atto per raggiungere gli obiettivi identificati per la bonifica della regione è stata quindi estremamente lenta. Nel frattempo, il Governo è intervenuto in numerose occasioni attraverso misure urgenti (i cosiddetti decreti-legge "Salva-Ilva") per garantire che le acciaierie continuassero la produzione, nonostante l'accertamento da parte delle autorità giudiziarie competenti, compiuto sulla base di molteplici relazioni di esperti chimici ed epidemiologici, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente. Inoltre, è stata concessa un'immunità amministrativa e penale ai soggetti su cui incombeva la responsabilità di garantire il rispetto dei requisiti ambientali, in particolare all'amministratore giudiziario ed al futuro acquirente dell'azienda. Tale situazione è stata aggravata dall'incertezza derivante, da un lato, dallo stato di dissesto finanziario della società e, dall'altro, dalla possibilità concessa al futuro acquirente di posticipare le operazioni di bonifica all'interno della fabbrica. In concreto, dunque, la gestione da parte delle autorità nazionali delle questioni ambientali riguardanti l'attività produttiva nelle aree limitrofe allo stabilimento Ilva di Taranto è, al momento, in una situazione di stallo.

Per questi motivi, la Corte ha ritenuto che la persistenza di una situazione d'inquinamento ambientale ha messo in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, dell'intera popolazione residente nelle aree a rischio, rimaste, allo stato attuale, prive di informazioni concernenti le operazioni di bonifica del territorio in questione, in particolare per quanto riguarda i termini di inizio dei relativi interventi. Pertanto, la Corte ha rilevato che le autorità nazionali non sono riuscite ad adottare tutte le misure necessarie per garantire una protezione efficace del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata. Così facendo, non è stato assicurato il giusto equilibrio tra i due interessi in gioco: da un lato, l'interesse dei ricorrenti a non essere soggetti al grave inquinamento ambientale che potrebbe influire sul loro benessere e sulla loro vita privata e, dall'altro, l'interesse generale della società nel suo complesso.

Ne è conseguita, dunque, secondo la Corte di Strasburgo, una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Sulla violazione dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo). La Corte ha poi dichiarato che i ricorrenti non hanno avuto a disposizione un rimedio efficace che consentisse loro di denunciare davanti alle autorità nazionali le loro doglianze, relative al fatto che mancassero misure idonee a garantire la decontaminazione

delle aree interessate dalle emissioni tossiche dell'impianto dell'Ilva. Vi è stata quindi anche una violazione dell'articolo 13 della Convenzione (diritto ad un rimedio effettivo).

Infine, la Corte ha ritenuto che non fosse necessario applicare la procedura della c.d. sentenza pilota. In tal senso, ha ribadito che spetta al Comitato dei Ministri, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, in ordine alla forza vincolante e l'esecuzione delle sentenze, indicare al Governo italiano le misure che dovranno essere adottate in concreto per garantire l'esecuzione della sentenza della Corte. In questo contesto, tuttavia, ha sottolineato che gli interventi di bonifica dello stabilimento e delle aree colpite dall'inquinamento ambientale sono essenziali e urgenti. Pertanto, il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali, che ha indicato le misure e le azioni necessarie per assicurare protezione ambientale e sanitaria alla popolazione, dovrebbe essere attuato il più rapidamente possibile.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Quanto, infine, alla richiesta di liquidazione di una somma di denaro ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che la constatazione di una violazione costituisca di per sé sufficiente soddisfazione a titolo di danno non patrimoniale, condannando quindi l'Italia a corrispondere la somma di 5.000 euro, a titolo di costi e spese sostenute per ciascun ricorso. La sentenza è divenuta definitiva il 24 giugno 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Art. 13 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Smaltini c. Italia, 24 marzo 2015: nella controversia decisa con tale sentenza, la ricorrente lamentava di avere contratto una patologia in seguito alla sua esposizione all'inquinamento causato dalla società Ilva. L'oggetto di tale causa – che la Corte EDU sottolinea essere differente da quella Cordella e altri – ha riguardato il nesso di causalità tra la malattia di questa ricorrente e le emissioni nocive, e non, come nel caso di specie, una inadempienza da parte dello Stato che non ha adottato le misure volte a proteggere la salute dei ricorrenti e il loro ambiente.

Guerra e altri c. Italia, 17 dicembre 2002: che enuncia il principio secondo cui danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata.

Oneryildiz c. Turchia [GC], 30 novembre 2004: che enuncia il principio secondo cui gli Stati hanno l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di adottare una legislazione adeguata alle specificità di tale attività e in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne. Tale legislazione deve imporre, tra l'altro, l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini, la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli conseguenti a tale attività.

Di Sarno e altri c. Italia, n. 30765/08, § 80, 10 gennaio 2012, in cui la Corte rammenta che il meccanismo di controllo della Convenzione non può ammettere l'*actio popularis*, ma esige che sia dimostrata la violazione di specifici diritti derivanti dalla Convenzione.

Causa Narjis contro Italia – Prima sezione – sentenza 14 febbraio 2019 (ricorso 57433/15)

Cittadino straniero – Diniego di rinnovo del permesso di soggiorno e decreto di espulsione dall'Italia – commissione di reati gravi reiterati nel tempo – violazione dell'art. 8 CEDU – non sussiste.

Non integra violazione dell'art. 8 CEDU, né sotto il profilo della tutela della vita privata né sotto il profilo della tutela della vita familiare, il decreto di espulsione di un cittadino marocchino residente in Italia da venti anni, non sposato e senza figli, ove tale espulsione sia motivata dal fatto che l'interessato ha commesso gravi e reiterati reati e non abbia dimostrato di aver creato solidi legami sociali e culturali nel Paese ospitante.

Fatto. Con il ricorso promosso contro l'Italia, il sig. Mohamed Narji, cittadino marocchino, contestava la legittimità – per presunta violazione dell'art. 8 della Convenzione (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*) – del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno nonché del successivo decreto di espulsione in Marocco, emesso dalle autorità di pubblica sicurezza di Milano nel 2010 e motivato in base al fatto che il ricorrente costituiva una minaccia per la società considerate le numerose condanne penali che questi aveva subito a partire dal 1994 (cioè da quando aveva 15 anni) per una serie di reati anche gravi (furto, rapina, ricettazione, porto abusivo di armi, furto in abitazione, resistenza a pubblico ufficiale, ecc.) nonché le circa quaranta segnalazioni della polizia a suo carico. La legittimità di tale diniego era stata confermata dal Tar Lombardia e dal Consiglio di Stato.

Nel ricorso alla Corte europea il sig. Narjis, evidenziava di non essere sposato, di non avere figli e di non lavorare, ma segnalava di aver vissuto per più di venti anni in Italia, ove peraltro risiedevano la madre, una sorella e un fratello. Sotto il profilo giuridico, riteneva che le autorità italiane non avessero tenuto sufficientemente conto di questo ultimo elemento di fatto nell'esercizio del bilanciamento dei diversi

interessi in gioco richiesto dalla giurisprudenza della Corte e, pertanto, sosteneva che l'Italia avesse violato l'art. 8 della Convenzione.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata). In via preliminare e generale, la Corte rammenta che:

- a) la Convenzione non sancisce alcun diritto per uno straniero di entrare o risiedere nel territorio di uno Stato. Tuttavia, espellere una persona da un paese in cui vivono i suoi parenti può costituire in linea teorica un'ingerenza nel diritto al rispetto della sua vita familiare, tutelato dall'articolo 8 § 1 della Convenzione;
- b) nella sua giurisprudenza, essa ha esaminato l'espulsione di residenti di lunga data sia dal punto di vista della «vita privata» che da quello della «vita familiare», e che su questo piano è accordata una certa importanza al livello di integrazione sociale maturato dagli interessati;
- c) non tutti gli immigrati stabilmente insediati nel paese da cui dovrebbero esser espulsi hanno necessariamente una «vita familiare» nel senso previsto dall'articolo 8 della Convenzione. Tuttavia, dal momento che l'articolo 8 stesso tutela anche il diritto di allacciare e intrattenere legami con i propri simili e con il mondo esterno, e comprende alcuni aspetti dell'identità sociale di un individuo, si deve accettare che tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale essi vivono facciano parte integrante della nozione di «vita privata» ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

Nella fattispecie, la Corte ritiene che, a causa della lunghissima durata del soggiorno del ricorrente in Italia (venti anni), il rifiuto di rinnovargli il permesso di soggiorno e la decisione di allontanarlo dal territorio italiano costituiscono astrattamente una ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita «privata». In base al paragrafo 2 dell'articolo 8 della Convenzione, la Corte è pertanto chiamata a valutare se, nel caso in esame, tale ingerenza sia «prevista dalla legge», sia giustificata da uno o più scopi legittimi e sia «necessaria in una società democratica».

Premesso che è pacifico tra le parti che detta ingerenza è prevista dalla legge ed è astrattamente giustificata da scopi legittimi, la Corte ricorda quali sono i parametri che essa utilizza per stabilire se sia legittima l'espulsione di una persona che ha trascorso un tempo considerevole in un paese ospitante, in seguito alla

perpetrazione di illeciti penali. Tali parametri, individuati nella sentenza *Üner*, sono i seguenti:

- la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente;
- la durata del soggiorno dell'interessato nel paese da cui deve essere espulso;
- il tempo trascorso da quando è stato commesso il reato e la condotta del ricorrente durante tale periodo;
- la nazionalità delle varie persone interessate;
- la situazione familiare del ricorrente e, se del caso, la durata del suo matrimonio e altri fattori che attestano l'effettività di una vita familiare all'interno della sua unione;
- la questione se il coniuge fosse a conoscenza del reato all'epoca della creazione del legame familiare;
- la questione se dal matrimonio siano nati dei figli e, in tal caso, la loro età;
- la gravità delle difficoltà che il coniuge rischia di incontrare nel paese verso il quale il ricorrente deve essere espulso;
- l'interesse e il benessere dei figli, in particolare la gravità delle difficoltà che i figli del ricorrente possono incontrare nel paese verso il quale l'interessato deve essere espulso; e
- la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il paese ospitante e con il paese di destinazione.

Nel caso di specie, la Corte ritiene di non dover sostituire la propria opinione a quella dei giudici interni, in quanto risulta evidente dagli atti che:

- il ricorrente ha commesso reati molto gravi ed è recidivo; è un adulto di 39 anni, non sposato, senza figli e senza particolari legami con la sua famiglia;
- alla luce dei delitti commessi, dell'uso corrente di stupefacenti e della sua apparente incapacità di integrarsi nel mondo del lavoro, le autorità italiane potevano legittimamente dubitare della solidità dei suoi legami sociali e culturali nel paese ospitante;
- se il ricorrente dovesse tornare in Italia, sarebbe immediatamente arrestato e incarcerato per scontare una pena di quattro anni e sette mesi di reclusione per il reato di ricettazione.

In conclusione, ad avviso della Corte, i giudici amministrativi italiani hanno tenuto conto di tutte queste circostanze e hanno bilanciato adeguatamente l'interesse del ricorrente alla tutela della sua vita privata con l'interesse dello Stato alla

salvaguardia dell'ordine pubblico, in applicazione dei criteri stabiliti dalla Corte europea stessa. Non viene pertanto ritenuta sussistente la violazione dell'articolo 8 della Convenzione. La sentenza è divenuta definitiva il 14 maggio 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 8 CEDU

Dlgs. 25 luglio 1998, n. 286/98 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Üner c. Paesi Bassi [GC], n. 46410/99: sui parametri utilizzati per stabilire se sia legittima l'espulsione di una persona che ha trascorso un tempo considerevole in un paese ospitante, in seguito alla perpetrazione di illeciti penali.

Causa R.V. contro Italia – Prima sezione – sentenza 18 luglio 2019 (ricorso 37748/13)

Allontanamento in via temporanea di minori dalla famiglia di origine – durata quasi decennale del procedimento giudiziario volto alla verifica dell'idoneità di tale misura – insussistenza di provvedimenti volti al ricongiungimento dei minori con i genitori biologici – rimessione ai servizi sociali di ampia discrezionalità circa le modalità di esercizio del diritto di visita dei genitori – violazione dell'art. 8 della Convenzione – sussiste.

Integra violazione dell'art. 8 della Convenzione il protrarsi per circa dieci anni del procedimento giudiziario volto alla verifica dell'idoneità del provvedimento di allontanamento dei minori dalla famiglia, adottato in via temporanea dal tribunale. Ciò, in aggiunta al mancato esperimento di misure volte a favorire il ricongiungimento dei predetti minori ai genitori biologici e all'eccessiva discrezionalità accordata ai servizi sociali in ordine alle modalità di esercizio del diritto di visita.

Fatto. Il ricorso trae origine dalla contestata irregolarità della procedura con cui le autorità giurisdizionali e amministrative italiane hanno disposto l'affidamento dei due figli minori della sig.ra R.V. ai servizi sociali del Comune di residenza. Secondo la ricorrente, tale procedura, per le modalità e i tempi in cui essa si è svolta, avrebbe violato l'art. 8 della Convenzione (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*).

In particolare, secondo la ricorrente:

- a. la decisione di disporre l'affidamento dei minori ai servizi sociali del Comune non era supportata da motivi adeguati ed era basata su un'istruttoria carente;
- b. il successivo affidamento dei minori a una famiglia ospitante era stato prorogato a tempo indeterminato e si protraeva da oltre dieci anni;
- c. i provvedimenti adottati dalle autorità italiane erano incompatibili con il fine di ricongiungere la madre con i figli;
- d. i procedimenti interni non erano stati svolti diligentemente, avevano avuto una durata eccessiva e non si era tenuto conto degli interessi della madre e dei figli;
- e. le limitazioni degli incontri tra genitori biologici e figli non erano proporzionate. Inoltre, tali incontri erano stati completamente sospesi in alcuni periodi e, in altri, erano stati fissati in modo irregolare, in quanto lasciati alla completa discrezione dei servizi sociali e del consulente tecnico d'ufficio.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata). In via preliminare e generale, la Corte evidenzia che:

- 1) l'affidamento di un minore deve essere considerato una misura temporanea che deve cessare appena le circostanze lo permettono; in ogni caso, le modalità di attuazione dell'affidamento provvisorio dovrebbero essere compatibili con il fine fondamentale di ricongiungere il genitore naturale con il figlio;
- 2) benché l'articolo 8 della Convenzione non contenga espliciti requisiti procedurali, il processo decisionale relativo alle misure di affidamento temporaneo dei minori deve essere equo e tale da garantire il dovuto rispetto degli interessi protetti dall'articolo 8 stesso. A tale riguardo, la Corte può tener conto della durata del processo decisionale delle autorità nazionali;
- 3) nelle cause riguardanti il benessere dei minori, e segnatamente in quelle che possono comportare l'allontanamento degli stessi dalla famiglia di origine, le autorità competenti devono agire sollecitamente e impiegare una "eccezionale diligenza" nel seguire le procedure previste dalla legge.

Con specifico riferimento al caso di specie, la Corte ritiene che lo Stato italiano abbia violato l'articolo 8 della Convenzione in quanto:

- a) il procedimento giudiziario è stato caratterizzato da eccessivi ritardi, nonostante il fatto che la ricorrente abbia presentato continui ricorsi in via d'urgenza alle autorità competenti. In particolare, la consulente tecnica di ufficio nominata dal Tribunale, dott.ssa L., ha depositato le perizie psicologiche richieste dall'autorità giudiziaria con notevole ritardo rispetto al termine fissato (senza che peraltro la stessa autorità giudiziaria l'abbia sanzionata in alcun modo). In definitiva, nell'arco di circa dieci anni vi è stata soltanto una decisione giudiziaria di merito da parte del Tribunale per i Minorenni che si è pronunciato sui provvedimenti di affidamento e sulla necessità di mantenerli o di revocarli;
- b) ai genitori biologici sono stati permessi solo incontri sporadici con i figli; tali incontri sono stati talvolta addirittura interrotti completamente in base a decisioni unilaterali dei servizi sociali. Inoltre, a partire dal 2007, i minori sono stati affidati a una famiglia che risiedeva a decine di chilometri di distanza dall'abitazione dei genitori biologici;
- c) nonostante i provvedimenti di affidamento dei minori avessero carattere temporaneo – i genitori biologici infatti, non hanno mai perso la potestà genitoriale – non è stato adottato alcun programma strutturato volto alla ricostituzione dell'originario nucleo familiare. A tale proposito, la Corte “esprime preoccupazione” per un sistema, come quello italiano, che rende possibile l'affidamento di minori allo Stato sulla base di una legislazione che prevede che i “provvedimenti temporanei”, adottati in una situazione di “urgente necessità”, possano essere protratti a tempo indeterminato, senza che sia fissato un termine di durata o di riesame giudiziario degli stessi; ciò, con ampie deleghe da parte dei Tribunali ai Servizi sociali e, in definitiva, senza che siano garantiti i diritti dei genitori.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). La Corte quindi conclude che vi è stata violazione dell'art. 8 della Convenzione e condanna lo Stato italiano al pagamento a favore dei ricorrenti di 33.000 euro per i danni morali e 17.000 euro per le spese di giudizio. La sentenza è divenuta definitiva il 18 ottobre 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 330 c.c. (decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli)

Art. 332 c.c. (reintegrazione nella responsabilità genitoriale)

Art. 333 c.c. (condotta del genitore pregiudizievole ai figli)

Art. 336 (procedimento)

art. 8 CEDU.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Covezzi e Morselli c. Italia, n. 52763/99 del 9 maggio 2003; R.M.S. c. Spagna, n. 28775/12 del 18 giugno 2013, in cui la Corte afferma che: *a)* l'affidamento di un minore deve essere considerato una misura temporanea che deve cessare appena le circostanze lo permettono; *b)* qualsiasi misura di attuazione dell'affidamento provvisorio dovrebbe essere compatibile con il fine fondamentale del ricongiungimento del genitore naturale con il figlio;

W. C. c. Regno Unito sentenza dell'8 luglio 1987, Serie A n. 121; Cincimino c. Italia, n. 68884/13 del 28 aprile 2016, in cui la Corte afferma che, benché l'articolo 8 non contenga espliciti requisiti procedurali, il processo decisionale relativo alle misure di ingerenza deve avere una durata ragionevole e deve essere equo, cioè tale da garantire il dovuto rispetto degli interessi protetti dall'articolo 8 della Convenzione.

Kautzor c. Germania, n. 23338/09, § 81, 22 marzo 2012; Endrizzi c. Italia, n. 71660/14, § 48, 23 marzo 2017; Improta c. Italia, n. 66396/14, § 45, 4 maggio 2017, in cui la Corte afferma che nelle cause concernenti il rapporto di un genitore con il figlio, le autorità pubbliche hanno il dovere di agire rapidamente e di esercitare un'eccezionale diligenza.

Causa Luzi contro Italia – Prima sezione – sentenza 5 dicembre 2019 (ricorso n. 48322/17).

Procedimenti in materia di famiglia ex art. 706 e ss. c.p.c. – mancata adozione da parte delle autorità statali competenti di misure tempestive idonee a garantire effettivamente il diritto di visita del figlio da parte del padre separato non affidatario, considerato il comportamento ostruzionistico della madre – violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto alla vita privata e familiare) – sussiste.

Costituisce violazione dell'art. 8 della Convenzione la mancata adozione, da parte delle autorità statali, di misure (giurisdizionali e amministrative) tempestive e ragionevolmente esigibili, che siano idonee in concreto a garantire il c.d. diritto di visita del figlio da parte del genitore separato non affidatario, pur in presenza di conflittualità tra padre e madre.

Fatto. Nel ricorso promosso innanzi alla Corte EDU il sig. Luzi si doleva del fatto che – nell'ambito del procedimento ex art. 709-ter c.p.c., volto ad ottenere l'affido condiviso della figlia nonché la regolamentazione del diritto di visita – le autorità italiane, da un lato, non avrebbero adottato misure (amministrative e giurisdizionali) idonee a permettere in concreto al ricorrente di stabilire contatti stabili con la figlia e, dall'altro, avrebbero tollerato per circa 8 anni (dal 2010 al 2018) che la madre della bambina, ostacolando continuamente gli incontri di

quest'ultima col padre, impedisse di fatto il consolidamento di una relazione effettiva tra i due.

In particolare, il sig. Luzi recriminava che:

- l'autorità giudiziaria italiana avrebbe tardato a emettere le decisioni necessarie nel caso concreto; il che avrebbe favorito il condizionamento psicologico della bambina ad opera della madre e compromesso irrimediabilmente la relazione del ricorrente con la figlia;
- non sarebbero stati utilizzati tutti gli strumenti giuridici necessari ad assicurare l'applicazione concreta del diritto di visita riconosciuto da provvedimenti della magistratura; ciò, malgrado il fatto che il ricorrente avesse formulato molteplici istanze in tal senso durante il procedimento *de quo*;
- l'autorità giudiziaria italiana non avrebbe adeguatamente reagito di fronte al mancato rispetto, da parte della madre della bambina, dei provvedimenti giurisdizionali e delle indicazioni dei servizi sociali.

In definitiva, dunque, il sig. Luzi sosteneva che lo Stato italiano avrebbe violato l'art. 8 della Convenzione (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*) in quanto le autorità di tale Stato, non garantendo in concreto al ricorrente l'esercizio del proprio diritto di visita, avrebbero provocato una condizione di alienazione genitoriale con grave pregiudizio della sfera affettiva dell'interessato e della figlia stessa.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata). In via preliminare, la Corte EDU ribadisce che nella materia in esame valgono i seguenti principi generali (più volte affermati in numerose sentenze precedenti):

- 1) l'articolo 8 della Convenzione non si limita semplicemente a vietare allo Stato di ingerirsi arbitrariamente nella sfera privata e familiare dell'individuo: a tale impegno negativo si aggiungono, infatti, obblighi positivi dei pubblici poteri volti a garantire, mediante l'adozione di misure *ad hoc*, l'effettivo rispetto della vita privata e familiare del cittadino. Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori. La Corte rammenta anche che gli obblighi positivi non implicano solo che lo Stato debba vigilare affinché il minore possa avere contatti col genitore, ma impongono anche di assumere tutte le misure propedeutiche necessarie a ottenere in concreto tale risultato;

- 2) il fatto che gli sforzi delle autorità pubbliche siano stati vani non comporta automaticamente che lo Stato si sia sottratto agli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione. Infatti, l'obbligo per le autorità nazionali di adottare misure idonee a riunire figli e genitore non convivente non è assoluto, e la cooperazione di tutte le persone interessate costituisce sempre un fattore di primaria importanza. D'altra parte, gli obblighi dello Stato ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione non sono obblighi di risultato ma di mezzi;
- 3) secondo un principio consolidato anche nel diritto internazionale, l'interesse dei minori deve sempre prevalere su qualsiasi altra considerazione.

Nella fattispecie concretamente sottoposta al suo esame, la Corte EDU evidenzia che essa è chiamata a stabilire se le autorità nazionali italiane abbiano adottato tutte le iniziative ragionevolmente esigibili per agevolare le visite tra genitore e figlio.

Sul punto, la Corte rammenta innanzitutto che essa non ha il compito di sostituire la propria valutazione con quella delle autorità nazionali competenti, in quanto tali autorità si trovano, in linea di principio, in una posizione migliore per compiere una valutazione di questo tipo, in particolare perché esse sono in contatto diretto con le parti coinvolte. Pertanto, i giudici di Strasburgo evidenziano che, in questo genere di cause, essi devono valutare l'adeguatezza delle misure adottate non solo in base al fatto che l'obiettivo sia stato effettivamente raggiunto, ma anche in considerazione della rapidità dell'attuazione di tali misure.

Ebbene, nel caso di specie, la Corte EDU è dell'avviso che le autorità italiane non abbiano posto in essere, con la dovuta diligenza, tutti i provvedimenti necessari alla piena realizzazione del diritto di visita del padre della minore. In proposito, essa sottolinea infatti che i giudici interni, per un verso, non hanno adottato (fin dall'inizio della separazione dei genitori, quando la minore aveva solo un anno di età) provvedimenti utili a instaurare contatti effettivi tra padre e figlia e, per altro verso, hanno successivamente tollerato per circa otto anni che la madre, con il suo comportamento, impedisse l'instaurazione di una relazione stabile ed effettiva tra il ricorrente e la figlia. La Corte rileva inoltre come dallo svolgimento del procedimento dinanzi al tribunale nazionale emerga piuttosto che sono state adottate una serie di misure automatiche e stereotipate, quali le richieste di informazioni, una delega di controllo ai servizi sociali, con l'obbligo per gli stessi di organizzare e di far rispettare il diritto di visita del ricorrente, un programma di sostegno alla genitorialità; misure, però, che nel caso di specie non hanno avuto alcun effetto. I servizi sociali, da parte loro, non hanno correttamente eseguito le decisioni giudiziarie. Ora, sebbene gli strumenti giuridici previsti dal diritto italiano sembrino sufficienti, secondo la Corte, a permettere allo Stato convenuto di garantire il rispetto degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione, viene constatato nella causa in esame che le autorità non hanno

intrapreso alcuna azione nei confronti della madre della bambina. La Corte, perciò, ritiene che le autorità italiane abbiano lasciato che si consolidasse una situazione di fatto caratterizzata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie e conclude che, se in linea teorica le azioni di tali autorità sono state finalizzate a perseguire l'interesse della minore, lo scopo non è stato effettivamente raggiunto in quanto, nove anni dopo la separazione dei suoi genitori, la minore non ha avuto quasi alcun rapporto con il padre.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU)

La Corte quindi conclude che vi è stata violazione dell'art. 8 della Convenzione e condanna lo Stato italiano al pagamento a favore del ricorrente di 13.000 euro per i danni morali e 10.000 euro per le spese di giudizio.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 709-ter c.p.c. (soluzione delle controversie e provvedimenti in caso di inadempienze o violazioni nell'ambito dei procedimenti in materia di famiglia).

Art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Zawadka c. Polonia, n. 48542/99, § 53, 23 giugno 2005: l'articolo 8 della Convenzione non è solo finalizzato a premunire l'individuo contro le ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri, ma anche a imporre agli Stati obblighi positivi che mirino a garantire il rispetto effettivo della vita privata e familiare.

Ignaccolo-Zenide c. Romania, n. 31679/96, § 108, , Sylvester c. Austria, nn. 36812/97 e 40104/98, § 68, 24 aprile 2003, Zavřel c. Repubblica ceca, n. 14044/05, § 47, 18 gennaio 2007, e Mihailova c. Bulgaria, n. 35978/02, § 80, 12 gennaio 2006: le autorità statali devono essere in grado di adottare misure idonee a riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori.

Bondavalli c. Italia, n. 35532/12, § 75, 17 novembre 2015: il compito della Corte EDU consiste nel verificare se le autorità nazionali abbiano adottato tutte le misure che si potevano ragionevolmente esigere dalle stesse per mantenere i legami tra il genitore e il figlio.

Piazzì c. Italia, n. 36168/09, § 58, 2 novembre 2010: l'adeguatezza di una misura adottata dalle autorità statali si valuta in base alla rapidità della sua attuazione onde evitare che il decorso del tempo possa, già di per sé, avere conseguenze sulla relazione di un genitore con il figlio.

5. ART. 10 - LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Causa Sallusti contro Italia – Prima sezione – sentenza 7 marzo 2019 2019 (ricorso 57433/15)

Articolo giornalistico diffamatorio – Condanna a pena detentiva congiunta a pecuniaria – Restrizione del diritto di manifestazione del pensiero – Necessaria in una società democratica – Esclusione - Violazione dell'art. 10 CEDU - Sussiste.

Viola l'art. 10 della CEDU il sistema italiano, laddove abbia consentito nel caso concreto che – per un articolo giornalistico di contenuto diffamatorio – il direttore responsabile della testata possa andare incontro oltre che al risarcimento del danno nei confronti della parte lesa, anche a una pena detentiva (sia pur commutata) congiunta a quella pecuniaria.

Fatto. Con la sentenza della Corte di cassazione (sez. V), 26 settembre 2012 (n. 41249), Alessandro Sallusti – all'epoca dei fatti, direttore responsabile del quotidiano nazionale *Libero* – era stato definitivamente condannato per omesso controllo, in relazione a due articoli apparsi su detto giornale il 18 febbraio 2007. Il primo pezzo era firmato *Dreyfus* (Sallusti si è sempre rifiutato di rivelare chi si celasse dietro tale pseudonimo) e recava il titolo: *Il giudice ordina l'aborto. La legge più forte della vita*. L'articolo sosteneva che una minorenni in stato di gravidanza era stata costretta ad abortire da un magistrato addetto agli uffici tutelari. (La stessa versione dei fatti era contenuta nell'altro pezzo, che portava la firma di A. M.).

Dai gradi del giudizio di merito era emerso - senza incertezze - che il contenuto della cronaca era totalmente menzognero in quanto non vi era stato alcun ordine (peraltro non previsto dalla legge n. 194 del 1978) di abortire. In realtà, la minore (che aveva 13 anni e veniva da un'infanzia difficile, essendo stata adottata all'età di 7 anni) era rimasta incinta di un coetaneo e aveva chiesto alla madre di non riferire al padre della vicenda. Madre e figlia si erano pertanto rivolte al giudice tutelare, il quale dopo attenta istruttoria – in cui era rimasto chiarito in modo non equivoco che la minore non si sentiva pronta alla maternità – aveva autorizzato l'interruzione della gravidanza. Di qui la condanna definitiva del Sallusti *ex art. 57 c.p.* a una pena detentiva, unitamente alla multa e al risarcimento del danno.

Poiché egli aveva già fruito della sospensione condizionale a termini di legge, era stato poi collocato in detenzione domiciliare. Il Presidente della Repubblica il 21

dicembre 2012 aveva commutato la pena detentiva in pecuniaria (circa 15 mila euro).

Il Sallusti aveva pertanto adito la Corte EDU, lamentando la violazione dell'art. 10 in punto di diritto di espressione.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 10 CEDU (libertà di espressione). La Corte si rifà in larga parte al precedente *Belpietro c. Italia* del 2013. Si domanda – in sostanza – se la sanzione penale detentiva imposta per il mancato controllo del direttore sull'altrui condotta giornalistica sia una limitazione necessaria al diritto di manifestazione del pensiero ai fini del mantenimento di una società democratica (v. nn. 51 e 52 della sentenza). Peraltro, mentre nel caso *Belpietro* la pena detentiva, pur applicata, era stata sospesa, nella fattispecie essa era stata effettivamente scontata (sia pure nella forma della detenzione domiciliare), fino al momento del decreto di commutazione.

Pur ritenendo di non doversi discostare dalle conclusioni cui è giunta la magistratura italiana, la Corte ribadisce che solo circostanze eccezionali possono giustificare la pena detentiva in aggiunta a quella pecuniaria per i reati di opinione (n. 61). Dato che – a suo giudizio – tali circostanze mancavano nel caso concreto, essa ritiene violato il parametro invocato.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Nel ritenere in conclusione che nel caso di specie vi è stata violazione dell'articolo 10 della Convenzione, la Corte condanna l'Italia al pagamento al ricorrente di euro 12.000 per danni morali e di euro 5000 per le spese. La sentenza è divenuta definitiva il 7 giugno 2019.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 57 c.p.

Art. 595 c.p.

Art. 174 c.p.

Art. 13 della Legge 8 febbraio 1948 n. 47 (Disposizioni sulla stampa);

Art. 87 Cost.

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Morice c. Francia [GC], n. 29369/10, §§ 124-139, CEDU 2015 e Belpietro c. Italia, n. 43612/10, §§ 45, 24 settembre 2013, in cui sono riassunti i principi generali in base ai quali può dirsi necessaria l'ingerenza dello Stato nella libertà di espressione;

Cumpănă e Mazăre c. Romania, [GC], n. 33348/96, § 115, CEDU 2004-XI, in cui la Corte ritiene che l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso ai mezzi di comunicazione, possa essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'articolo 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente qualora siano stati lesi gravemente altri diritti fondamentali.

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

Causa Condominio Porta Rufina c. Italia – Prima Sezione – sentenza 6 giugno 2019 (ricorso n. 14346/05)

Causa Mideo c. Italia – Prima Sezione – sentenza 6 giugno 2019 (ricorso n. 19169/02)

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 un caso 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 affermato che, in assenza di un atto formale di espropriazione, la situazione in cui si è trovata parte ricorrente non possa essere ritenuta «prevedibile» e conforme al principio di legalità, poiché soltanto con il provvedimento giudiziario definitivo che constata l'irreversibile trasformazione del bene si può considerare effettivamente applicato il principio dell'espropriazione indiretta e dunque legittima l'acquisizione dei terreni da parte delle autorità pubbliche.

La Corte osserva poi che, nei casi di specie, l'amministrazione ha tratto vantaggio da un'occupazione di terreno illegittima, cioè ha potuto appropriarsi della porzione di terreno in questione in violazione delle norme che regolano l'espropriazione.

Rammenta infine che, nella causa Guiso-Gallisay c. Italia (22 dicembre 2009), la Corte ha modificato la sua giurisprudenza relativa ai criteri di indennizzo nelle cause di espropriazione indiretta. In particolare, ha deciso di respingere le domande

dei ricorrenti nella misura in cui esse erano basate sul valore dei terreni alla data della sua sentenza e di non tener più conto, nella valutazione del danno materiale, del costo di costruzione degli immobili edificati dallo Stato sui terreni in causa. L'indennizzo deve pertanto corrispondere al valore pieno ed intero del terreno al momento della perdita della proprietà, come stabilito dalla perizia ordinata dal tribunale competente nel corso del procedimento nazionale. Successivamente, una volta detratta la somma eventualmente concessa a livello nazionale, tale importo deve essere indicizzato per compensare gli effetti dell'inflazione e maggiorato di interessi per compensare, almeno in parte, il periodo di tempo trascorso dalla perdita dei terreni.

Equa soddisfazione (art. 41 CEDU)

La Corte quindi conclude che vi è stata violazione dell'art. 1, Protocollo n. 1, della Convenzione e, limitatamente alla causa Mideo, anche dell'art. 6, par. 1, CEDU stante l'eccessiva e irragionevole durata della procedura per ottenere l'indennizzo di cui alla legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto). Conseguentemente, essa condanna lo Stato italiano al pagamento a favore dei ricorrenti:

a) nel caso Porta Rufina:

- di 44.500 EUR, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno materiale;
- di 5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;
- di 5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto dalla ricorrente a titolo di imposta, per le spese di giudizio;

b) nel caso Mideo:

- 22.550 EUR, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su questa somma, per danno materiale;
- 6.500 EUR, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su questa somma, per danno morale;
- 7.000 EUR, più l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta su questa somma, per le spese di giudizio.

-

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU

Art. 6 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1, Prot. n. 1 CEDU - sul rispetto del principio di legalità: *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n° 31524/96, *Scordino c. Italia* ° 3), n° 43662/98, *Velocci c. Italia*, n. 1717/03, 18 marzo 2008.

Guiso-Gallisay c. Italia (22 dicembre 2009), secondo cui l'indennizzo deve corrispondere al valore pieno ed intero del terreno al momento della perdita della proprietà, come stabilito dalla perizia ordinata dal tribunale competente nel corso del procedimento nazionale senza tener conto, nella valutazione del danno materiale, del costo di costruzione degli immobili edificati dallo Stato sui terreni in causa.

Causa Zappa s.a.s. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 4 luglio 2019 (ricorso n. 43842/11)

Diritto al godimento di beni – Ingerenza del legislatore – Proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo di pubblica utilità - Violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU – Sussiste.

L'ingerenza nel godimento del diritto al rispetto dei beni, effettuata senza indennizzo e imponendo degli oneri supplementari integra la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, allorché essa sia in quanto del tutto sproporzionata allo scopo legittimo perseguito.

Fatto e diritto. I fatti di causa sono analoghi a quelli descritti nella causa *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. c. Italia*, decisa dalla Corte EDU con sentenza del 23.9.2014⁵⁹. La società ricorrente aveva infatti acquistato una delle c.d. valli da pesca nella Laguna di Venezia, di cui la Guardia di Finanza di Padova successivamente aveva intimato il rilascio, contestando il fatto che tali terreni appartenessero al demanio pubblico.

La Corte, ritenendo di non doversi discostare dalle conclusioni rese nella sua precedente decisione, dichiara sussistente nel caso di specie la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU.

Sull'applicazione dell'art. 41 CEDU. La Corte ha accordato alla società ricorrente in via equitativa la somma di 5.000 euro per il danno morale.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU

Art. 41 CEDU

⁵⁹ Si rinvia al riguardo alla sintesi contenuta nel *Quaderno* n. 11 di questo Osservatorio, p. 173 e ss.

VI. DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

L'aumento del carico di lavoro della Corte, a partire dal 1998, ha condotto ad avviare, nell'ambito della Conferenza svolta a Roma in occasione del 50° anniversario della Convenzione, una riflessione sulle possibili e ulteriori innovazioni del complessivo sistema. Si è così pervenuti, al fine di realizzare un

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

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

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

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

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

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

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

Il Protocollo n. 16, aperto alla firma il 2 ottobre 2013, è entrato in vigore il 1° agosto 2018. Tale protocollo prevede la possibilità per le più alte giurisdizioni interne di sollevare davanti alla Corte EDU questioni relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli, sul modello del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE.

2. La Corte europea dei diritti dell'uomo

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

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

I ricorsi possono essere presentati dagli Stati firmatari o da individui per la violazione, da parte di uno Stato membro, di diritti tutelati dalla Convenzione. I ricorsi non manifestamente irricevibili sono assegnati a una sezione e il relatore,

all'uopo nominato dal presidente di sezione, valuta se l'atto debba essere esaminato da una camera o da un comitato (*Rule 49*).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Ratifica ed esecuzione della CEDU e dei Protocolli

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

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

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

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

2. Tabelle statistiche

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

Premessa

I dati statistici relativi all'attività della Corte per il 2019 registrano un incremento quanto al numero dei ricorsi pendenti, i quali ammontano a circa 59mila, con un aumento del 6 per cento rispetto al dato del 2018.

Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2018-2019, si può notare che nel corso del 2018 la Corte ha reso 2.739 sentenze, di cui 14 relative all'Italia, mentre nel 2019 sono state emanate 2187 sentenze, di cui 14 relative all'Italia. Considerato il numero complessivo delle pronunce emanate dalla Corte nel corso del 2019, si riscontra una diminuzione pari al 20 per cento rispetto al dato del 2018 (il numero della cause concluse è stato, nel 2018, pari a 42.761, mentre nel 2019 sono state concluse 40.667 cause).

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

<i>Anno di presentazione</i>	<i>Numero dei ricorsi</i>
<i>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>2008⁶⁰</i>	<i>49.850</i>
<i>2009</i>	<i>57.100</i>
<i>2010</i>	<i>61.300</i>
<i>2011</i>	<i>64.400</i>
<i>2012</i>	<i>64.900</i>
<i>2013</i>	<i>65.900</i>
<i>2014</i>	<i>56.250</i>
<i>2015</i>	<i>40.650</i>
<i>2016</i>	<i>53.500</i>
<i>2017</i>	<i>63.350</i>
<i>2018</i>	<i>43.100</i>
<i>2019</i>	<i>44.500</i>

⁶⁰Dall'anno 2008, i dati statistici elaborati dalla Corte EDU non prendono in considerazione il numero dei ricorsi presentati a Strasburgo, ma solo il numero dei ricorsi assegnati ad un organo della Corte.

*Sentenze emanate dalla Corte europea
dei diritti dell'uomo dal 2000 al 2019
riguardanti tutti gli Stati membri*

<i>Anno di emanazione</i>	<i>Sentenze emanate</i>
<i>1999</i>	<i>177</i>
<i>2000</i>	<i>695</i>
<i>2001</i>	<i>889</i>
<i>2002</i>	<i>844</i>
<i>2003</i>	<i>703</i>
<i>2004</i>	<i>718</i>
<i>2005</i>	<i>1105</i>
<i>2006</i>	<i>1560</i>
<i>2007</i>	<i>1503</i>
<i>2008</i>	<i>1545</i>
<i>2009</i>	<i>1625</i>
<i>2010</i>	<i>1499</i>
<i>2011</i>	<i>1511</i>
<i>2012</i>	<i>1678</i>
<i>2013</i>	<i>3659</i>
<i>2014</i>	<i>2388</i>
<i>2015</i>	<i>2441</i>
<i>2016</i>	<i>1926</i>
<i>2017</i>	<i>15.595</i>
<i>2018</i>	<i>2739</i>
<i>2019</i>	<i>2187</i>

***Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti
dell'Uomo nei confronti dell'Italia nel 2019***

<i>Sentenze che accertano almeno una violazione delle norme CEDU o dei Protocolli</i>	13
<i>Sentenze che non accertano violazioni</i>	1
<i>TOTALE</i>	14

***Capi di sentenza della Corte europea dei Diritti
dell'Uomo che ravvisano violazioni nei confronti
dell'Italia nel 2019***

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

Sentenze emanate dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel 2019 nei confronti degli Stati parti della Convenzione⁶¹

<i>Albania</i>	1
<i>Andorra</i>	-
<i>Armenia</i>	20
<i>Austria</i>	6
<i>Azerbaijan</i>	21
<i>Belgio</i>	8
<i>Bosnia Erzegovina</i>	21
<i>Bulgaria</i>	19
<i>Cipro</i>	2
<i>Croazia</i>	11
<i>Danimarca</i>	2
<i>Estonia</i>	2
<i>Finlandia</i>	2
<i>Francia</i>	19
<i>Georgia</i>	14
<i>Germania</i>	8
<i>Grecia</i>	24
<i>Irlanda</i>	2
<i>Islanda</i>	6
<i>Italia</i>	14
<i>Lettonia</i>	4

⁶¹ 19 sentenze sono state emesse nei confronti di più Stati membri: Moldavia e Russia (16); Cipro e Turchia, Russia e Ucraina, Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia, Serbia e Slovenia.

<i>Liechtenstein</i>	-
<i>Lituania</i>	19
<i>Lussemburgo</i>	-
<i>Macedonia</i>	12
<i>Malta</i>	12
<i>Moldavia</i>	54
<i>Monaco</i>	-
<i>Montenegro</i>	3
<i>Norvegia</i>	5
<i>Paesi Bassi</i>	1
<i>Polonia</i>	12
<i>Portogallo</i>	9
<i>Repubblica Ceca</i>	-
<i>Romania</i>	62
<i>Regno Unito</i>	5
<i>Russia</i>	198
<i>San Marino</i>	4
<i>Serbia</i>	24
<i>Repubblica Slovacca</i>	5
<i>Slovenia</i>	5
<i>Spagna</i>	4
<i>Svezia</i>	-
<i>Svizzera</i>	6
<i>Turchia</i>	113
<i>Ucraina</i>	109
<i>Ungheria</i>	40
TOTALE	884

3. Lavori dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa

LAVORI DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Premessa. Nel corso del 2019, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) ha affrontato diverse questioni di carattere istituzionale di indubbio rilievo.

Innanzitutto, è stata in parte superata l'asimmetria nella partecipazione agli organi statutari del Consiglio d'Europa da parte della Federazione Russa⁶², che perdurava dal 2015, attraverso l'approvazione di due risoluzioni che hanno comportato anche delle modifiche regolamentari.

Tra i motivi principali che hanno indotto l'Assemblea a trovare una soluzione di compromesso, figurava la necessità di non privare i cittadini russi della tutela della Corte europea dei diritti dell'uomo. Infatti, la Federazione Russa aveva paventato che, nel caso la situazione di stallo circa la partecipazione della delegazione russa ai lavori dell'APCE fosse rimasta, essa avrebbe preso in considerazione anche l'ipotesi di denunciare il trattato e abbandonare il Consiglio d'Europa.

In secondo luogo, sono state poi approvate ulteriori modifiche regolamentari in materia di requisiti per la costituzione di nuovi Gruppi politici all'interno dell'Assemblea.

Infine, merita segnalare che nella Sessione di aprile si è svolta l'audizione del Presidente della Delegazione italiana, sen. Alvisè Maniero, presso la Commissione Giuridica dell'APCE, circa lo stato di attuazione in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'audizione si inserisce nell'ambito di una procedura introdotta nel 2000, volta a consentire all'Assemblea di monitorare lo stato di attuazione delle

⁶² V. al proposito le *Anticipazioni* nel *Quaderno* dell'anno scorso, pag. 61.

sentenze CEDU negli Stati membri, attraverso la periodica approvazione di una risoluzione da parte dell'APCE.

Nella presente sezione del *Quaderno*, pertanto, si riporta l'intervento del sen. Maniero e si darà conto:

- degli strumenti predisposti dall'APCE per superare l'impasse con la Russia e del conseguente dibattito politico che ne è scaturito e che ha portato all'approvazione di modifiche regolamentari, nonché all'avvio della definizione di una "Procedura complementare congiunta" tra gli organi del CdE (Assemblea, Comitato dei Ministri, Segretario Generale) in caso di gravi inadempimenti da parte di uno Stato membro agli obblighi statutari;
- dei nuovi requisiti per la formazione dei Gruppi politici nell'APCE;
- della procedura che l'Assemblea segue per verificare lo stato di attuazione delle sentenze CEDU negli ordinamenti nazionali.

Infine, nell'ultimo paragrafo si accennerà allo stato della procedura di ratifica dei Protocolli 15 e 16 alla Convenzione EDU, attualmente all'esame del Parlamento italiano. Si tratta di due strumenti volti ad introdurre delle modifiche alle procedure della Corte nonché la possibilità di richiedere alla CEDU, da parte delle Corti nazionali, un parere preventivo sulla conformità o sulla corretta interpretazione della normativa interna rispetto alla Convenzione.

IL RITORNO DELLA DELEGAZIONE RUSSA ALL'APCE E LA NUOVA PROCEDURA COMPLEMENTARE CONGIUNTA IN CASO DI MANCATO RISPETTO DA PARTE DI UNO STATO MEMBRO DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALL'APPARTENENZA AL CONSIGLIO D'EUROPA

Premessa

La necessità di adottare una procedura complementare congiunta deriva dalla situazione che si era creata a seguito dell'**ineguale partecipazione della Russia ai tre pilastri del Consiglio d'Europa**: intergovernativo (CM), parlamentare (APCE) e giudiziario (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo).

Il 10 aprile 2014, in seguito all'invasione della Crimea, l'Assemblea del CdE aveva adottato la [Ris. 1990 \(2014\)](#), decidendo di privare la Delegazione parlamentare russa del diritto di voto, nonché del diritto dei suoi componenti a partecipare alle riunioni del Bureau e della Commissione Permanente nonché alle missioni di osservazione elettorale. Il 28 gennaio 2015 l'Assemblea CdE nonostante con la [Ris. 2034 \(2015\)](#) avesse ratificato i poteri della Delegazione russa, aveva mantenuto la sospensione dei predetti diritti. A seguito di ciò, la reazione russa ha portato all'abbandono dei lavori dell'Assemblea a Strasburgo. Nei quattro anni successivi, dal 2016 al 2019, il parlamento russo non ha più inviato una propria delegazione all'Assemblea, evitando così il ripetersi di voti sulla contestazione delle credenziali per motivi sostanziali. Nonostante la partecipazione russa a livello governativo sia invece proseguita in modo costante in tutto il periodo, dal 30 giugno 2017 la Federazione Russa aveva comunicato formalmente il blocco del pagamento del contributo al bilancio del CdE. Si trattava di circa 22 milioni di euro per il 2017 e di circa 33 milioni di euro per il 2018⁶³.

In tal modo, si era determinata un'**alterazione dell'equilibrio previsto dallo Statuto** del CdE comportando tra l'altro l'**esclusione della Russia dalle elezioni dei principali organi** (inclusi i Giudici della Corte CEDU, il Commissario Diritti Umani), dal momento che la sua delegazione non partecipava più ai lavori dell'Assemblea parlamentare. Qualora la Russia non fosse rientrata nell'APCE a giugno 2019 (*cf. infra*), non avrebbe neanche potuto partecipare all'elezione del nuovo Segretario Generale del CdE, avvenuta in quella sessione.

⁶³ Il contributo di 33 milioni, all'incirca uguale a quello versato dall'Italia e dagli altri "Grandi Paesi" (UK, Francia, Germania), equivale al 15% del bilancio complessivo del Consiglio d'Europa.

Iniziative per favorire il ritorno della Delegazione russa all'APCE

Varie iniziative volte al superamento dell'*impasse* sono state avviate sia dalla PACE che dal Segretario Generale.

In esito a tali iniziative, sono state approvate la risoluzione 2277 (2019) e la raccomandazione 2153 (2019), contenute nel rapporto di Tiny Kox, approvato nella sessione di aprile 2019 dall'APCE "*Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future*". Il testo evidenzia la necessità di un maggiore coordinamento tra Comitato dei Ministri e Assemblea, soprattutto nel caso di mancato adempimento di uno Stato membro agli obblighi derivanti dall'appartenenza al CdE.

Successivamente, la Decisione del Comitato dei Ministri adottata ad Helsinki il 17 maggio 2019 su "Una responsabilità condivisa per la sicurezza democratica in Europa – Assicurare il rispetto di diritti, obblighi, principi, standard e valori", ha rilanciato la necessità di un dialogo politico rafforzato tra l'Assemblea parlamentare ed il Comitato dei Ministri, facendo propri i principi contenuti nelle citate risoluzione e raccomandazione.

Il 24 giugno 2019 è stata quindi approvata la Risoluzione 2287 (2019)⁶⁴, recante modifiche regolamentari volte a impedire che l'eventuale contestazione delle credenziali comportasse la privazione dei diritti di voto, parola e rappresentanza della delegazione in seno all'Assemblea. La risoluzione consentiva altresì la presentazione delle credenziali nella sessione di giugno, anziché in quella di gennaio, in deroga a quanto previsto dal regolamento. Al testo erano stati presentati più di 200 emendamenti ed è stato approvato il 24 giugno, dopo una seduta inusualmente lunga per l'Assemblea.

A seguito dell'approvazione della risoluzione 2287, il 25 giugno 2019, la Delegazione russa ha presentato le credenziali, che sono state subito contestate per motivi sostanziali, non avendo la Russia ottemperato alle richieste fatte dall'Assemblea fin dal 2014, fra le quali la più importante era il ritorno della Crimea sotto il controllo ucraino. Ciò ha comportato un nuovo voto dell'Assemblea che, adottando la Risoluzione 2292 (2019), ha ratificato i poteri, raccomandando peraltro alla Russia di adempiere ad una serie di impegni, tra cui la liberazione dei marinai ucraini, la cooperazione per assicurare alla giustizia i responsabili dell'abbattimento del volo MH17 e l'adozione di misure per porre fine alle violazioni dei diritti delle persone LGBTI, in particolare in Cecenia.

Vi è stata poi una seconda contestazione delle credenziali, per motivi formali/procedurali, relativa al fatto che nella delegazione sono presenti quattro parlamentari soggetti alle sanzioni dell'Unione europea. Su questa procedura l'Assemblea non ha potuto raggiungere un accordo e l'esame è stato rinviato ad

⁶⁴ La risoluzione scaturisce dal rapporto "*Rafforzare il processo di decisione dell'Assemblea Parlamentare riguardo alle credenziali ed al voto*" (rel. Petra De Sutter, Belgio, SOC).

una futura sessione plenaria. L'esame del rapporto sulla contestazione delle credenziali per motivi formali è proseguita nell'ambito della riunione della Commissione Regolamento, svoltasi a Parigi il 12 dicembre 2019 (Relatore Vareikis, Lituania, PPE).

In particolare, la Commissione ha esaminato l'opinione della Commissione di Venezia sulla conformità rispetto ai principi del Consiglio d'Europa e ad altri standard internazionali dell'inclusione di un territorio non riconosciuto a livello internazionale in un collegio elettorale nazionale per le elezioni parlamentari e ha proceduto a uno scambio di opinioni con Richard Barrett, membro della commissione di Venezia per l'Irlanda. È stato quindi chiesto al relatore di preparare un memorandum informativo che sintetizzi le conclusioni dei pareri degli esperti richiesti dalla commissione, per la discussione nella prossima riunione.

In occasione della sessione di gennaio 2020, in cui tutte le Delegazioni nazionali sono chiamate a ripresentare le proprie credenziali, si è verificata una nuova contestazione delle credenziali della Delegazione russa, sia per motivi formali che sostanziali. Per quanto riguarda i primi, in riferimento ai quali è competente la Commissione Regolamento, quest'ultima ha respinto la contestazione (pertanto, in base al regolamento, la questione non è stata esaminata dalla Plenaria). In merito alle contestazioni per motivi sostanziali, è stata invece approvata, prima dalla Commissione Monitoraggio, poi dalla Plenaria, la risoluzione 2320(2020) che analogamente respinge le contestazioni.

Il ritorno della delegazione russa in Assemblea ha consentito la partecipazione al voto per l'elezione del nuovo Segretario Generale del Consiglio d'Europa, avvenuto il 26 giugno 2019. Da ultimo, che a seguito del ritorno della delegazione russa, **Mosca ha ripreso a versare i contributi al Consiglio d'Europa**, nonostante sussista ancora un contenzioso sugli interessi.

Nuova procedura complementare congiunta

Gli organi statuari del CdE stanno quindi definendo una nuova procedura complementare congiunta, volta ad evitare che, in futuro, possa ripresentarsi una situazione come quella relativa alla Federazione russa.

Una bozza del documento recante una **nuova procedura complementare** tra gli Organi statuari del Consiglio d'Europa per adottare misure nei confronti di uno Stato che non rispetti gli obblighi derivanti dall'appartenenza al CdE (*non paper* del 23 luglio 2019) è stata esaminata il **28 novembre 2019** nell'ambito della **riunione congiunta della Commissione presidenziale con i Presidenti delle Delegazioni nazionali**. Tale documento era stato già esaminato nel corso della

sessione autunnale dell'Assemblea, sempre nel formato della **riunione congiunta della Commissione presidenziale** allargata ai **Presidenti delle Delegazioni nazionali**. In tale occasione, le **Delegazioni nazionali** erano state invitate ad inviare **osservazioni entro il 25 ottobre 2015**.

In particolare, le osservazioni sono state trasmesse dalla **Delegazione italiana**, da **Roger Gale** (UK, Presidente della Commissione Monitoraggio) e dalle seguenti Delegazioni:

- **Azerbaijan**
- **Danimarca**
- **Estonia**
- **Francia**
- **Germania**
- **Lettonia**
- **Lituania**
- **Lussemburgo**
- **Malta**
- **Russia**
- **Svezia**
- **Turchia**
- **Ungheria**

Obiettivi

Il documento chiarisce gli obiettivi che la nuova procedura intende perseguire: **sostenere la conformità ai principi dello Statuto** da parte dello Stato membro interessato attraverso **un'azione coordinata dei due organi statutari**, in **cooperazione con il Segretario Generale**. In tale processo, gli Stati membri dovrebbero essere sostenuti, incoraggiandoli, attraverso il **dialogo** e la **cooperazione**, ad adottare tutte le misure appropriate. L'azione coordinata dei due organi statutari e dell'SG migliora la legittimità e la credibilità della procedura nonché l'adeguatezza della misura eventualmente da adottare. Inoltre, viene indicata la necessità di prevedere un **calendario rigoroso** per ogni fase della procedura, per conseguire risultati concreti.

Ruolo della PACE: la risoluzione 2319(2020)

La **Commissione Politica**, nella riunione del 14 novembre scorso, ha esaminato nell'ambito del follow-up del c.d. "Rapporto Kox"⁶⁵ la bozza di una *motion for resolution* sulla nuova procedura congiunta (*New complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to the lack of compliance by a member State with its statutory obligations*, AS/Pol (2019) 20). Il rapporto è stato assegnato a Franck Schwabe (Germany, SOC) come relatore. L'esame è proseguito nella riunione del 9 dicembre scorso a Parigi, con l'approvazione di una bozza di rapporto e di una bozza di risoluzione, poi approvata in Plenaria il 29 gennaio 2020 (risoluzione 2319(2020)).

In particolare si prevede che:

- l'APCE può avviare la procedura congiunta attraverso la presentazione di una *motion for recommendation* firmata da almeno un quinto dei componenti (rappresentanti e sostituti) dell'Assemblea, appartenenti ad almeno 3 gruppi politici e 15 delegazioni nazionali, che verrà assegnata alla Commissione Politica, nell'ambito della quale sarà individuato un relatore che prepari un rapporto con una bozza di raccomandazione. Quest'ultima verrà esaminata dall'Assemblea nella prima Sessione successiva all'approvazione da parte della Commissione Politica;
- la decisione dell'Assemblea di avviare la procedura congiunta complementare richiederà una doppia maggioranza, vale a dire che la relativa raccomandazione dovrà essere adottata dalla maggioranza dei due terzi dei voti espressi e un numero di voti a favore equivalenti ad almeno un terzo del numero totale dei membri dell'Assemblea autorizzati a votare;
- in ogni caso, immediatamente dopo che una delle parti ha avviato la procedura (APCE, SG o Comitato dei Ministri), avrà luogo una riunione del Presidente del Comitato dei Ministri, del Presidente dell'Assemblea e del Segretario Generale, seguita da una missione congiunta di alto livello presso lo Stato membro in questione, entro 4 settimane dalla decisione,
- i risultati della missione dovranno essere riferiti al CdE e, in particolare, il Presidente dell'Assemblea presenterà al Bureau una relazione sull'esito della missione congiunta, che sarà allegata al progress report del Bureau e discussa e approvata dall'Assemblea nell'ambito dell'esame del progress report medesimo (*manca in questo caso l'indicazione di quorum specifici*);
- a questo punto possono verificarsi due diverse situazioni: 1) dalla missione congiunta emerge che è possibile rimediare alla situazione ovvero

⁶⁵ Risoluzione 2277 (2019) e Raccomandazione 2153 (2019), *Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future*.

risultino significativi progressi: a quel punto il Comitato dei Ministri, previa consultazione dell'Assemblea e del Segretario generale, può chiudere la procedura congiunta; 2) altrimenti si passerà al secondo step della procedura;

- entro 8 settimane successive, su proposta del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea, previa consultazione con lo Stato membro interessato, il Segretario Generale presenterà ai due organi statutari una roadmap, che dovrà indicare azioni concrete, con tempi rigorosi, che lo Stato membro interessato dovrebbe intraprendere

- Il Bureau dell'Assemblea esaminerà la roadmap nella riunione successiva alla presentazione del testo e la proposta del Bureau di approvare o respingere la tabella di marcia sarà inclusa, insieme alla tabella di marcia, nel progress report; che poi verrà sottoposto all'Assemblea per il dibattito e l'approvazione (*manca in questo caso l'indicazione di quorum specifici*);

- Se l'APCE approva la roadmap, questa verrà esaminata dal Comitato dei Ministri, che potrà approvarla o respingerla. In quest'ultimo caso dovranno essere avviate consultazioni per una sua revisione;

- Una volta approvata, la *roadmap* deve essere attuata dallo Stato membro interessato, sotto il coordinamento del SG per un periodo massimo di 9 mesi; nel corso dell'applicazione i tre organi possono decidere di rilasciare dei comunicati congiunti; l'APCE valuterà regolarmente lo stato di applicazione nell'ambito dell'esame del progress report del Bureau;

- Terminato il periodo di attuazione, analogamente a quanto detto sopra, possono verificarsi due diverse situazioni: 1) emerge che è possibile rimediare alla situazione ovvero risultino significativi progressi: a quel punto il CM, previa consultazione dell'Assemblea e del SG, può chiudere la procedura congiunta; 2) altrimenti si passerà alla fase finale della procedura, che può comportare:

- o una decisione del Comitato dei Ministri in base all'art. 8 dello Statuto; se lo Stato viene espulso dovrà presentare una nuova domanda per essere riammesso nel CdE;

- o previa consultazione dell'Assemblea, in linea con la Risoluzione statutaria (51) 30, si richiederà la preparazione di un report e di un dibattito dell'Assemblea al fine di fornire al Comitato dei Ministri un parere sull'applicazione dell'articolo 8 dello Statuto;

- o lo Stato membro ottempera a quanto richiesto e il CM, previa consultazione degli altri due organi, può revocare l'applicazione dell'art. 8 dello Statuto.

- Eventuali modifiche necessarie per attuare la presente raccomandazione saranno introdotte nel regolamento interno dell'APCE mediante una successiva risoluzione, che sarà adottata sulla base di un rapporto della Commissione Regolamento. La procedura congiunta complementare entrerà in vigore dopo l'adozione di quest'ultima risoluzione e una decisione del CM.

Al fine di introdurre quindi le modifiche necessarie nel regolamento dell'assemblea, la **Commissione regolamento ha esaminato nella seduta del 4 marzo 2020** la bozza di **risoluzione** (2020)09, *Modification of the Assembly's*

Rules of Procedure [Follow-up to Resolution 2319 (2020) of the Assembly on a Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations], presentata dal relatore Edward Leigh (UK, EC).

La bozza di risoluzione propone:

- modifiche agli articoli da 24 a 27 del regolamento per quanto riguarda le condizioni per l'avvio e la gestione di una proposta di procedura congiunta complementare tra il Comitato dei ministri e l'Assemblea parlamentare in risposta a una grave violazione da parte di uno Stato membro dei suoi obblighi statutari.
- l'inserimento - per quanto riguarda le condizioni per la votazione di una decisione dell'Assemblea sull'avvio di una procedura congiunta complementare - dopo l'articolo 41.a, che: *per l'adozione di un progetto di raccomandazione sull'avvio di una procedura comune complementare è necessaria la maggioranza dei due terzi dei voti espressi e un numero di voti a favore equivalenti ad almeno un terzo del numero totale dei membri dell'Assemblea autorizzati a votare;*
- varie modifiche ai criteri per l'elezione del Presidente, dei Vicepresidenti e dei membri dei *Bureaux* delle Commissioni, nonché per quanto riguarda le modalità di esame degli emendamenti in Commissione ed in Plenaria.

L'approvazione da parte del Comitato dei Ministri

La definizione della nuova procedura complementare congiunta, già approvata dall'APCE, è stata poi sottoposta anche ai Delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa, il **5 febbraio 2020**.

Il **Comitato dei Ministri** ha definito le modalità pratiche che dovrebbero disciplinare questa nuova procedura complementare, sottolineando la sua natura "credibile, prevedibile, reattiva e reversibile", nonché l'importanza di un dialogo costruttivo e di una cooperazione, per convincere uno Stato membro a rispettare gli obblighi e i principi dell'Organizzazione.

"Accolgo con favore le decisioni prese oggi dal Comitato dei Ministri e dall'Assemblea parlamentare la settimana scorsa di adottare questa nuova procedura comune. Come lo hanno affermato i Ministri degli Affari esteri del Consiglio d'Europa in occasione della loro riunione ad Helsinki lo scorso maggio, la procedura contribuirà a rendere l'azione dell'Organizzazione più coerente e più efficace," ha dichiarato la Segretaria generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejčinović Burić.

La decisione è stata approvata da tutti i componenti del CM, tranne che dall'Ucraina. La Russia si è astenuta.

Di seguito si riportano gli elementi essenziali della procedura approvata dal CM.

Avvio della procedura

La procedura può essere avviata da uno qualunque dei tre Organi - CM, Assemblea o SG - e tutti e tre continuano a partecipare alla procedura fino alla sua conclusione. Il ruolo di ciascun Organo statutario in questo processo deve rispettare le sue competenze previste dallo Statuto. Mentre il **potere decisionale finale** in merito alle sanzioni specificate negli articoli 8 e 9 dello Statuto deve necessariamente rimanere in capo al **CM**, anche l'Assemblea e il SG svolgono un ruolo attivo nel processo.

Il **SG** può **attivare la procedura** sulla base di una **decisione motivata**, mentre il **CM** può avviare la procedura su richiesta di qualsiasi Stato membro e approvata dalla **maggioranza dei due terzi** dei rappresentanti aventi diritto di voto. Analogamente, per l'**Assemblea**, il fatto che avviando la procedura essa coinvolga il CM in un'azione comune, implica che ciò avvenga con una **raccomandazione** al CM, sulla base di un rapporto della Commissione Politica dell'Assemblea, da adottare con la **maggioranza dei due terzi** dei voti espressi. Per garantire una soglia più elevata, viene richiesta anche la **presenza di 1/3 dei componenti** dell'APCE (articolo 42.3 del regolamento). La maggioranza qualificata è necessaria per escludere casi di abuso e limiterà l'uso della nuova procedura a quei casi che hanno il supporto reale dei membri.

Base della procedura

La procedura è rivolta esclusivamente a porre rimedio alle **situazioni più gravi**, in cui uno Stato membro "**viola i suoi obblighi statutari o non rispetta le norme, i principi e i valori fondamentali sostenuti dal Consiglio d'Europa**".

Il regolamento dell'Assemblea fa riferimento direttamente alla "grave violazione dei principi di base del Consiglio d'Europa menzionati nell'articolo 3 e al preambolo dello Statuto" o "persistente inosservanza degli obblighi e degli impegni e mancanza di cooperazione nella procedura di monitoraggio dell'Assemblea". Inoltre, nel trattare le richieste di adesione, l'Assemblea ha sviluppato un "elenco di questioni" che mirano a specificare meglio gli obblighi statutari relativi al rispetto dei principi dello stato di diritto, dei diritti umani e della democrazia, elenco utilizzato anche come parametro nella procedura di monitoraggio svolta dall'Assemblea (attraverso la Commissione Monitoraggio), riportato in una specifica Appendice al documento (*cf. Allegato*).

Fasi della procedura

Il documento prevede inoltre che la procedura sia “***step by step***”, prevedendo un **dialogo costante** con lo Stato in questione, a seguito dell’adozione di una **road map da parte del SG**, che stabilisca le azioni che ciascun organo statutario e / o SG deve avviare su una serie di questioni specifiche, a condizione che le altre parti siano debitamente e regolarmente informate. Se necessario, si possono prevedere **anche visite ad hoc** da parte di specifici organi di controllo o consulenza, come la Commissione di Venezia, GRECO, CPT, GRETA, l’Ufficio del Commissario per i diritti umani.

Al termine della procedura, **l’APCE potrebbe chiedere con una raccomandazione al CM di attivare gli articoli 8 o 9 dello Statuto**. Qualora invece fosse il **CM** a ritenere necessaria l’attivazione dei medesimi articoli dovrebbe comunque **consultare l’Assemblea**.

Come accennato, la **procedura è sempre reversibile**, nel caso in cui lo Stato in questione dimostri di aver adempiuto alle richieste provenienti dal CdE.

Modifiche al Regolamento dell'Assemblea introdotte nel 2019

Nel corso del 2019 l'Assemblea ha approvato con la Ris. 2278 (2019), nella **sessione di aprile**, una serie di modifiche regolamentari relative, fra l'altro, a:

1. le condizioni di formazione e scioglimento dei gruppi politici;
2. lo status del Presidente uscente dell'Assemblea;
3. il mandato della Commissione per l'elezione dei giudici alla Corte europea dei diritti dell'uomo e la procedura per l'elezione degli stessi giudici della Corte;
4. l'elezione degli uffici di presidenza delle commissioni;
5. il tempo di parola nei dibattiti in plenaria;
6. le domande rivolte alla Presidenza del Comitato dei Ministri e al Segretario Generale CdE;
7. gli interventi non pronunciati in plenaria.

Nella **sessione di giugno**, con la Ris. 2287 (2019), l'Assemblea CdE ha invece modificato l'articolo 10 del Regolamento, aggiungendo dopo l'articolo 10.1.c il seguente chiarimento:

"I membri non possono essere privati del diritto di voto, del diritto di parola e di rappresentanza in seno all'Assemblea e ai suoi organi, e l'esercizio di tali diritti non può essere sospeso nel contesto di una contestazione o riconsiderazione dei poteri".

Modifiche approvate con la Ris. 2278 (2019)

1. Condizioni di formazione e scioglimento dei gruppi politici

I Gruppi politici, per essere riconosciuti, devono impegnarsi nel loro Statuto e nelle loro attività a rispettare i valori fondamentali del CdE e la Convenzione dei diritti dell'uomo, anche sottoscrivendo una Dichiarazione politica che stabilisca i loro obiettivi.

Per la formazione di un Gruppo divengono necessari 28 membri dell'Assemblea, appartenenti ad almeno 8 Paesi diversi (la norma precedente richiedeva 20 membri di 5 Paesi).

Nella risoluzione si precisava che i Gruppi che non rispetteranno le condizioni stabilite dalle modifiche regolamentari sarebbero stati sciolti il 30 giugno 2019, cosa in effetti avvenuta per il gruppo dei *Free Democrats*.

2. Status del Presidente uscente dell'Assemblea

Con una modifica all'art. 20.3, l'Assemblea ha precisato che il Presidente uscente diviene membro di diritto delle Commissioni Politica, Monitoraggio e Regolamento, a condizione che sia stato eletto, non abbia presentato le dimissioni dalla carica e non sia stato sfiduciato ai sensi dell'art. 54 Reg. APCE.

3. Mandato della Commissione per l'elezione dei giudici alla Corte europea dei diritti dell'uomo e procedura per l'elezione degli stessi giudici della Corte

Nel mandato della Commissione viene previsto che possa anche accettare, in via eccezionale, una terna di candidature tutte dello stesso sesso, con il voto favorevole dei due terzi dei voti espressi. I componenti del Paese del quale si vota la lista non possono votare su un eventuale rigetto della stessa, né sull'ordine di preferenza dei candidati.

Si precisa poi che l'Assemblea prende fra l'altro in esame, come motivi di rigetto delle liste presentate, la mancata corrispondenza al dettato dell'art. 21.1 della Convenzione EDU⁶⁶, il fatto che anche uno solo dei candidati non possieda sufficienti abilità nelle due lingue ufficiali, il fatto che la procedura seguita dalle autorità nazionali non risponda ad esigenze minime di equità e trasparenza.

⁶⁶ 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.

4. Elezione degli uffici di presidenza delle commissioni

La modifica dell'art. 46.2 dispone che una Commissione possa eleggere anche i Vicepresidenti (oltre al Presidente, come previsto attualmente) sotto la presidenza del decano per età, anche in mancanza di un accordo fra i Gruppi sul nome del Presidente. *(Nel gennaio 2018 l'assenza di accordo tra i Gruppi aveva di fatto impedito ad alcune Commissioni di iniziare i propri lavori).*

5. Tempo di parola nei dibattiti in plenaria

Modificando i par. 2.6.1, 2.6.2 e 2.6.3 il tempo assegnato a ciascun oratore viene diminuito da quattro a tre minuti. Viene invece aumentato da due a tre minuti il tempo a disposizione del Presidente della Commissione incaricata del rapporto in esame. Si stabilisce infine che il dibattito di attualità è limitato ad un'ora e mezza, ed è aperto da uno dei presentatori della richiesta, designato dal Bureau, che dispone per il suo intervento di dieci minuti.

6. Domande alla Presidenza del Comitato dei Ministri e al Segretario Generale CdE

Viene precisato che il tempo assegnato alla presentazione dell'attività della Presidenza di turno del Comitato dei Ministri deve essere utilizzato solo per un terzo per l'intervento del Presidente. I parlamentari potranno presentare delle domande scritte ed avere una risposta orale, a condizione che tali domande siano depositate almeno una settimana prima dell'apertura della sessione.

7. Interventi non pronunciati in plenaria

I testi degli interventi non pronunciati in plenaria, a causa del taglio della lista degli oratori, potranno essere trasmessi al *Table Office* per la pubblicazione sul resoconto, a condizione che siano trasmessi entro 4 ore dall'interruzione del dibattito, siano in formato elettronico e non superino le 400 parole.

L'APCE E L'ESAME SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE SENTENZE CEDU NEGLI STATI MEMBRI

L'Assemblea parlamentare ha iniziato nel 2000 a redigere un rapporto sul tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, approvando una specifica risoluzione in merito. Nella sua Risoluzione 1226 (2000) l'APCE ha deciso (par. 13c) di rendere tali dibattiti regolari, con cadenza biennale, coinvolgendo le delegazioni nazionali che vengono regolarmente informate della giurisprudenza della Corte e dei problemi relativi all'esecuzione delle decisioni giudiziarie nel proprio paese.

Dal 2000 in poi si sono susseguiti 10 rapporti sul tema, adottati dalla Commissione giuridica e quindi dalla Plenaria dell'APCE. Dal 2006, in particolare, i relatori hanno adottato un approccio maggiormente attivo, conducendo visite negli Stati membri che presentavano casi particolarmente problematici di non attuazione. In Italia sono venuti i relatori Jurgens (2006), Pourgourides (2010) e De Vries (2014).

In realtà l'ultimo documento approvato risale al 2015. Presso la Commissione Giuridica dell'Assemblea è attualmente all'esame una bozza di rapporto, avviato nel 2017 e successivamente prorogato fino al 30 aprile 2020 (verosimilmente sarà ulteriormente prorogato visto l'annullamento della sessione di aprile della PACE), il cui relatore è Constantinos EFSTATHIOU (SOC, Cipro), che ha sostituito il precedente relatore Venizelos.

In particolare, si ricorda che il 23/01/2018, la commissione ha esaminato il memorandum introduttivo e ha accettato la richiesta del relatore di inviare una lettera alle delegazioni nazionali sullo stato di attuazione della risoluzione 2178 (2017) e di tenere delle audizioni, con il Consiglio di Commissario europeo per i diritti umani, rappresentanti del Comitato dei Ministri, della Corte europea dei diritti umani, nonché con i rappresentanti della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), della società civile ed esperti accademici, che si sono quindi svolte il 24 aprile e il 9 ottobre 2018. In quest'ultima data la Commissione ha convenuto di tenere scambi di opinioni con i capi delle delegazioni nazionali dei paesi con il maggior numero di sentenze non attuate. Sono quindi iniziate le audizioni con rappresentanti delle delegazioni turca e ungherese, mentre la discussione sulla situazione in Ucraina si è svolta in assenza del capo delegazione.

Il 9 aprile 2019, la commissione ha tenuto uno scambio di opinioni con Alvisè Maniero, Presidente della delegazione italiana all'Assemblea (il cui intervento è pubblicato in allegato), coadiuvato da Maria Giuliana Civinini, allora Co-agente per il governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Successivamente si sono svolti altri scambi di opinioni con i rappresentanti delle delegazioni romena e russa.

In particolare, il 28/01/2020 la commissione ha proceduto a uno scambio di opinioni con il presidente della delegazione della Federazione russa all'Assemblea e un rappresentante del Ministero della giustizia russo; ha quindi ritenuto di chiedere alla Commissione di Venezia un parere sul progetto di modifica della Costituzione della Federazione russa (come proposto dal presidente della Federazione russa il 15 gennaio 2020), in base al quale accordi e trattati internazionali, nonché decisioni di organismi internazionali, possono applicarsi solo nella misura in cui non comportino restrizioni ai diritti e alle libertà delle persone e dei cittadini e non contraddicano la Costituzione russa.

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA
COMITATO AFFARI LEGALI E DIRITTI UMANI**

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA
DELEGAZIONE PARLAMENTARE ITALIANA ON. MANIERO**

Strasburgo, 9 aprile 2019

1. Attività parlamentare relativa all'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo - § 10 della Risoluzione APCE 2178(2017)

La Presidenza della Camera, dalla XIV legislatura, ha adottato l'indirizzo di introdurre, nell'**istruttoria legislativa** delle Commissioni parlamentari, la **valutazione di compatibilità dei progetti di legge con la** Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), anche in linea con quanto **richiesto dalla nostra giurisprudenza costituzionale** che afferma la necessità dell'adeguamento del diritto interno alle sentenze della CEDU (cfr. sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e 113 del 2011)

Inoltre, la **legge 9 gennaio del 2006, n. 12** ("*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*") introduce all'art. 5, comma 3, della legge n. 400 del 1988, la lettera a-bis), in base alla quale il **Presidente del Consiglio dei Ministri** (o un Ministro da lui delegato):

- **comunica** tempestivamente alle Camere **le pronunce della Corte europea** ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti;
- **promuove** gli **adempimenti** di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano;
- **presenta** annualmente **al Parlamento** una **relazione sullo stato di esecuzione** delle suddette pronunce.

L'ultima **relazione** è stata **trasmessa** alle Camere dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, Fraccaro, il **2 gennaio 2019** ed è **referita all'anno 2017** (Doc. LXXXIV, n. 1).

In base all'attuale sistema normativo, dunque, il dibattito parlamentare conseguente alle pronunce della Corte europea non si tiene all'interno di un unico organo parlamentare *ad hoc*, ma si svolge in maniera "diffusa" in seno alle singole Commissioni permanenti competenti per materia.

Si ricorda, inoltre, che sono stati istituiti degli organi parlamentari *ad hoc*, che si occupano stabilmente di diritti umani e che monitorano il rispetto degli obblighi nascenti dalle convenzioni internazionali in tale materia:

- 1) il **Comitato per i diritti umani** (composto da 21 deputati), costituito in via permanente presso la Commissione Affari esteri della Camera dei deputati. Tale Comitato svolge azione d'indagine, denuncia e intervento presso la Commissione Affari esteri nonché presso il Governo in materia di rispetto dei diritti umani nel mondo;
- 2) la **Commissione straordinaria diritti umani** istituita al Senato (composta da 25 senatori) che svolge compiti di studio, osservazione e iniziativa al fine di difendere, promuovere e sviluppare i diritti umani all'interno e fuori dei confini nazionali. Per lo svolgimento di tali compiti essa può prendere contatto con istituzioni di altri Paesi e con organismi internazionali; può effettuare missioni in Italia o all'estero, in particolare presso Parlamenti stranieri anche, ove necessario, allo scopo di stabilire intese per la promozione dei diritti umani o per favorire altre forme di collaborazione. Può altresì svolgere procedure informative; formulare proposte e relazioni all'Assemblea; votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari ad essa assegnati; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni.

In ogni caso, avvalendosi degli **strumenti di controllo** sull'operato del Governo (con gli strumenti del sindacato ispettivo disciplinati dai regolamenti delle Camere, quali interrogazioni, interpellanze), i parlamentari possono interrogare regolarmente l'esecutivo sullo stato di attuazione delle sentenze della Corte europea riguardanti l'Italia.

Presso l'Avvocatura della Camera dei deputati è inoltre istituito l'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, l'Avvocatura compila annualmente un Quaderno che raccoglie le sentenze emanate nel corso dell'anno di riferimento dalla Corte EDU nei confronti dell'Italia. Le pronunce sono riportate in versione sintetica sia nella parte in fatto sia nella parte in diritto. Ciò, al

fine di dar conto in lingua italiana, il più ampiamente possibile, del contenuto delle sentenze che sono disponibili sul sito della Corte EDU solitamente in francese e in inglese, vale a dire nelle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa⁶⁷. Le sintesi delle sentenze sono accompagnate, ove opportuno, da un breve apparato di note. Ogni Quaderno ha una rassegna introduttiva diretta a evidenziare gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo emersi nell'anno di riferimento sia nei confronti dell'Italia sia - nelle aree di maggior rilievo - nei confronti degli altri Paesi sottoscrittori. Sono inoltre riportati gli orientamenti più significativi della giurisprudenza nazionale, riferiti al medesimo anno, in materia di rapporti tra ordinamento italiano e diritto convenzionale e, infine, eventuali modifiche normative riferibili alla CEDU e ai sempre più stretti rapporti tra l'ordinamento della CEDU e quello dell'Unione europea. Ai Quaderni sono allegati i principali testi normativi vigenti in materia, tra cui la Convenzione e i suoi Protocolli, nonché la normativa nazionale considerata di specifico interesse.). L'ultimo quaderno, relativo al 2017, è stato pubblicato a maggio 2018.

2. L'azione dell'Italia per l'esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - § 9 della Risoluzione APCE 2178(2017)

La situazione dell'Italia ha registrato notevoli progressi rispetto ai dati riferiti nel Rapporto Le Borgn sull'esecuzione delle sentenze della Corte EDU del Maggio 2017.

La struttura, che cura in concreto gli adempimenti necessari all'esecuzione delle sentenze – cioè il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legali della Presidenza del Consiglio dei Ministri in raccordo con la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa (DPCM 1 Febbraio 2017) -, ha negli ultimi anni rafforzato la sua capacità di organizzazione e coordinamento di tutti i soggetti pubblici interessati. Lo stretto legame operativo con l'Ufficio dell'Agente del Governo ha poi consentito di operare in sinergia armonizzando attività di difesa del Paese e attività di esecuzione delle condanne, al fine di una migliore e più effettiva tutela dei diritti umani. Non è un caso che si sia così riusciti a ridurre in modo significativo le pendenze italiane sia davanti alla Corte EDU⁶⁸ (facendo ricorso tra

⁶⁷ Il Ministero della Giustizia provvede alla traduzione ed alla diffusione sul proprio sito web delle sentenze rese dalla Corte contro l'Italia e, per un accordo con la Corte, le medesime sono poi pubblicate su HUDOC

⁶⁸ Le pendenze italiane davanti alla Corte sono passate dai 17.000 casi del 2014 agli attuali 4650, destinati a diminuire ulteriormente nel corso del presente anno grazie a una serie di definizioni per regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale di poco meno di 2000 casi.

l'altro a regolamenti amichevoli ogni volta utile e possibile) sia davanti al Comitato dei Ministri in formazione Diritti Umani – CMDH.

Per quanto concerne specificamente le esecuzioni:

- a. l'Italia é passata da **2622 casi nel 2014** (2300 circa all'epoca del Rapporto Le Borgn) a **235 casi al 31 dicembre 2018; nel 2017, sono stati chiusi con decisione finale 2001 casi;**
- b. il CMDH ha deciso di **chiudere la quasi totalità dei casi relativi alla violazione dell'articolo 6 CEDU** (sotto il profilo della ragionevole durata del processo e dell'accesso al rimedio predisposto per la relativa violazione), prendendo atto: dell'esecuzione delle misure individuali, dei rilevanti miglioramenti del sistema nell'assicurare una durata ragionevole ai processi civili, penali e amministrativi, della correzione di alcuni problemi insorti nell'applicazione del rimedio alla violazione introdotto con la c.d. Legge "Pinto"; il Comitato dei Ministri ha peraltro mantenuto il monitoraggio sulla questione della durata dei processi attraverso i casi **Trapani** (processo civile), **Ledonne** (processo penale), **Collarile** (processo in materia fallimentare), **Olivieri** (legge Pinto con riferimento alla preclusione dell'accesso al rimedio a seguito di non utilizzo di un rimedio acceleratorio – l'istanza di "prelievo" – nel processo amministrativo);
- c. ancora con riferimento alla questione della **durata dei processi** che, per moltissimi anni, é stato il problema strutturale più rilevante del nostro Paese, alcuni elementi devono essere messi in rilievo (anche per contrastare l'impressione che quella del Comitato sia stata solo un'operazione di make-up):
 1. il sistema giudiziario italiano opera ormai da molti anni per garantire a pieno ai giustiziabili i diritti processuali garantiti dalla Costituzione italiana, dalla CEDU, dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE; le sue varie componenti, Ministro della Giustizia, Consiglio Superiore della Magistratura, Scuola Superiore della Magistratura, Consiglio della Giustizia Amministrativa – ciascuna per le proprie competenze –, hanno agito a tal fine in modo sincronico attraverso riforme processuali, riforme strutturali (giudice unico, modifica delle circoscrizioni giudiziarie, accorpamento di uffici giudiziari, aumento degli organici della magistratura e del personale amministrativo, modifica della distribuzione degli organici), misure organizzative (responsabilità dei capi degli uffici giudiziari, modalità operative a progetto, creazione di una cultura dell'organizzazione diffusa) e formazione (court e case management);
 2. secondo i **Rapporti della CEPEJ** (Commissione per l'Efficacia della Giustizia, organo del Consiglio d'Europa), da alcuni anni i

magistrati italiani sono i più produttivi d'Europa; **l'indice di smaltimento** (calcolato secondo i criteri CEPEJ) é tale da consentire lo smaltimento di più casi di quanti ne sopravvengano e la costante erosione dell'arretrato (rinviato alle dettagliate statistiche che abbiamo fornito al Comitato APCE); nuovi settori di eccellenza europea emergono costantemente, come la **Corte di Cassazione penale** che, nonostante circa 50.000 sopravvenienze annue, ha i migliori tempi di definizione nel contesto delle Corti Supreme (si vedano le statistiche); per quanto concerne la **Corte di Cassazione civile**, nonostante il rilevante aumento delle definizioni (+7,3 nel 2018 rispetto al 2017, in totale 32.441 procedimenti definiti), aumentano le pendenze (in particolare per i procedimenti relativi alla protezione internazionale) e continua la preponderante incidenza delle pendenze tributarie (il 49% della pendenza totale della Corte al 31/12/2018); il diritto sancito dalla Costituzione al ricorso in cassazione contro tutte le sentenze e contro tutti i provvedimenti sulla libertà personale espone inevitabilmente questo organo a una pressione rilevante;

3. il processo é di per sé un'attività di durata; il suo contenimento temporale é una problematica che affligge la più parte degli ordinamenti statali, anche alla luce dell'espansione della domanda di giustizia in nuovi settori (per il nostro Paese, si pensi, ad es., alle questioni legate alla protezione internazionale e alla introduzione di rimedi in relazione al trattenimento e alla espulsione dei migranti irregolari);
4. il sistema convenzionale richiede, anche nell'ottica della sussidiarietà, che, qualora lo Stato non riesca sempre e comunque ad assicurare la durata ragionevole, preveda un rimedio efficace; la Corte EDU non ha mai affermato che il meccanismo introdotto dalla legge Pinto sia un rimedio non efficace, ad eccezione che nella **sentenza Olivieri c. Italia** e con specifico riferimento all'istituto dell'istanza di prelievo ("application to have the case processed", "demande pour que l'affaire soit traitée"); nel contesto di un fruttuoso dialogo tra Corti Supreme, **la Corte Costituzionale italiana, con la sentenza n. 34 del 2019** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma⁶⁹ che impediva di ottenere l'equa

⁶⁹ la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la

riparazione in caso di non assolvimento dell'onere di proporre istanza di prelievo, così eliminando l'unica previsione che affettava il rimedio "Pinto" rendendolo inefficace;

5. Gli ulteriori nodi problematici della legge "Pinto", produttivi di violazioni dell'articolo 6 CEDU, sono stati sostanzialmente tutti superati: a) la **limitazione dell'accesso** al rimedio in corso di causa è venuta meno a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 88/2018; b) i **ritardi nei pagamenti delle indennità** sono stati superati attraverso l'adozione di misure normative e organizzative (tra cui l'eliminazione del limite delle risorse disponibili per poter procedere a pagamento⁷⁰, l'allocazione di risorse straordinarie, un accordo tra Ministero della Giustizia e Banca d'Italia concluso nel 2015 per l'assistenza al Ministero in tutte le attività preliminari al pagamento e un piano per l'effettuazione dei pagamenti arretrati) – vedi decisione di chiusura Mostacciuolo; c) sulla questione **dell'indennizzo dell'eccessiva durata dei procedimenti ex legge "Pinto"** è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 36/2016⁷¹; d) la **durata dei procedimenti Pinto** è stata ridotta grazie a misure normative (attribuzione della competenza a decidere a un giudice unico della Corte d'Appello) e organizzative; attualmente è stimata nei limiti di un anno– vedi decisione di chiusura Mostacciuolo; e) le questioni dell'allineamento dell'indennizzo coi criteri della Corte EDU è superata in via giurisprudenziale e quella della riferibilità della durata massima del processo (6 anni) a un solo grado va in quella stessa direzione.

semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

⁷⁰ vedi Legge finanziaria 2016 che ha modificato gli articoli 3 e 5-*sexies* della legge Pinto, permettendo di far ricorso a dei fondi supplementari quando le risorse inizialmente stanziare sono esaurite

⁷¹ La Corte Cost ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della 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), nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001;

6. un bilancio di azione per ogni settore è in corso di preparazione, con analisi approfondita delle statistiche, degli effetti delle riforme e delle tendenze evolutive del sistema.
- d. un Bilancio d'azione depositato nel dicembre 2018 (e qui allegato) in relazione ai Gruppi Cirillo e Scoppola – concernenti **trattamenti disumani e degradanti subiti dai ricorrenti in relazione alla inadeguatezza delle cure sanitarie ricevute in carcere**, indica come le misure individuali siano state correttamente adempiute e descrive le modifiche intervenute nell'organizzazione delle cure mediche in carcere (trasferimento della competenza al Servizio Sanitario Nazionale) e nel trattamento delle persone che presentano patologie che non possono essere adeguatamente curate in tale ambito, le azioni intraprese per creare strutture adatte alle persone portatrici di handicap motorio, gli istituti dell'assegnazione a domicilio ordinaria, speciale, di persone affette da AIDS e deficit immunitario grave, di condannati a pene inferiori a 18 mesi; il piano fornisce anche un quadro delle misure attuali per prevenire il sovrappopolamento carcerario, del meccanismo indipendente di monitoraggio e dei rimedi in caso di violazione. Si rinvia anche al positivo rapporto del PCT 2017 e alla Relazione al Parlamento del Ministro della Giustizia, in atti.
- e. le questioni relative **all'accoglienza dei migranti, all'attuazione delle regole in materia di protezione internazionale, ai rimedi contro l'illecita detenzione dei migranti (sentenze Sharifi e Khlaifia)** sono state discusse nella 1340° riunione (marzo 2019) del CMDH; ulteriori informazioni sono state richieste entro il 31 maggio 2019; preme qui sottolineare che dopo la sentenza della Corte EDU nel caso Sharifi nessun richiedente asilo e nessun minore non accompagnato è stato respinto verso la Grecia; inoltre, nei 10 anni trascorsi dai fatti in questione il sistema di accoglienza è enormemente evoluto, nei suoi profili normativi e di garanzia e nella concreta realizzazione di strutture e buone prassi di accoglienza, come dimostrano la capacità del Paese di gestione di flussi eccezionali di migranti e i positivi Rapporti del CPT e del Rappresentante Speciale Bocek.
- f. per quanto concerne l'applicazione retroattiva della **modifica dell'indennizzo per contaminazione accidentale da sangue infetto**, con interferenza su giudizi in corso e violazione del diritto di credito dei ricorrenti, i pagamenti sono pressoché definiti mentre la questione del calcolo della prescrizione, contestata da alcune ONG, è oggetto di verifica, con accertamento delle applicazioni concrete che ne sono state fatte
- g. una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 24/2019, ha fatto venir meno la norma che aveva dato luogo alla violazione dell'articolo 2 Protocollo 4 alla CEDU constatata nella sentenza **De Tommaso c. Italia**; la

Corte Costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nel testo vigente sino all'entrata in vigore del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nella parte in cui consente l'applicazione della **misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno del sequestro e della confisca**, ai soggetti indicati nell'art. 1, n. 1), della legge n. 1423 del 1956 – ora art. 1, lett. a), del d.lgs. n. 159 del 2011, cioè «coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi». La questione della pubblicità delle udienze é stata risolta in via normativa, attribuendo all'interessato la possibilità di richiedere che l'udienza sia pubblica.

- h. un impulso particolare è stato dedicato dall'Italia all'esecuzione della **sentenza *Talpis*, in cui la Corte ha accertato la violazione degli articoli 2, 3 e 14 della CEDU in relazione al tentato omicidio della ricorrente e all'omicidio del figlio**; un piano d'azione è stato presentato il 28 marzo 2018 dove si illustrano le misure legislative adottate - tra cui la ratifica della Convenzione di Istanbul, norme di protezione e garanzia della vittima nel processo penale, misure di prevenzione, tutela della salute delle vittime, indennità alle vittime di crimini violenti, assistenza legale con patrocinio a spese dello Stato senza limiti, tutela dei minori i cui genitori sono rimasti vittime di violenza domestica -, le misure di prevenzione della violenza di genere – banca dati, misure e attività di sensibilizzazione, help-line, pubblicità -, le misure per migliorare l'azione degli operatori delle forze di polizia, misure in materia di salute fisica e psichica e in materia di educazione; il piano illustra poi i “numeri” della discriminazione sottolineando che l'Italia é il paese che ha fatto i maggiori progressi nel decennio 2005-2010. Ulteriori informazioni, anche statistiche, sull'impatto delle numerose azioni in atto, saranno fornite a breve al Comitato dei Ministri.
- i. il **gruppo di casi *Cestaro*** – relativi ai fatti del G8 di Genova per i quali l'Italia é stata condannata per violazione dell'articolo 3 sul piano sostanziale e sul piano processuale. Un bilancio di azione sarà fornito nel secondo semestre di quest'anno. Preme peraltro sottolineare che le stesse tematiche del caso Cestaro sono state affrontate nel bilancio d'azione per i casi Saba, Alberti, Pennino, Cirino e Renne che analizza l'introduzione del reato di tortura (articolo 613 bis CP), l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, le procedure disciplinari e la formazione dei diversi corpi di polizia, il nuovo approccio per la gestione dell'ordine pubblico, i diritti delle persone private della

libertà, il ruolo della magistratura, le azioni di sensibilizzazione, l'attuazione delle raccomandazioni del CPT. Sottolineiamo che le problematiche relative all'ineffettività delle inchieste o alla loro lunghezza, alla prescrizione o alla concessione di benefici non si verificheranno più nella vigenza del nuovo reato di tortura.

- j. il **caso Nasr e Ghali** concerne un episodio di *extraordinary rendition*: il bilancio di azione sarà depositato a breve; si anticipa che considerato che l'Italia è stata condannata per violazione dell'articolo 3 CEDU sia sotto il profilo procedurale che sostanziale (e che in futuro fatti analoghi dovrebbero essere qualificati ai sensi del nuovo articolo 613-bis CP che ha introdotto il reato di tortura), l'esercizio del potere di grazia, la concessione dell'indulto, l'ammissione a misure alternative alla detenzione, la decisione di non richiedere l'estradizione, l'apposizione del segreto di Stato, che hanno caratterizzato il caso, sono stati possibili in quanto il titolo di reato per cui gli agenti americani sono stati condannati e gli agenti italiani assolti (sequestro di persona e favoreggiamento) e l'entità delle pene inflitte lo consentivano. L'introduzione nel nostro ordinamento del reato di tortura (articolo 613 bis CP), impedirà in futuro che persone condannate per tale delitto possano fruire di una grazia o di un indulto e garantire che le autorità interne facciano il necessario per assicurare l'applicazione e l'esecuzione della pena (richiesta estradizione). Essendo stato il reato introdotto in attuazione della *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* e in forza degli obblighi internazionali dell'Italia (tra cui l'obbligo di cooperazione con il PCT) la norma deve interpretarsi alla luce delle previsioni costituzionali e convenzionali e dei principi affermati dalla Corte EDU in materia (natura assoluta della interdizione, non derogabilità della norma, obbligo di un'indagine effettiva che deve poter condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili, lotta all'impunità); d'altra parte, i limiti edittali elevati, dovrebbero impedire l'applicazione di benefici.
- k. per il caso **Di Sarno – concernente una violazione del diritto alla vita privata in relazione ad accumuli di rifiuti nelle strade** – è stato depositato in data 4 aprile 2019 un piano d'azione in vista della riunione del CMDH che si terrà in giugno; nel piano vengono analizzate le attività poste in essere in esecuzione sia di sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che della sentenza CEDU; in particolare: la Regione ha scelto la via della raccolta differenziata, del riciclaggio e dell'incenerimento della quota residua in alternativa alla creazione di nuovi impianti (discariche e termovalorizzatori), ha raggiunto una quota di differenziata oltre al 50% con punte di eccellenza in alcune aree territoriali di oltre il 70%; per l'eliminazione delle c.d. eco-balle è in atto un piano

straordinario strettamente monitorato, tra l'altro, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti.

1. per il caso *Agrati* – **concernente il mantenimento della retribuzione di personale trasferito allo Stato** – é stato depositato in data 5 aprile 2019 un piano d'azione in vista della riunione del CMDH che si terrà in giugno; la questione aveva costituito oggetto anche di una sentenza della CGUE e il piano analizza la giurisprudenza nazionale di legittimità e costituzionale che ha allineato l'ordinamento interno alla sentenza CGUE Scattolon; l'interpretazione interna viene riassunta, indicando che il Governo ha richiesto il rinvio alla Grande Camera per alcuni casi ancora pendenti aventi il medesimo oggetto.

La delegazione parlamentare italiana resta a disposizione per ogni utile chiarimento o integrazione.

***4. Procedimento parlamentare sulla ratifica e
l'esecuzione dei Protocolli nn. 15 e 16***

**Procedimento parlamentare sulla ratifica
e l'esecuzione dei Protocolli nn. 15 e 16
recanti emendamenti alla
Convenzione europea dei diritti dell'uomo**
*(A cura del Servizio Rapporti Internazionali,
in collaborazione con il Servizio Studi)*

Introduzione

I **progetti di legge A.C. 35, A.C. 1124** all'esame della Commissioni riunite Giustizia e Affari esteri recano **l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione dei Protocolli n. 15 e n. 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, fatti a Strasburgo, rispettivamente il 24 giugno ed il 2 ottobre 2013, recanti entrambi emendamenti alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dal nostro Paese con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

In particolare, il **Protocollo n. 15 - per la cui entrata in vigore è necessaria la ratifica di tutti gli Stati parte della Convenzione - introduce modifiche alla procedura davanti alla Corte europea dei diritti di Strasburgo** prevedendo, in particolare, **la riduzione da 6 a 4 mesi del termine per il ricorso** dalla definitiva pronuncia interna. Ulteriori novità riguardano anche il sistema di rinvio della competenza alla Grande Camera, con l'eliminazione del sistema di veto attualmente concesso agli Stati membri e alla vittima.

Con la ratifica del **Protocollo n. 16 - per la cui entrata in vigore è invece richiesta la ratifica di soli 10 Stati - si prevede l'introduzione del cd. parere consultivo preventivo** su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli; si tratta di un meccanismo per certi versi analogo al rinvio pregiudiziale esperibile di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ma a differenza di questo non comporta un obbligo da parte del giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della Corte EDU.

Il **Protocollo 15, non è ancora in vigore**: è stato firmato da tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, 45 dei quali hanno depositato gli strumenti di ratifica (non lo ha fatto ancora, oltre all'**Italia**, la Bosnia-Erzegovina, che ha sottoscritto il Protocollo l'11 maggio 2018). Per l'entrata in vigore è necessario infatti il deposito degli strumenti di ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Il Protocollo 16 è in vigore dal 1° agosto 2018 avendo raggiunto le 10 ratifiche da parte di Stati membri del Consiglio d'Europa, necessarie per l'entrata in vigore di Protocolli opzionali, come quello in esame (su cui cfr. *infra*). Gli strumenti di ratifica sono stati depositati da Albania, Armenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Lituania, San Marino, Slovenia e Ucraina.

L'adozione dei Protocolli nn.15 e 16 è derivata, anzitutto, dalla consapevolezza di alcune difficoltà nel funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel tempo, ha accusato problemi di arretrato, col rischio di realizzare essa stessa una violazione di uno dei diritti fondamentali da essa stessa tutelati, quello alla durata ragionevole del processo (art. 6, comma 1, CEDU). È apparso inoltre necessario adeguare la struttura e le procedure della Corte a un'utenza potenziale che raggiunge ormai circa 800 milioni di cittadini. Constatando l'insufficienza di alcune misure introdotte (ad es. dal Protocollo n. 14), quali l'introduzione di un giudice unico chiamato a decidere i casi manifestamente inammissibili, l'ampliamento delle competenze attribuite ai comitati composti di soli tre giudici e l'aggiunta di un criterio di ammissibilità per il quale la Corte può rifiutare i ricorsi in mancanza di un pregiudizio importante dei diritti del ricorrente, il dibattito sulla riforma della Corte europea dei diritti umani è culminato nella Conferenza di Brighton dell'aprile 2012⁷².

Sulla scia della dichiarazione finale di Brighton - in particolare dell'obbligo degli Stati di provvedere all'attivazione della Convenzione, rafforzando tuttavia il principio di sussidiarietà e il principio del margine di apprezzamento nel rapporto delle rispettive giurisdizioni con la Corte europea - è stato redatto il Protocollo n. 15.

Il margine di apprezzamento è costituito dall'ambito in cui la Corte riconosce agli Stati libertà di azione e di manovra, prima di dichiarare che una misura statale di deroga, di limitazione o di interferenza con una libertà garantita dalla CEDU configuri una concreta violazione della Convenzione stessa.

Quanto al Protocollo n. 16, la relazione introduttiva al disegno di legge pone in rilievo come la Conferenza di Smirne sul futuro della Corte (26-27 aprile 2011) nella sua dichiarazione finale, invitasse "il Comitato dei Ministri a considerare l'opportunità di introdurre una procedura che consentisse alle più alte giurisdizioni nazionali di richiedere pareri consultivi alla Corte, relativamente all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione, per chiarire le disposizioni della Convenzione

⁷² Sulla Conferenza di Brighton v. diffusamente il *Quaderno* n. 9 (2012), pag. 38 ss.

e la giurisprudenza della Corte, fornendo in questo modo ulteriore attività di indirizzo al fine di aiutare gli Stati parte ad evitare future violazioni".

Esame dei progetti di legge di ratifica

I due provvedimenti sono stati assegnati in sede referente alle **Commissioni Giustizia e Affari Esteri della Camera**, che hanno nominato come **relatori** rispettivamente **Iolanda Di Stasio** (M5S) e **Yana Chiara Ehm** (M5S). L'esame è iniziato il 23 gennaio 2019 e, al termine delle relazioni, è stato richiesto da parte dei deputati lo svolgimento di audizioni di esperti del settore per approfondire alcuni aspetti ritenuti problematici.

Le **audizioni** sono iniziate il 12 febbraio 2019 e si sono concluse il 4 febbraio 2020. Oltre a professori universitari di diritto costituzionale e internazionale ed avvocati internazionalisti, sono stati ascoltati i presidenti della Corte di cassazione, Giovanni Mammonè (accompagnato dal Consigliere di cassazione, Guido Raimondi, già presidente della Corte EDU), del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi, e della Corte dei conti, Angelo Buscema, nonché il Rappresentante permanente dell'Italia presso il Consiglio d'Europa, Ambasciatore Michele Giacomelli, e l'attuale giudice italiano presso la Corte EDU, Raffaele Sabato.

Nel corso delle audizioni, sono stati evidenziati alcuni **profili critici** in riferimento principalmente al **Protocollo n. 16**, per quanto riguarda la **possibilità di richiedere un parere consultivo alla Corte EDU nel corso di un giudizio**. Si ritiene infatti che tale richiesta rischi di allungare ulteriormente i tempi dei processi, non apportando in realtà un contributo determinante al giudizio *a quo*, in quanto si tratta di parere non vincolante. E in ogni caso, qualora tale strumento venisse utilizzato frequentemente, rischierebbe di aggravare il lavoro della CEDU anziché snellirlo, finalità in teoria perseguita dal Protocollo n. 16.

Inoltre, è stato evidenziato che la nostra Corte costituzionale ha sempre chiarito che, nel caso di contrasto tra norme interne e convenzione, il giudice *a quo* è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale (salve le possibilità dell'interpretazione conforme a Costituzione).

Introducendo invece la richiesta di parere preventivo alla CEDU si rischierebbe di scavalcare il giudice costituzionale italiano (*cf.* da ultimo la sentenza n. 269 del 2019).

In relazione al **Protocollo n. 15**, le perplessità maggiori hanno riguardato la **riduzione del termine per presentare ricorso**, da sei a quattro mesi.

A **favore dei Protocolli** è stato invece evidenziato che essi nascono per favorire il dialogo tra le Corti, promuovendo la **collaborazione tra le corti europee sul**

piano contenutistico e dei principi. Del resto le Corti nazionali sono chiamate a tener conto dell'interpretazione della CEDU e dei principi della convenzione. Il problema è la disparità di interpretazioni che può nascere dalla lettura della convenzione. Non abbiamo a che fare con una norma direttamente applicabile, come nel caso della normativa UE, ma con principi che orientano i singoli stati membri. Quindi la convenzione vive dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali, che in questo modo, grazie al Protocollo n. 16, avrebbero uno strumento ulteriore per interrogare la CEDU preventivamente. Il presupposto è quello della **permeabilità tra gli ordinamenti europei e nazionali e di un rapporto non conflittuale ma di collaborazione e sinergia** tra le corti nazionali ed europee.

Infine, in relazione alla possibilità che il parere preventivo possa portare un **allungamento dei tempi dei processi**, è stato segnalato che **solo le corti apicali** possono formulare istanza alla CEDU, cosa che circoscrive il numero di possibili ricorsi.

Per quanto riguarda poi i **tempi di lavoro della CEDU**, si è evidenziato che il meccanismo del parere preventivo consentirebbe di individuare in anticipo questioni nuove, in modo da evitare che nasca un contenzioso importante successivamente, valorizzando il **carattere preventivo e deflattivo** dello strumento. Inoltre, l'eliminazione della possibilità che una delle Parti possa opporsi alla rimessione alla Grande Camera (*Grande Chambre*) di una questione oggetto di ricorso innanzi a una Camera della Corte europea - prevista dal Protocollo n. 15 - può comportare una maggiore velocità procedurale.

In merito alla riduzione del termine per ricorrere a 4 mesi, è stato sottolineato come il contenzioso non nasca da un unico atto, ma da più gradi di giudizio, quindi **le parti possono maturare l'idea di ricorrere alla CEDU già nel corso dei tre gradi di giudizio.**

Sempre nel corso delle audizioni, è stato infine ricordato che il Protocollo n. 15 è stato sottoscritto durante la presidenza britannica del Consiglio d'Europa, ispirata dall'intento di limitare i poteri della CEDU, per evitare un'ingerenza troppo profonda negli ordinamenti nazionali. E' stata così proposta la modifica del preambolo del Protocollo n. 15, aggiungendo il riferimento al margine di apprezzamento nazionale delle corti nazionali, ciò che consente all'ordinamento interno una maggiore elasticità nell'attuazione delle sentenze della Corte europea.

Al termine delle audizioni, è ripreso l'esame in sede referente dei provvedimenti nella seduta del **4 marzo 2020.**

È stato **adottato come testo base per il prosieguo dell'esame il disegno di legge governativo**, fissando il termine per la presentazione degli emendamenti (tale termine è stato oggetto di rinvio, a causa dell'emergenza "coronavirus"). Inoltre, a

fronte del permanere di forti perplessità circa l'introduzione della richiesta di parere preventivo alla Corte EDU, operata dal Protocollo n. 16, è stata ipotizzata la **possibilità di scindere l'iter dei due Protocolli**, attraverso la presentazione di un emendamento volto a sopprimere il riferimento al Protocollo n. 16 agli articoli 1 e 2 del disegno di legge.

La Viceministra agli Affari Esteri, Marina Sereni, ha dichiarato che il governo non pensa di ritirare il disegno di legge di ratifica in esame per presentarne due distinti, come chiesto da alcune forze politiche, perché ciò allungherebbe ulteriormente i tempi di esame del provvedimento. Si riserva invece di valutare gli emendamenti che saranno presentati, soprattutto in relazione alla possibilità di sopprimere la ratifica del Protocollo n. 16.

Taluni gruppi hanno sottolineato l'opportunità di procedere rapidamente nel seguito dell'esame del **Protocollo n. 15** poiché, essendosi quasi completato l'iter di ratifica da parte della Bosnia-Erzegovina, è stato ormai **ratificato da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad eccezione dell'Italia, cosa che impedisce l'entrata in vigore del Protocollo**, essendo quest'ultima subordinata alla ratifica di tutti i paesi membri.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge C. 1124 riproduce sostanzialmente il contenuto dell'A.S. 2921, già approvato dalla Camera dei deputati nella XVII legislatura.

Gli **articoli 1 e 2** contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli nn. 15 e 16 e il relativo ordine di esecuzione.

In particolare, piena esecuzione al Protocollo n. 15 è data il primo giorno del mese successivo alla scadenza dei tre mesi decorrenti dalla data in cui tutte le Alte parti contraenti la Convenzione dei diritti dell'uomo abbiano espresso il consenso ad essere vincolate dal Protocollo. La piena esecuzione al Protocollo n. 16 (che è, invece, un Protocollo opzionale) è data il primo giorno del mese successivo alla scadenza dei tre mesi decorrenti dalla data in cui dieci Alte Parti contraenti la Convenzione abbiano espresso analogo consenso.

L'articolo 3, comma 1, stabilisce che le alte giurisdizioni nazionali che possono presentare alla Grande Camera della CEDU le richieste di parere consultivo sono (comma 1):

- la Corte di cassazione;
- il Consiglio di Stato;
- la Corte dei conti;

- il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Si tratta quindi di giudici di ultima istanza del processo penale, civile, amministrativo, contabile, tributario e militare.

La norma costituisce attuazione dell'art. 10 del protocollo n. 16 che prevede che ogni Parte contraente della Convenzione debba indicare al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica quali siano le alte giurisdizioni che possono fare richiesta dei pareri consultivi, non vincolanti, alla Corte europea dei diritti dell'uomo su questioni di principio relative all'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà contemplati dalla Convenzione EDU e dai suoi Protocolli. La ratio dell'istituto, non è quella di trasferire la causa alla Corte, quanto, piuttosto, di conferire all'autorità giudiziaria che presenta la richiesta i mezzi necessari per garantire il rispetto dei diritti previsti nella Convenzione durante l'esame della causa pendente dinanzi ad essa e, in prospettiva, di evitare l'intervento dei giudici sovranazionali successivamente all'esaurimento delle vie di ricorso interne.

Il **comma 2** prevede che il giudice - il quale richieda il parere consultivo alla Corte europea dei diritti dell'uomo - può disporre la sospensione del processo fino alla ricezione del parere stesso. Si tratta dell'introduzione di una nuova ipotesi di sospensione facoltativa del processo, che si aggiunge a quelle già previste dall'ordinamento. Si ricorda che la richiesta di decisione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea provoca la sospensione obbligatoria della procedura nazionale fino al momento in cui la Corte abbia deliberato.

Il **comma 3** dell'articolo 3 consente alla Corte costituzionale di provvedere con proprie disposizioni all'applicazione del Protocollo n. 16 e quindi, eventualmente, nell'ambito dell'autonomia dell'organo costituzionale, disciplinare le modalità attraverso le quali rivolgersi in via consultiva alla Corte di Strasburgo.

L'**articolo 4**, infine, riguarda l'entrata in vigore della legge, che ha luogo il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*.

Il contenuto dei Protocolli nn. 15 e 16

Il contenuto del Protocollo n. 15 consta di un preambolo e 9 articoli, il primo dei quali aggiunge un nuovo "considerando" alla fine del preambolo della CEDU, nel quale si ribadisce la primaria responsabilità delle Parti contraenti, in conformità al principio di sussidiarietà, nel garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella Convenzione medesima e nei suoi Protocolli. Si ribadisce altresì che le **Parti contraenti godono di un margine di apprezzamento nell'attuazione delle disposizioni della Convenzione, sotto il controllo della Corte europea dei diritti umani**. L'articolo 2 aggiunge un paragrafo dopo il paragrafo 1 dell'articolo 21 della

Convenzione, dedicato alle condizioni per l'esercizio delle funzioni di giudice della Corte europea dei diritti umani: in base alla nuova formulazione, i candidati dovranno avere meno di 65 anni di età alla data in cui la lista dei tre candidati di ciascuna Parte contraente deve pervenire all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, come previsto dal successivo articolo 22 della Convenzione. Viene al tempo stesso soppressa la previsione (contenuta all' art. 23, comma 2, della Convenzione) secondo cui il mandato dei giudici termina comunque al compimento dei 70 anni di età.

La relazione introduttiva rileva come le novità introdotte siano volte a consentire a giudici altamente qualificati di rimanere in carica per l'intero mandato di nove anni, rafforzando così la coesione tra i componenti della Corte.

L'articolo 3 prevede la soppressione della parte finale dell'articolo 30 della Convenzione, e segnatamente della possibilità che una delle Parti si opponga alla rimessione alla Grande Camera (*Grande Chambre*) di una questione oggetto di ricorso innanzi a una Camera della Corte europea, la quale sollevi gravi problemi interpretativi, o la cui soluzione rischi di andare in contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte. L'art. 4 modificando l'art. 35 della Convenzione riduce da sei mesi a quattro mesi dalla sentenza definitiva nazionale il termine di presentazione del ricorso alla CEDU. L'articolo 5 interviene ugualmente sull'articolo 35 della Convenzione, ma sul par. 3, lettera b), che riguarda una delle condizioni di irricevibilità di un ricorso da parte della Corte europea, e in particolare la fattispecie per la quale il ricorrente non abbia subito un pregiudizio importante dei propri diritti.

L'articolo 5 del Protocollo n. 15 in esame sopprime l'ultima parte della lettera b), rimuovendo dal giudizio della Corte sull'entità del pregiudizio subito dal ricorrente la preoccupazione di non rigettare ricorsi non debitamente esaminati dai tribunali interni. Tale misure è intesa ad agevolare il giudizio di apprezzamento della Corte sull'entità del pregiudizio subito dal ricorrente.

Infine, gli articoli 6-9 contengono disposizioni finali e transitorie del Protocollo n. 15: depositario del Protocollo sarà il Segretario generale del Consiglio d'Europa, presso il quale verranno depositati gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione delle Parti contraenti. L'entrata in vigore del Protocollo avverrà il primo giorno del mese successivo alla scadenza di tre mesi dalla data in cui tutte le Parti contraenti della CEDU avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo n. 15. Sono previste altresì disposizioni di carattere transitorio riguardanti i candidati alla carica di giudice, le cause già pendenti per le quali si sia proposta la rimessione alla Grande Camera, la finestra temporale entro la quale poter presentare ricorsi alla Corte europea.

Il Protocollo n. 16, agevolando l'interazione tra giudici nazionali e Corte europea dei diritti dell'uomo sulla base di un modello procedimentale in parte analogo al rinvio pregiudiziale (interpretativo) alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), prevede che le alte giurisdizioni nazionali possano chiedere, nell'ambito di una causa pendente davanti ad esse, pareri consultivi non vincolanti alla Corte europea su questioni di principio relative all'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà contemplati dalla Convenzione e dai suoi Protocolli.

Il Protocollo si compone di un preambolo e di 11 articoli, il primo dei quali prevede che **le più alte giurisdizioni di ciascuna Parte contraente**, designate come previsto nell'articolo 10 del Protocollo, **possono** (non sono quindi obbligate) **presentare alla Corte europea richiesta di pareri consultivi** - che l'art. 5 precisa essere **non vincolanti** - su questioni di principio concernenti i diritti e le libertà definiti dal sistema della Convenzione europea e relativi protocolli. Viene altresì specificato che tali pareri consultivi possono essere richiesti **solo nell'ambito di una causa pendente dinanzi alla giurisdizione che presenta la domanda**, la quale deve altresì motivare la richiesta di parere e produrre elementi di fatto e di diritto emersi nella causa.

La **non vincolatività dei pareri** comporta che sarà in capo all'autorità richiedente il potere di decidere degli effetti del parere consultivo nel procedimento nazionale. Potrebbe, infatti, accadere che il **giudice nazionale non accolga l'interpretazione fornita dalla Corte europea** e non la applichi al caso davanti ad essa pendente. Inoltre, nel caso opposto (cioè se la decisione del giudice nazionale si conformi al parere consultivo) **la parte del processo potrebbe ritenere erronea l'applicazione del parere** al caso concreto operata dal giudice nazionale ed adire la stessa Corte europea in sede contenziosa.

L'articolo 2 prevede il ruolo centrale della Grande Camera: infatti un collegio di cinque giudici ad essa appartenenti decide l'accoglimento della richiesta di parere consultivo, motivando l'eventuale rigetto di essa. Il parere consultivo, se la richiesta è accolta, viene poi emesso dalla Grande Camera. Sono previste garanzie per le quali nel collegio e nella Grande Camera siano rappresentate le istanze della Parte richiedente, con la presenza del giudice ad essa riferito o di persona comunque ad essa gradita.

L'articolo 3 conferisce al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e alla Parte contraente da cui proviene la richiesta di parere il diritto di presentare osservazioni scritte e di prendere parte alle udienze. Peraltro, il Presidente della Corte europea può invitare anche altre Parti contraenti o persone ad esercitare le medesime prerogative.

In base agli articoli 4-6 i **pareri** consultivi emessi dalla Grande Camera sono **motivati** e pubblicati ed è altresì **prevista la *dissenting opinion***. Le Parti

contraenti considerano gli articoli da 1 a 5 del Protocollo in esame come articoli addizionali alla CEDU. I rimanenti articoli da 7 a 11 del Protocollo in esame contengono le consuete disposizioni finali: depositario del Protocollo sarà il Segretario generale del Consiglio d'Europa. L'entrata in vigore del Protocollo avverrà il primo giorno del mese successivo alla scadenza di tre mesi dalla data in cui almeno 10 Parti contraenti della CEDU avranno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal Protocollo medesimo. Il Protocollo non ammette la formulazione di riserve alle sue disposizioni, in difformità a quanto previsto dall'articolo 57 della Convenzione. Peraltro ciascuna delle Parti contraenti, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, accettazione o approvazione, con dichiarazione indirizzata al depositario, indica quali siano le autorità giudiziarie nazionali competenti per richiedere pareri consultivi della Corte europea.

Come accennato, la procedura consultiva introdotta dal Protocollo ricalca in parte quella del **rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea**, che consente - e, in alcuni casi, obbliga - a una giurisdizione nazionale di ogni grado di interrogare la Corte di giustizia sull'interpretazione o sulla validità del diritto europeo nell'ambito di un contenzioso in cui tale giurisdizione venga coinvolta. A differenza delle altre procedure giurisdizionali, il rinvio pregiudiziale non è un ricorso contro un atto europeo o nazionale, bensì un quesito sull'applicazione del diritto europeo.

In relazione alle **principali differenze** tra la procedura consultiva di cui al Protocollo n. 16 e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea - oltre al fatto che, ai sensi del Protocollo, i pareri consultivi possono essere chiesti **solo dalle alte giurisdizioni** nazionali di ultima istanza - è soprattutto la **non vincolatività del parere della Corte EDU** a costituire il principale discrimine rispetto alle decisioni sulle questioni pregiudiziali.

Si ricorda, infatti, che la decisione della Corte di giustizia è vincolante non solo per la giurisdizione nazionale che ha avviato il rinvio pregiudiziale ma anche per tutte le giurisdizioni nazionali degli Stati membri. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE mira pertanto a garantire uniformità in sede di applicazione giudiziale a tutto il diritto dell'Unione europea. L'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) precisa, poi, che le giurisdizioni nazionali di ultima istanza, le cui decisioni non possono essere oggetto di ricorso, hanno l'obbligo di adire la Corte di Giustizia per la richiesta di un rinvio pregiudiziale (salvo nel caso in cui esista già una giurisprudenza della Corte in materia o nel caso in cui l'interpretazione della norma di diritto dell'UE in questione sia evidente). I giudici nazionali non di ultimo grado possono, invece, adire la Corte di giustizia se nutrono dubbi sull'interpretazione di una disposizione europea.

5. Testi normativi

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

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

così come modificata dai Protocolli nn. 11 e 14¹

I Governi firmatari, membri del Consiglio d'Europa,

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;

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

hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo

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

Titolo I

Diritti e libertà

Articolo 2

Diritto alla vita

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

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

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

Articolo 3

Proibizione della tortura

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

Articolo 4

Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato

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

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

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

Articolo 5

Diritto alla libertà e alla sicurezza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articolo 6

Diritto a un equo processo

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

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

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

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

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

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

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

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

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

Articolo 7

Nulla poena sine lege

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

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

generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

Articolo 8

Diritto al rispetto della vita privata e familiare

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

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

Articolo 9

Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

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

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

Articolo 10

Libertà di espressione

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

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

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

Articolo 11

Libertà di riunione e di associazione

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

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

Articolo 12

Diritto al matrimonio

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

Articolo 13

Diritto a un ricorso effettivo

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

Articolo 14

Divieto di discriminazione

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

Articolo 15

Deroga in caso di stato d'urgenza

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

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

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

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

Articolo 16

Restrizioni all'attività politica degli stranieri

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

Articolo 17

Divieto dell'abuso di diritto

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

Articolo 18

Limite all'applicazione delle restrizioni ai diritti

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

Titolo II

Corte europea dei diritti dell'uomo

Articolo 19

Istituzione della Corte

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

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

Articolo 20

Numero di giudici

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

Articolo 21

Condizioni per l'esercizio delle funzioni

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

2. I giudici siedono alla Corte a titolo individuale.

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

Articolo 22

Elezione dei giudici

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

Articolo 23

Durata del mandato e revoca

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

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

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

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

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

Articolo 24

Cancelleria e relatori

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

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

Articolo 25

Assemblea plenaria

La Corte riunita in Assemblea plenaria

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

b) costituisce Camere per un periodo determinato;

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

d) adotta il regolamento della Corte;

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

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

Articolo 26

Composizione di giudice unico, comitati, Camere e Grande Camera

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

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

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

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

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

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

Articolo 27

Competenza dei giudici unici

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

2. La decisione è definitiva.

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

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

Articolo 28

Competenza dei comitati

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

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

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

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

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

Articolo 29

Decisioni delle Camere sulla ricevibilità e il merito

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

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

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

Articolo 30

Rimessione alla Grande Camera

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

Articolo 31

Competenze della Grande Camera

La Grande Camera

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

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

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

Articolo 32

Competenza della Corte

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

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

Articolo 33

Ricorsi interstatali

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

Articolo 34

Ricorsi individuali

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

Articolo 35

Condizioni di ricevibilità

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

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

a) è anonimo; oppure

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

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

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

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

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

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

Articolo 36

Intervento di terzi

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

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

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

Articolo 37

Cancellazione

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

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

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

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

Articolo 38

Esame in contraddittorio della causa

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

Articolo 39

Composizione amichevole

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

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

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

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

Articolo 40

Udienza pubblica e accesso ai documenti

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

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

meno che il presidente della Corte non decida diversamente.

Articolo 41

Equa soddisfazione

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

Articolo 42

Sentenze delle Camere

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

Articolo 43

Rinvio dinnanzi alla Grande Camera

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

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

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

Articolo 44

Sentenze definitive

1. La sentenza della Grande Camera è definitiva.

2. La sentenza di una Camera diviene definitiva

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

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

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

3. La sentenza definitiva è pubblicata.

Articolo 45

Motivazione delle sentenze e delle decisioni

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

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

Articolo 46

Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze

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

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

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

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

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

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

Articolo 47

Pareri consultivi

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

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

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

Articolo 48

Competenza consultiva della Corte

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

Articolo 49

Motivazione dei pareri consultivi

1. Il parere della Corte è motivato.

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

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

Articolo 50

Spese di funzionamento della Corte

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

Articolo 51

Privilegi e immunità dei giudici

I giudici beneficiano, durante l'esercizio delle loro funzioni, dei privilegi e delle immunità previsti dall'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa e dagli accordi conclusi in base a questo articolo.

Titolo III

Disposizioni varie

Articolo 52

Inchieste del Segretario generale

Ogni Alta Parte contraente, su domanda del Segretario generale del Consiglio d'Europa, fornirà le spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura l'effettiva applicazione di tutte le disposizioni della presente Convenzione.

Articolo 53

Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti

Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi.

Articolo 54

Poteri del Comitato dei Ministri

Nessuna disposizione della presente Convenzione porta pregiudizio ai poteri conferiti al Comitato dei Ministri dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

Articolo 55

Rinuncia a strumenti alternativi di composizione delle controversie

Le Alte Parti contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, ad avvalersi dei trattati, delle convenzioni o delle dichiarazioni tra di esse in vigore allo scopo di sottoporre, mediante ricorso, una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste da detta Convenzione.

Articolo 56

Applicazione territoriale

1. Ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo, può dichiarare, mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che la presente Convenzione si applicherà, con riserva del paragrafo 4 del presente articolo, su tutti i territori o su determinati territori di cui esso cura le relazioni internazionali.
2. La Convenzione si applicherà sul territorio o sui territori designati nella notifica a partire dal trentesimo giorno successivo alla data in cui il Segretario generale del Consiglio d'Europa avrà ricevuto tale notifica.
3. Sui detti territori le disposizioni della presente Convenzione saranno applicate tenendo conto delle necessità locali.
4. Ogni Stato che abbia presentato una dichiarazione conformemente al primo paragrafo del presente articolo può, in qualunque momento, dichiarare,

relativamente a uno o a più territori indicati in tale dichiarazione, di accettare la competenza della Corte a esaminare ricorsi di persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di privati a norma dell'articolo 34 della Convenzione.

Articolo 57

Riserve

1. Ogni Stato, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione. Le riserve di carattere generale non sono autorizzate ai sensi del presente articolo.
2. Ogni riserva emessa in conformità al presente articolo comporta una breve esposizione della legge in questione.

Articolo 58

Denuncia

1. Un'Alta Parte contraente può denunciare la presente Convenzione solo dopo un periodo di cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti e dando un preavviso di sei mesi mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che ne informa le altre Parti contraenti.
2. Tale denuncia non può avere l'effetto di svincolare l'Alta Parte contraente interessata dagli obblighi contenuti nella presente Convenzione per quanto riguarda qualunque fatto suscettibile di costituire una violazione di tali obblighi, da essa posto in essere anteriormente alla data in cui la denuncia è divenuta efficace.
3. Alla stessa condizione, cesserebbe d'esser parte alla presente Convenzione qualunque Parte contraente che non fosse più membro del Consiglio d'Europa.

4. La Convenzione può essere denunciata in conformità alle disposizioni dei precedenti paragrafi per quanto riguarda ogni territorio in relazione al quale sia stata dichiarata applicabile in base all'articolo 56.

Articolo 59

Firma e ratifica

1. La presente Convenzione è aperta alla firma dei membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata. Le ratifiche saranno depositate presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. L'Unione europea può aderire alla presente Convenzione.

3. La presente Convenzione entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica.

4. Per ogni firmatario che la ratificherà successivamente, la Convenzione entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

5. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti i membri del Consiglio d'Europa l'entrata in vigore della Convenzione, i nomi delle Alte Parti contraenti che l'avranno ratificata, nonché il deposito di ogni altro strumento di ratifica avvenuto successivamente.

Fatto a Roma il 4 novembre 1950 in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale ne trasmetterà copie autenticate a tutti i firmatari.

5.2. Protocollo addizionale n. 1

PROTOCOLLO ADDIZIONALE N. 1

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

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

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 - Protezione della proprietà

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

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

Articolo 2 - Diritto all'istruzione

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

Articolo 3 - Diritto a libere elezioni

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

Articolo 4 - Applicazione territoriale

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

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

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

Articolo 5 - Relazioni con la Convenzione

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

Articolo 6 - Firma e ratifica

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

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

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

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

5.3. Protocollo addizionale n. 4

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

I Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

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.

5.4. Protocollo addizionale n. 7

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

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

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.

5.5. 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
CIRCOSTANZA⁷⁴**

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

⁷⁴ 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.

5.6. Legge 24 marzo 2001, n. 89

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

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2001

CAPO I

**DEFINIZIONE IMMEDIATA DEL
PROCESSO CIVILE**

ARTICOLO N.1

(Pronuncia in camera di consiglio)

Art. 1

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

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

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

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

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

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

CAPO II

EQUA RIPARAZIONE

ARTICOLO N.1 bis

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

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

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

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

ARTICOLO N.1 ter

(Rimedi preventivi) (1)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICOLO N.2

(Diritto all'equa riparazione)

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

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

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

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

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

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

2-quinquies. Non è riconosciuto alcun indennizzo:

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

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

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

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

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

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

b) contumacia della parte;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICOLO N.2 bis

(Misura dell'indennizzo) (1).

Art. 2-bis

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

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

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

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

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

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

b) del comportamento del giudice e delle parti;

c) della natura degli interessi coinvolti;

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

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

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

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

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

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

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

ARTICOLO N.3

(Procedimento) (1)

Art. 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICOLO N.4

(Termine di proponibilità) (1)

Art. 4

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

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

ARTICOLO N.5

(Notificazioni e comunicazioni) (1)

Art. 5

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

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

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

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

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

ARTICOLO N.5 bis

(Gratuità del procedimento)

Art. 5-bis

[1. Il procedimento di cui all'articolo 3 è esente dal pagamento del contributo unificato di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Il procedimento iscritto prima del 13 marzo 2002 è esente dall'imposta di bollo, dai diritti di cancelleria e dai diritti di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario.] (1)

(1) Articolo inserito dall'articolo 2 del D.L. 11 marzo 2002, n. 28, e successivamente abrogato dall'articolo 299 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, a decorrere dal 1° luglio 2002.

ARTICOLO N.5 ter

(Opposizione) (1)

1. Contro il decreto che ha deciso sulla domanda di equa riparazione può essere proposta opposizione nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento ovvero dalla sua notificazione.

2. L'opposizione si propone con ricorso davanti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il giudice che ha emesso il decreto. Si applica l' articolo 125 del codice di procedura civile.

3. La corte d'appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Del collegio non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento impugnato.

4. L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento. Il collegio, tuttavia, quando ricorrono gravi motivi, può, con ordinanza non impugnabile, sospendere l'efficacia esecutiva del decreto opposto.

5. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo.

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

ARTICOLO N.5 *quater*

(Sanzioni processuali) (1)

1. Con il decreto di cui all' articolo 3, comma 4 , ovvero con il provvedimento che definisce il giudizio di opposizione, il giudice, quando la domanda per equa riparazione è dichiarata inammissibile ovvero manifestamente infondata, può condannare il ricorrente al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro non inferiore ad euro 1.000 e non superiore ad euro 10.000.

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

ARTICOLO N.5 *quinquies*

Esecuzione forzata (1).

Art. 5-quinquies

1. Al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge, non sono ammessi a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso la Tesoreria centrale e presso le Tesorerie provinciali dello Stato per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge.

2. Ferma restando l'impignorabilità prevista dall' articolo 1, commi 294-bis e 294-ter, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 , e successive modificazioni, anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e i sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del

libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile, con atto notificato ai Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , ovvero al funzionario delegato del distretto in cui e' stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio competente presso i Ministeri di cui all' articolo 3, comma 2 , a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi.

3. Gli atti di pignoramento o di sequestro devono indicare a pena di nullità rilevabile d'ufficio il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione.

4. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla Tesoreria centrale e alle Tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle Tesorerie medesime, ne' sospendono l'accredito di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie in tali casi rendono dichiarazione negativa, richiamando gli estremi della presente disposizione di legge.

5. L' articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313 , convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460 , si applica anche ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, ivi compresi quelli accreditati mediante aperture di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate.

(1) Articolo inserito dall'articolo 6, comma 6, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64.

ARTICOLO N.5 *sexies*

(Modalità di pagamento) (1)

1. Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 ha validità semestrale e deve essere rinnovata a richiesta della pubblica amministrazione.

3. Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia, da emanare entro il 30 ottobre 2016, sono approvati i modelli di dichiarazione di cui al comma 1 ed è individuata la documentazione da trasmettere all'amministrazione debitrice ai sensi del predetto comma 1. Le amministrazioni pubblicano nei propri siti istituzionali la modulistica di cui al periodo precedente.

4. Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso.

5. L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti.

6. L'amministrazione esegue, ove possibile, i provvedimenti per intero. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio, fatto salvo il ricorso ad anticipazioni di tesoreria mediante pagamento in conto sospeso, la cui regolarizzazione avviene a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie, di cui all' articolo 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 .

7. Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, ne' proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento.

8. Qualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge proponano l'azione di ottemperanza di cui al titolo I del libro quarto del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 , il giudice amministrativo nomina, ove occorra, commissario ad acta un dirigente dell'amministrazione soccombente, con esclusione dei titolari di incarichi di Governo, dei capi dipartimento e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali generali. I compensi riconosciuti al commissario ad acta rientrano nell'onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti.

9. Le operazioni di pagamento delle somme dovute a norma della presente legge si effettuano mediante accredito sui conti correnti o di pagamento dei creditori. I pagamenti per cassa o per vaglia cambiario non trasferibile sono possibili solo se di importo non superiore a 1.000 euro.

10. Nei casi di riscossione per cassa o tramite vaglia cambiario il creditore può delegare all'incasso un legale rappresentante con il rilascio di procura speciale.

11. Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme

liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta.

12. I creditori di provvedimenti notificati anteriormente all'emanazione dei decreti di cui al comma 3 trasmettono la dichiarazione e la documentazione di cui ai commi precedenti avvalendosi della modulistica presente nei siti istituzionali delle amministrazioni. Le dichiarazioni complete e regolari, già trasmesse alla data di entrata in vigore del presente articolo, conservano validità anche in deroga al disposto dei commi 9 e 10.

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

ARTICOLO N.6

(Norma transitoria)

Art. 6

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte europea. In tal caso, il ricorso alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea (1).

2. La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi

dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

2-bis. Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'articolo 2, comma 2-bis, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'articolo 2 (2).

2-ter. Il comma 2 dell'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'articolo 3, comma 23, dell'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis (3).

(1) Il termine di cui al presente comma è prorogato al 18 aprile 2002 dall'articolo 1 del D.L. 12 ottobre 2001, n. 370, convertito dalla legge 14 dicembre 2001, n. 432.

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

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

ARTICOLO N.7

(Disposizioni finanziarie)

Art. 7

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato

ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica

italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

5.7. 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;».

5.8. Legge 24 dicembre 2012, n. 234

"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2013

Art. 43

Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea

1. Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
2. Lo Stato esercita nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 41 della presente legge.
3. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali.
4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
5. Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 10:
 - a) nei modi indicati al comma 7, qualora l'obbligato sia un ente territoriale;
 - b) mediante prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ai sensi della legge 29 ottobre 1984, n. 720, per tutti gli enti e gli organismi pubblici, diversi da quelli indicati nella lettera a), assoggettati al sistema di tesoreria unica;
 - c) nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato e in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b).

6. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, e' stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato.

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa e' recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

8. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 7 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

9. Le notifiche indicate nei commi 6 e 7 sono effettuate a cura e a spese del Ministero dell'economia e delle finanze.

9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse⁷⁵.

⁷⁵ Comma inserito dall'articolo 4-bis, comma 1, del D.L. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 marzo 2015, n. 20; successivamente modificato dall'articolo 9, comma 8, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125 e, da ultimo, sostituito dall'articolo 1, comma 813, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni⁷⁶.

⁷⁶ La L. 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto (con l'art. 1, comma 421) che *"L'articolo 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, si interpreta nel senso che il diritto di rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per la definizione delle controversie dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che si siano concluse con decisione di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo ai sensi degli articoli 37 e 39 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848"*.

La procedura di rivalsa ha inizio con una notifica del Ministero dell'economia e delle finanze all'ente ritenuto responsabile della violazione. A seguito di tale notifica e in caso di mancato spontaneo adempimento, il MEF trasmette gli atti alla Presidenza del Consiglio al fine dell'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ingiunge il pagamento della somma. Il DPCM è impugnabile. Successivamente, la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ha stabilito la possibilità per gli enti locali di rateizzare il rimborso allo Stato.

VII. ULTERIORI DOCUMENTI

Corte di cassazione (sez. III Penale)
sentenza 16 gennaio 2020, n. 6626
(Caso Carola Rackete)

Penale Sent. Sez. 3 Num. 6626 Anno 2020

Presidente: LAPALORCIA GRAZIA

Relatore: GAI EMANUELA

Data Udienza: 16/01/2020

SENTENZA

sul ricorso proposto dal
Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento
nel procedimento nei confronti di
Rackete Carola, nata a Preetz Kreis Plon l'08/05/1988



IL CANCELLIERE ESPERTO
Luana Mancini

avverso l'ordinanza del 02/07/2019 del Giudice delle indagini preliminari del
Tribunale di Agrigento

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;
udita la relazione svolta dal consigliere Emanuela Gai;
letta la requisitoria del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore
generale Delia Cardia, che ha concluso chiedendo l'annullamento senza rinvio
dell'ordinanza;
letta la memoria difensiva depositata dagli avv. A. Gamberini e L. Marino, in data
20 dicembre 2019.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Procuratore della Repubblica del Tribunale di Agrigento ricorre per
l'annullamento del provvedimento del Giudice delle indagini preliminari del
Tribunale di Agrigento di non convalida dell'arresto in flagranza di Carola Rackete,
eseguito da militari della Guardia di Finanza, per i reati di cui agli artt. 1100 cod.
nav. e art. 337 cod.pen., fatto commesso in Lampedusa il 29/06/2019.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2. Deduce il ricorrente, con il primo motivo di ricorso, la violazione dell'art. 606 comma 1 lett. b) ed e) cod.proc.pen., erronea applicazione dell'art. 391 comma 4 cod.proc.pen. e illogicità/contraddittorietà della motivazione relativa all'illegittimità dell'arresto.

Argomenta il ricorrente che, pacifica la flagranza del reato per il quale può essere operato l'arresto, tenuto conto che i titoli di reato lo consentivano, e che i termini processuali erano stati rispettati, il Giudice avrebbe travalicato i limiti cognitivi di tale fase, procedendo ad una autonoma valutazione dei dati in suo possesso e pervenendo ad un giudizio sostanziale sulla gravità indiziaria.

Avrebbe errato, il Giudice della convalida, sui requisiti del suo sindacato. Egli avrebbe dovuto unicamente valutare, in presenza del presupposto della flagranza e del rispetto di termini, la legittimità dell'operato della polizia giudiziaria, effettuando un controllo di ragionevolezza sullo stesso, dal momento che sono preclusi in questa fase apprezzamenti relativi alla responsabilità penale ovvero alla sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza.

Il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Agrigento avrebbe travalicato i limiti del suo sindacato, dal momento che avrebbe ritenuto configurabile la causa di giustificazione di cui all'art. 51 cod.pen., fondata su un quadro normativo che lo stesso Giudice definisce "complesso", elemento questo da solo sufficiente ad escludere che la causa di giustificazione fosse emergente *ictu oculi*. Del resto, l'art. 385 cod.proc.pen. vieta l'arresto quando, tenuto conto delle circostanze del caso, "appaia" che il fatto sia stato compiuto nell'adempimento di un dovere. Ciò dovrebbe ritenersi escluso nel caso in esame, dal momento che sono occorse ben dieci pagine al Giudice per dimostrare la sussistenza della predetta causa di giustificazione. La stessa ricostruzione del G.I.P. sarebbe pertanto incompatibile con il concetto di apparenza.

Con il secondo motivo di ricorso, deduce la violazione dell'art. 606 comma 1 lett. b) ed e) cod.proc.pen., erronea applicazione dell'art. 1100 cod. nav. e mancanza, manifesta illogicità e contraddittorietà della motivazione relativa alla qualità di nave da guerra.

Secondo il ricorrente, il Giudice avrebbe erroneamente escluso la natura di nave da guerra della motovedetta V.808 della Guardia di Finanza e sulla scorta di tale erronea interpretazione avrebbe ritenuto insussistente il reato di cui all'art. 1100 cod. nav.

In particolare, il Giudice avrebbe sostenuto tale tesi richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 35/2000, chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità del referendum abrogativo del carattere di corpo militare della Guardia di Finanza, che, contrariamente all'assunto del Giudice, non conterrebbe la limitazione che costui ne aveva tratto (le unità della Guardia di Finanza sono considerate navi da 

guerra solo quando operano fuori dalle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia una autorità consolare).

Al contrario, la giurisprudenza di legittimità in più casi avrebbe qualificato le motovedette della Guardia di Finanza come "navi da guerra", e ciò in quanto esse svolgono funzioni di polizia marittima e sono comandate ed equipaggiate da personale militare, nonché in quanto lo stesso legislatore indirettamente le iscriverebbe in questa categoria (legge 13 dicembre 1956, n. 1409, art. 6). Tale conferma si ricaverebbe dalla più risalente giurisprudenza di legittimità secondo cui una motovedetta armata della Guardia di Finanza in servizio di polizia marittima deve essere considerata nave da guerra (Sez. 3 n. 9978 del 1987).

Nel caso in esame, la motovedetta V.808 della Guardia di Finanza avrebbe tutti i requisiti della nave da guerra: è iscritta nel naviglio militare dello stato ai sensi dell'art. 243 Codice dell'Ordinamento Militare; reca le insegne militari del Corpo di appartenenza, quali colore, scritta, bandiera e guidone; il comandante è un maresciallo ordinario della Guardia di Finanza e riveste lo *status* militare; è armata con dispositivi di armamento individuali e di reparto di tipo militare.

La motovedetta in argomento sarebbe dunque da qualificarsi nave da guerra in servizio, al momento dell'arresto, di polizia marittima ovvero di attività volta a garantire un pacifico, ordinato e sicuro svolgimento delle attività portuali e del mare territoriale (art. 524 reg. cod. nav.).

Con il terzo motivo di ricorso, deduce la violazione dell'art. 606 comma 1 lett. b) ed e) cod.proc.pen., erronea applicazione dell'art. 51 cod.pen. e mancanza, manifesta illogicità e contraddittorietà della motivazione relativa alla sussistenza della causa di giustificazione dell'adempimento del dovere.

Secondo il ricorrente il Giudice avrebbe erroneamente motivato la sussistenza dell'adempimento del dovere, in particolare del dovere di soccorso in mare e degli obblighi che ne scaturiscono, sull'errato presupposto che la vicenda fosse da valutare nel suo insieme, fin dal momento iniziale del salvataggio dei naufraghi in zona SAR libica, per continuare con la permanenza in acque territoriali di fronte all'isola di Lampedusa, e per concludere con la condotta di ingresso nel porto di Lampedusa. A giudizio del ricorrente, la prima parte della vicenda in parola sarebbe oggetto di diverso e autonomo procedimento penale, e dunque in questa sede avrebbe dovuto essere considerata esclusivamente la condotta finale di ingresso con modalità violente nel porto, in un momento nel quale il dovere di soccorso dei migranti sarebbe già stato adempiuto e avrebbe potuto dirsi terminato, anche alla luce delle fonti internazionali (artt. 18 e 19 della convenzione di Montego Bay). Queste ultime non richiedono che il soccorso in mare debba avvenire con trasbordo a terra dei naufraghi, in quanto l'attività di soccorso consisterebbe nella conduzione dei naufraghi in un *place of safety* e non in un

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

"porto sicuro". Sul punto sarebbe evidente la confusione del Giudice nell'interpretazione del concetto di *place of safety*.

Il *place of safety* non richiederebbe, secondo il ricorrente, la necessità di condurre a terra i naufraghi. La stessa nave Sea Watch3 avrebbe dovuto essere considerata "*place of safety*", dal momento che i naufraghi erano stati ivi adeguatamente messi in sicurezza ed assistiti in attesa di una individuazione in via definitiva del luogo di sbarco. Sebbene la conduzione a terra dei naufraghi costituisca opzione ottimale, non di meno non poteva escludersi, come apoditticamente avrebbe fatto il Giudice, la loro adeguata messa in sicurezza nel caso concreto già all'atto del loro trasbordo sull'unità navale, con la conseguenza che il dovere di soccorso doveva ritenersi, in quel momento, già adempiuto.

La concreta valutazione del fatto e il bilanciamento degli interessi in gioco avrebbero dovuto indurre il giudice alla valutazione della circostanza che i migranti, una volta messi in sicurezza a bordo della nave, non erano più esposti ad un pericolo imminente per la loro vita, sicché la condotta dell'indagata non avrebbe potuto ritenersi giustificata dall'adempimento del dovere di soccorso, già avvenuto. In secondo luogo, il Giudice non avrebbe considerato le modalità alternative con cui avrebbe potuto essere adempiuto il dovere di soccorso, mediante il trasbordo dei naufraghi a terra con le scialuppe di bordo. Infine, non si ravviserebbe nel caso di specie la sussistenza di alcuno stato di necessità.

Inoltre, nel caso in esame, la condotta di resistenza sarebbe avvenuta anche in violazione della normativa interna che vietava l'ingresso in porto alla nave, con esposizione dei militari della Guardia di Finanza a rischio per la propria incolumità.

Il provvedimento impugnato avrebbe, poi, fatto un erroneo riferimento all'art. 10 *ter* del d.lgs 286 del 1998, norma diretta all'autorità nazionale e non al comandante di una privata imbarcazione, e all'art. 11 comma 1 *ter* del d.lgs 286 del 1998 nella parte in cui avrebbe affermato che il divieto posto dal provvedimento interministeriale non potrebbe essere ritenuto legittimo se emanato senza rispetto degli obblighi internazionali dello Stato.

3. Il Procuratore generale ha depositato requisitoria scritta con cui ha chiesto l'annullamento senza rinvio dell'ordinanza impugnata. Argomenta il Procuratore generale della Corte di cassazione che, quanto al primo motivo, il Giudice avrebbe travalicato i limiti di cognizione propri di tale fase, finendo per scendere nella valutazione della gravità indiziaria, che non è consentita in sede di giudizio sulla convalida dell'arresto; condivide, nel resto, le ragioni del Pubblico Ministero ricorrente.

4. I difensori di Carola Rackete, nella memoria depositata, hanno argomentato, quanto al primo motivo, la correttezza del controllo di

ragionevolezza effettuato, nel caso in esame, dal Giudice della convalida, avuto riguardo alla sussistenza di un divieto di arresto, ex art. 385 cod.proc.pen., in presenza dell'adempimento del dovere di soccorso, come emergente dai documenti prodotti e dalle dichiarazioni rese dall'arrestata; la correttezza dell'interpretazione della legge in merito al presupposto applicativo dell'art. 1100 cod. nav., non essendo, la motovedetta della Guardia di Finanza, nave da guerra; la contraddittorietà della richiesta di sindacato sulla sussistenza del dovere di soccorso alla luce delle convenzioni internazionali, sulla proporzionalità del comportamento dell'indagata, incompatibile con i limiti del sindacato del giudice della convalida, limiti il cui rispetto era invocato, a dimostrazione dell'illegittimità del provvedimento di non convalida, nello stesso primo motivo di ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con il primo motivo il ricorrente censura l'impugnato provvedimento di non convalida dell'arresto in flagranza deducendo la violazione di legge per avere, il Giudice, travalicato i limiti del suo sindacato in tale ambito.

Vanno, anzitutto, richiamati i principi, più volte affermati da questa Corte, cui mostra di aderire anche il Pubblico Ministero ricorrente, secondo i quali, in tema di arresto in flagranza, il giudice della convalida deve limitarsi alla verifica della sussistenza dei presupposti legali per l'arresto e dell'uso ragionevole dei poteri da parte della polizia giudiziaria, cui è istituzionalmente attribuita una sfera discrezionale nell'apprezzamento dei medesimi, in una chiave di lettura che non deve riguardare né la gravità indiziaria e le esigenze cautelari, valutazione questa riservata all'applicabilità delle misure cautelari coercitive, né l'apprezzamento sulla responsabilità, riservato alla fase di cognizione del giudizio di merito.

In tema di arresto in flagranza, il giudice della convalida deve operare un controllo di mera ragionevolezza, ponendosi nella stessa situazione di chi ha operato l'arresto e fondando il suo giudizio sulla base degli elementi al momento conosciuti (*ex multis* Sez. 6, n. 7470 del 26/01/2017, Lattarulo, Rv. 269428 - 01).

Al fine di effettuare tale controllo di ragionevolezza, il giudice deve verificare, sulla base degli elementi al momento conosciuti, se la valutazione di procedere all'arresto sia rimasta nei limiti della discrezionalità della polizia giudiziaria.

2. Secondo il Pubblico Ministero ricorrente, nel caso in esame, i predetti limiti sarebbero stati ampiamente travalicati. Il giudice avrebbe effettuato un penetrante giudizio sulla insussistenza della gravità indiziaria, ritenendo configurabile la causa di giustificazione dell'art. 51 cod. pen., segnatamente dell'adempimento del dovere di soccorso in mare, sulla scorta di un complesso percorso argomentativo che faceva ampio richiamo alle fonti internazionali,

laddove l'art. 385 cod. pen., facendo riferimento al concetto di "apparenza", implicitamente escluderebbe che si possa pervenire alla non convalida dell'arresto sulla base di argomenti o ragionamenti complessi.

3. Va, ulteriormente chiarito, per il rilievo che assume nel caso in scrutinio, che il procedimento di convalida dell'arresto e di applicazione di misure cautelari costituisce un procedimento complesso caratterizzato dalla presenza di due distinte fasi. La prima costituita dall'intervento straordinario con cui, in via precautelare e nei soli casi eccezionali di assoluta necessità ed urgenza tassativamente indicati dalla legge (come previsto dall'art. 13 della Costituzione), la polizia giudiziaria o il pubblico ministero - sostituendosi al giudice, cui è unicamente permesso, in via ordinaria, di operare limitazioni della libertà personale - adottano un provvedimento restrittivo, il quale deve tuttavia essere sottoposto - entro ristrettissimi limiti temporali - a controllo da parte del Giudice, ed un'altra successiva, propriamente cautelare, mediante la quale, indipendentemente dalla convalida dell'operato della polizia giudiziaria o del pubblico ministero, il giudice, su richiesta della pubblica accusa, decide se adottare o non adottare una misura cautelare sui presupposti della gravità indiziaria e della sussistenza di esigenze cautelari.

Nell'ambito di questo schema delineato dal codice, in attuazione del dettato costituzionale di cui all'art. 13 Cost., il provvedimento di convalida è diretto esclusivamente a legittimare l'intervento d'urgenza della polizia giudiziaria.

Il giudice è tenuto soltanto a valutare la sussistenza degli elementi che hanno legittimato l'adozione della misura con una verifica "ex ante", dovendo tenere conto della situazione conosciuta dalla polizia giudiziaria ovvero da quest'ultima conoscibile con l'ordinaria diligenza al momento dell'arresto o del fermo, e con esclusione delle indagini o delle informazioni acquisite successivamente, ad esclusione delle dichiarazioni dell'arrestato, che sono invece pienamente utilizzabili per l'ulteriore pronuncia sullo "status libertatis" (ex multis, Sez. 3, n. 37861 del 17/06/2014, Pasceri, Rv. 260084 - 01; Sez. 3, n. 2454 del 20/11/2007, Nowosielski; Rv. 238533 - 01; Sez. 3, n. 15137 del 15/02/2019, Rohani, Rv. 275968 - 01).

Ne consegue che, come efficacemente affermato da Sez. 3 n 15137 del 2019, la convalida guarda al passato e, quindi, per il futuro, occorre, affinché perduri una limitazione della libertà personale, un autonomo provvedimento idoneo a costituire titolo autosufficiente per fondare una limitazione del diritto di libertà.

4. Nel caso in esame, il Giudice ha adottato un unico provvedimento con il quale ha stabilito di non convalidare l'arresto per i reati di cui all'art. 1100 cod.

nav. e all'art. 337 cod.pen. e contemporaneamente ha respinto la richiesta di misura cautelare per assenza di gravi indizi di colpevolezza.

Nella parte della motivazione del provvedimento con cui ha argomentato le ragioni della non convalida dell'arresto, il Giudice ha escluso, quanto al primo reato contestato, che si trattasse di nave da guerra e, quanto al secondo, ha ritenuto la sussistenza della causa di giustificazione di cui all'art. 51 cod.pen. nella fattispecie dell'adempimento del dovere di soccorso in mare.

5. Tutto ciò premesso, ritiene, il Collegio, che il controllo di ragionevolezza effettuato dal giudice della convalida, da cui discende la legittimità o meno della sua decisione, debba avere come parametro l'art. 13 Cost. Quest'ultimo, al primo comma, sancisce che la libertà personale è inviolabile; al secondo comma, che non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge; al comma terzo, consente solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, che l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare provvedimenti provvisori, i quali devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

Dunque, la libertà personale, diritto inviolabile dell'uomo, può essere oggetto di limitazione da parte della polizia giudiziaria solo in casi eccezionali tassativamente previsti dalla legge, e solo in via rigorosamente temporanea. L'operato di quest'ultima, proprio in ragione del rango del bene tutelato, è soggetto a controllo in tempi ristrettissimi da parte di un giudice, unico organo titolato a limitare, con provvedimento motivato, la libertà medesima.

In tale ambito, è stato affermato che il meccanismo della convalida nel processo penale discende proprio dalla previsione, di rango costituzionale, per cui un organo "incompetente" è autorizzato, sussistendo determinate condizioni, a sostituirsi a un organo "competente" e, quindi, ad emettere, a titolo provvisorio, un atto rientrante, di regola, nelle attribuzioni dell'autorità legittimata, in via ordinaria, all'intervento diretto ad intaccare la sfera di libertà del singolo.

Ne consegue che la convalida, quando interviene, non incide sugli effetti dell'atto provvisorio convalidato e, quindi, non comporta il consolidamento di quegli effetti, risolvendosi solo in un controllo diretto a stabilire se l'intervento dell'organo "incompetente" sia stato bene o male operato.

6. Il controllo di ragionevolezza del giudice della convalida deve dunque essere effettuato sulla base di una interpretazione adeguatrice delle norme di rango primario - le norme appunto che disciplinano la convalida dell'arresto in

flagranza – a quelle di rango costituzionale che stabiliscono limiti tassativi al potere dell'autorità di polizia giudiziaria di incidere sulla libertà personale degli individui. Nel caso concreto, il giudice di Agrigento ha correttamente interpretato quelle norme di legge (artt. 385 e 391 cod.proc.pen.) alla luce dei principi di rango costituzionale.

Egli ha puntualmente ricostruito la vicenda processuale, ripercorrendo nel corpo del provvedimento la scansione temporale degli eventi, riepilogando gli antecedenti dal giorno del salvataggio dei naufraghi fino ai contatti tra la capitana e la polizia giudiziaria nei giorni successivi, allorché la Sea Watch3 era alla fonda davanti al porto di Lampedusa, nonché ciò che avvenne poco prima dell'ingresso in porto, la notte del 29 giugno 2019. Tale ricostruzione risultava necessaria allo scopo di inquadrare un evento che si caratterizzava per la sua singolarità, oggettivamente al di fuori dei casi normalmente affrontati in sede di convalida di arresto. Alla luce di tutto ciò, il Giudice ha ritenuto non legittimo l'arresto della Rackete in quanto operato in presenza di un divieto stabilito dall'art. 385 cod.proc.pen.

Secondo quanto argomentato nel provvedimento impugnato, la misura precautelare era stata adottata al di fuori del perimetro di legalità, in forza della ricorrenza di una causa di giustificazione, individuata nell'adempimento del dovere di soccorso. Tale causa di giustificazione trovava correttamente il proprio fondamento, diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente, proprio in una valutazione complessiva e non parcellizzata di tutti gli elementi fattuali rilevanti per comprendere la situazione palesatasi agli operanti nelle fasi immediatamente precedenti alla condotta di ingresso nel porto, e di quelli ad essi antecedenti, tutti elementi conosciuti da coloro che avevano operato l'arresto.

Tenuto conto che la privazione della libertà personale della Rackete era avvenuta in quel preciso contesto fattuale, descritto alle pagg. 8-11 dell'impugnata ordinanza, il Giudice ha escluso la legittimità dell'arresto perché effettuato, quanto alla sussistenza del reato di cui all'art. 1100 cod nav., in assenza del requisito di "nave da guerra" della motovedetta V.808, e, quanto al reato di cui all'art. 337 cod.pen., in presenza di una causa di giustificazione, ex art. 51 cod.pen.

7. Tralasciando per ora la questione dell'attribuibilità alla motovedetta della Guardia di Finanza, nel caso di specie, della qualità di "nave da guerra" (vedi *infra*), e tenuto peraltro conto del fatto che la ricorrenza di una causa di giustificazione opererebbe comunque anche con riguardo all'ipotesi di reato di cui all'art. 1100 cod. nav., il provvedimento impugnato ha correttamente esercitato il suo sindacato sull'operato dei militari della Guardia di finanza e ha congruamente argomentato il proprio convincimento sullo stesso.

reg

All'esito di un percorso esegetico delle fonti normative di rango internazionale, che sono vincolanti per lo Stato italiano e per tutti coloro che sono tenuti nel loro operare all'osservanza della legge italiana, il Giudice ha ritenuto configurabile in capo alla capitana della nave la causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere di soccorso che, a mente dell'art 385 cod.proc.pen., comporta uno specifico divieto di arresto in flagranza e di fermo.

È ben vero che, sulla base dell'inequivoco dato testuale della norma processuale, detto divieto opera a condizione che la causa di non punibilità sia riconoscibile nel contesto dei fatti che hanno richiesto l'intervento d'urgenza ("quando, tenuto conto delle circostanze del fatto, appare"). Non di meno, contrariamente all'assunto del ricorrente, non è certo la presenza di una articolata motivazione del provvedimento ad escludere di per sé che l'esimente "appaia" sussistente. L'articolata motivazione, al contrario, si giustifica proprio in forza della complessità della vicenda, della delicatezza del bene giuridico compresso (la libertà individuale), della conseguente necessità di ricostruire con attenzione e precisione le fonti normative, anche di rango internazionale, idonee a fondare la sussistenza della causa di giustificazione dell'art. 51 cod.pen. e il suo esatto contenuto.

Sono questi gli elementi, indicati dal Giudice, a costituire il parametro della valutazione della ragionevolezza dell'operato di coloro che hanno eseguito l'arresto.

8. Muovendo, in primo luogo, dall'interpretazione dell'art. 385 cod.proc.pen., ritiene, il Collegio, che, come anche affermato da autorevole dottrina, non sia richiesto che la sussistenza della causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere o dell'esercizio di una facoltà legittima o della causa di non punibilità "appaia evidente", ma che essa sia "verosimilmente esistente".

Non si richiede, in altri termini, che sia "evidente", così interpretando la locuzione "appaia" dell'art. 385 cod.proc.pen., la sussistenza della causa di giustificazione, ma che essa sia ragionevolmente/verosimilmente esistente sulla scorta delle circostanze di fatto conosciute o conoscibili con l'ordinaria diligenza.

Tale interpretazione si impone, a giudizio del Collegio, tenuto conto del rango costituzionale dei beni in gioco, e della previsione, anch'essa derivante dall'art. 13 Cost, secondo cui la restrizione della libertà deve essere adottata da un giudice con provvedimento motivato, potendo intervenire la polizia giudiziaria solo in casi tassativamente previsti dalla legge e con riserva di giurisdizione, essendo, il provvedimento restrittivo della libertà personale destinato a perdere efficacia se non sostituito da quello adottato dal giudice.

In tale ambito, la disciplina codicistica è coerente con la previsione, di rango costituzionale, del carattere urgente e temporaneo dell'intervento della polizia

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



giudiziaria, se la ricorrenza della causa di giustificazione, che costituisce un limite all'intervento urgente della polizia giudiziaria in materia di arresto in flagranza, sia intesa come "verosimilmente esistente". In presenza di "verosimile" rappresentazione di una causa di giustificazione, opera quindi il divieto di cui all'art. 385 cod.proc.pen. e l'atto di arresto eventualmente compiuto non è legittimo.

Che tale interpretazione sia l'unica percorribile si ricava, a parere del Collegio, dalla circostanza che l'art. 273 cod.proc.pen. impone al Giudice delle indagini preliminari, che emette un'ordinanza di custodia cautelare, di valutare, in sede di adozione della misura cautelare, se "risulta" che il fatto sia stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione, accertamento che non richiede, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, che la ricorrenza dell'esimente sia stata positivamente comprovata in termini di certezza, essendo sufficiente, a tal fine, la sussistenza di un elevato o rilevante grado di probabilità che il fatto sia compiuto in presenza di tale causa di giustificazione (Sez. 1, n. 72 del 26/11/2010, Bocedi, Rv. 249287 - 01; Sez. 1, n. 6630 del 28/01/2010, Diiodato, Rv. 246576 - 01). Se il Giudice, nell'adottare una misura privativa della libertà personale, deve valutare il profilo in questione nei termini sopra indicati, non può ritenersi che la polizia giudiziaria, nell'effettuare un arresto in flagranza, abbia più ampi poteri rispetto all'autorità giudiziaria che è competente in via generale alla restrizione della libertà personale.

9. Così definita la cornice interpretativa del caso in esame, la valutazione del Giudice di Agrigento, che ha ritenuto non ci fossero i presupposti per convalidare l'arresto, eseguito in quel descritto contesto fattuale, poiché operante il divieto di cui all'art. 385 cod.proc.pen., è corretta.

La verosimile esistenza della causa di giustificazione è stata congruamente argomentata. In questo ambito, il provvedimento ripercorre, necessariamente, le fonti internazionali (Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, SOLAS- Safety of Life at Sea, Londra, 1974, ratificata dall'Italia con la legge n. 313 del 1980; Convenzione SAR di Amburgo del 1979, resa esecutiva dall'Italia con la legge n. 147 del 1989 e alla quale è stata data attuazione con il D.P.R. n. 662 del 1994; Convenzione UNCLOS delle Nazioni Unite sul diritto del mare, stipulata a Montego Bay nel 1982 e recepita dall'Italia dalla legge n. 689 del 1994), sia allo scopo di individuare il fondamento giuridico della causa di giustificazione, identificata nell'adempimento del dovere di soccorso in mare, sia al fine di delinearne il contenuto idoneo a scriminare la condotta di resistenza.

Proprio le citate fonti pattizie in tema di soccorso in mare e, prima ancora, l'obbligo consuetudinario di soccorso in mare, norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e pertanto direttamente applicabile nell'ordinamento

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

interno, in forza del disposto di cui all'art. 10 comma 1 Cost. - tutte disposizioni ben conosciute da coloro che operano il salvataggio in mare, ma anche da coloro che, per servizio, operano in mare svolgendo attività di polizia marittima -, sono il parametro normativo che ha guidato il Giudice nella valutazione dell'operato dei militari per escludere la ragionevolezza dell'arresto della Rackete, in una situazione nella quale la citata causa di giustificazione era più che "verosimilmente" esistente.

Nè si potrebbe ritenere, come argomenta il ricorrente, che l'attività di salvataggio dei naufraghi si fosse esaurita con il loro recupero a bordo della nave. L'obbligo di prestare soccorso dettato dalla convenzione internazionale SAR di Amburgo, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (c.d. "place of safety").

Il punto 3.1.9 della citata Convenzione SAR dispone: «Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione (Marittima Internazionale). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile».

Le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR, dispongono che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero, sia tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito. Per l'Italia, il *place of safety* è determinato dall'Autorità SAR in coordinamento con il Ministero dell'Interno.

Secondo le citate Linee guida, «un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale» (par. 6.12). «Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative». (par. 6.13).

29

Non può quindi essere qualificato "luogo sicuro", per evidente mancanza di tale presupposto, una nave in mare che, oltre ad essere in balia degli eventi meteorologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse. Né può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa, poiché tali persone hanno diritto a presentare domanda di protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, operazione che non può certo essere effettuata sulla nave. Ad ulteriore conferma di tale interpretazione è utile richiamare la risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d'Europa (L'intercettazione e il salvataggio in mare dei domandanti asilo, dei rifugiati e dei migranti in situazione irregolare), secondo cui «la nozione di "luogo sicuro" non può essere limitata alla sola protezione fisica delle persone ma comprende necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali» (punto 5.2.) che, pur non essendo fonte diretta del diritto, costituisce un criterio interpretativo imprescindibile del concetto di "luogo sicuro" nel diritto internazionale.

10. In conclusione, la verifica del giudice della convalida è stata correttamente compiuta e corretta è la sua decisione. Il giudice non soltanto ha ritenuto configurabile, nella situazione descritta nel provvedimento, la causa di giustificazione dell'adempimento del dovere di soccorso, individuandone la portata, ma ha anche valutato che la sussistenza di tale scriminante fosse percepibile da parte degli operanti che avevano proceduto all'arresto, sulla base di una valutazione della singolarità della vicenda e delle concrete circostanze di fatto, come meticolosamente riepilogate.

Non è ammessa, infatti, una privazione della libertà personale da parte della polizia giudiziaria quando, avuto riguardo alle circostanze del caso, ricorrono nel concreto cause di giustificazione idonee ad escluderne la rilevanza penale, in termini di ragionevolezza, sulla scorta degli elementi di conoscenza in capo a coloro che hanno operato la misura privativa della libertà personale (Sez. 6, n. 49124 del 01/10/2003, P.M. in proc. Todirica, Rv. 227721 - 01).

Infine, il controllo di ragionevolezza è stato compiuto sulla scorta dei dati in possesso del Giudice, che costui poteva legittimamente valutare, ossia gli elementi indicati dal pubblico ministero nella relativa richiesta e segnatamente la CNR n. 0369315/2019 della Guardia di Finanza, in data 29/06/2019, e quelli derivanti dall'interrogatorio (Sez. 3, n. 15137 del 15/02/2019, Rohani, Rv. 275968 - 01).

11. Il secondo motivo di ricorso è infondato.

La questione di diritto, oggetto del secondo motivo di ricorso, concernente la qualificazione della motovedetta V.808 della Guardia di Finanza quale "nave da

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

guerra", integrante elemento costitutivo del reato di cui all'art. 1100 cod. nav., deve muovere dalle disposizioni contenute nel Codice dell'Ordinamento militare che esplicitamente definisce le navi militari e quelle da guerra all'art. 239.

Il D.lvo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) reca, all'art. 239, le seguenti definizioni:

"1. Sono navi militari quelle che hanno i seguenti requisiti:

- a) sono iscritte nel ruolo del naviglio militare, classificate, per la Marina militare, in base alle caratteristiche costruttive e d'impiego, in navi di prima linea, navi di seconda linea e naviglio specialistico e collocate nelle categorie e nelle posizioni stabilite con decreto del Ministro della difesa;
- b) sono comandate ed equipaggiate da personale militare, sottoposto alla relativa disciplina;
- c) recano i segni distintivi della Marina militare o di altra Forza armata o di Forza di polizia a ordinamento militare.

2. Per nave da guerra si intende una nave che appartiene alle Forze armate di uno Stato, che porta i segni distintivi esteriori delle navi militari della sua nazionalità ed è posta sotto il comando di un ufficiale di marina al servizio dello Stato e iscritto nell'apposito ruolo degli ufficiali o in documento equipollente, il cui equipaggio è sottoposto alle regole della disciplina militare.

3. La nave da guerra costituisce una parte del territorio dello Stato".

Il quadro normativo deve essere completato dall'art. 243 (Iscrizione nel quadro del naviglio militare dello Stato di unità dell'Esercito italiano, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza e del Corpo delle capitanerie di porto), secondo il quale "Le unità navali in dotazione all'Esercito italiano, all'Aeronautica militare, all'Arma dei carabinieri, al Corpo della Guardia di finanza e al Corpo delle capitanerie di porto sono iscritte in ruoli speciali del naviglio militare dello Stato".

Da tutto ciò si ricava che le navi della Guardia di finanza sono certamente navi militari, ma non possono essere automaticamente ritenute anche da navi da guerra. Sono altresì navi da guerra solo in presenza degli ulteriori requisiti sopra indicati: qualora "appartengano alle Forze armate", qualora "portino i segni distintivi esteriori delle navi militari", qualora "siano poste sotto il comando di un ufficiale di marina al servizio dello Stato e iscritto nell'apposito ruolo degli ufficiali o in documento equipollente", e qualora il loro equipaggio "sia sottoposto alle regole della disciplina militare".

Il codice dell'Ordinamento militare approvato nel 2010, con il decreto legislativo n. 66, ha recepito il contenuto dell'art. 29 della convenzione di Montego Bay, ratificata dall'Italia, la quale, nei medesimi termini, definisce "nave da guerra" una nave che "appartenga alle Forze Armate di uno Stato, che porti i segni distintivi esteriori delle navi militari della sua nazionalità e sia posta sotto il

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

comando di un Ufficiale di Marina al servizio dello stato e iscritto nell'apposito ruolo degli Ufficiali o in documento equipollente, il cui equipaggio sia sottoposto alle regole della disciplina militare".

Il citato decreto legislativo ha abrogato l'art. 133 del r.d. n. 1415 del 1938 che forniva una definizione di nave da guerra parzialmente diversa: "Sono navi da guerra quelle comandate ed equipaggiate da personale militare o militarizzato, iscritte nelle liste del naviglio da guerra, e che legittimano la propria qualità mediante i segni distintivi adottati, a questo fine, dallo Stato al quale appartengono". È quest'ultima norma, oggi abrogata, ad essere stata richiamata dalla memoria difensiva dell'indagata che, dalla mancata iscrizione al naviglio da guerra, fa derivare l'esclusione della qualifica di nave da guerra per la motovedetta V.808 della Guardia di finanza. Tale riferimento risulta peraltro incongruo, alla luce della successione di leggi nel tempo sopra richiamata.

12. Così ricostruita la disciplina vigente, e di conseguenza disattesa la prospettazione difensiva dell'indagata, occorre valutare la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 239 cit. in capo alla motovedetta V.808.

La Guardia di Finanza è un "Corpo di polizia ad ordinamento militare", parte integrante delle Forze armate, dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il naviglio ad essa assegnato appartiene dunque alle Forze armate. Tale naviglio, inoltre, porta i segni distintivi esteriori delle navi militari italiane (batte cioè bandiera italiana) e imbarca un equipaggio sottoposto alle regole della disciplina militare. Per poter essere qualificata come "nave da guerra", tuttavia, l'unità della Guardia di finanza deve altresì essere comandata da "un Ufficiale di Marina al servizio dello stato e iscritto nell'apposito ruolo degli Ufficiali o in documento equipollente", il che nel caso in esame non è dimostrato. Non è sufficiente che al comando vi sia un militare, nella fattispecie un maresciallo, dal momento che il "maresciallo" non è ufficiale. Né peraltro il ricorso documenta se tale "maresciallo" avesse la qualifica di cui sopra. Dunque, non è stata dimostrata, nel caso concreto, la sussistenza di tutti i requisiti necessari ai fini della qualificazione quale "nave da guerra" della motovedetta V.808 della Guardia di finanza, nei cui confronti sarebbe stata compiuta la condotta di resistenza.

13. I ricorrenti ritengono, poi, che la natura di nave da guerra si ricavi in modo incontestato dalla giurisprudenza di legittimità. Anche questa affermazione richiede una puntualizzazione e non è, sulla base delle considerazioni di seguito eposte, condivisibile.

Nella giurisprudenza di legittimità si registrano pronunce assai risalenti nel tempo e, comunque, precedenti alla disciplina del Codice dell'ordinamento militare adottata con il D.lvo 15 marzo 2010, n. 66.

Una risalente pronuncia aveva affermato che "anche ai fini dell'applicazione dell'art. 1099 codice navigazione (rifiuto di obbedienza a nave da guerra) una motovedetta armata della Guardia di Finanza, in servizio di polizia marittima, deve essere considerata nave da guerra" (Sez. 3, n. 9978 del 30/06/1987, Morleo, Rv. 176694 - 01) e altra successiva affermava che "indubbia è infatti la qualifica di nave da guerra attribuita a tale motovedetta (G.d.F.), non solo perché essa era nell'esercizio di funzioni di polizia marittima, e risultava comandata ed equipaggiata da personale militare, ma soprattutto perché è lo stesso legislatore che indirettamente iscrive il naviglio della Guardia di Finanza in questa categoria, quando nella legge 13 dicembre 1956, n. 1409, art. 6, (norme per la vigilanza marittima ai fini della repressione del contrabbando dei tabacchi) punisce gli atti di resistenza o di violenza contro tale naviglio con le stesse pene stabilite dall'art. 1100 codice navigazione, per la resistenza e violenza contro una nave da guerra" (Sez. 3, n. 31403 del 14/06/2006, Penzo, Rv. 235748 - 01).

In motivazione si era precisato che non rilevava il fatto che, nel caso di specie, i giudici di merito non avessero positivamente verificato - come lamentava il ricorrente - se la motovedetta fosse concretamente iscritta nell'apposito ruolo del naviglio militare e se recasse il segno distintivo del corpo militare (bandiera), ma che "una motovedetta armata della Guardia di Finanza, in servizio di polizia marittima, deve essere considerata nave da guerra" (Sez. 3, n. 9978 del 30.6.1987, Morleo, Rv. 176694).

14. Tale conclusione non appare condivisibile per molteplici ragioni.

Entrambe le sentenze citate sono precedenti all'emanazione del Codice dell'ordinamento militare, che dà una precisa definizione della nave militare e della nave da guerra da cui non si può prescindere.

Dunque, in primo luogo deve essere oggetto di accertamento, secondo le vigenti disposizioni di legge, la sussistenza di tutti e tre i requisiti previsti dall'art. 239 comma 2: appartenenza alle Forze Armate di uno Stato, segni distintivi esteriori delle navi militari della sua nazionalità, l'essere posta al comando di un Ufficiale di Marina al servizio dello stato e iscritto nell'apposito ruolo degli Ufficiali o in documento equipollente. In difetto di questi presupposti normativi, la nave non è qualificabile quale "nave da guerra" ai sensi e per gli effetti degli artt. 1099 e ss cod. nav.

In secondo luogo, non è decisivo il richiamo, operato dalla sentenza del 2006 Penzo, all'art. 6 della legge 13 dicembre 1956, n. 1409, (Norme per la vigilanza marittima al fine della repressione del contrabbando dei tabacchi) che così recita: "Il capitano della nave nazionale che commette atti di resistenza o di violenza contro una unità di naviglio della guardia di finanza, è punito con le pene stabilite dall'art. 1100 del codice della navigazione".

Da tale disposizione di legge si trae una prima evidenza, di segno contrario rispetto alle conclusioni della sopracitata sentenza del 2006, secondo cui l'art. 6 attribuirebbe la natura di "nave da guerra" a tutto il naviglio della Guardia di finanza. Proprio per il fatto che, nel 1956, il legislatore ha esplicitamente stabilito che agli atti di resistenza commessi contro navi della Guardia di finanza si applicassero le medesime pene previste per la resistenza a nave da guerra, si deve concludere che di per sé tali navi non sono annoverabili tra le "navi da guerra". Diversamente ragionando non si comprenderebbe il senso di tale disposizione di legge, che sarebbe del tutto superflua. Inoltre, ad un'attenta lettura, si ricava che il legislatore non ha neppure stabilito che il naviglio della Guardia di finanza sia qualificabile "nave da guerra" quando operi nell'ambito di attività di contrasto al contrabbando, giacché la legge dispone unicamente che nell'ambito della "vigilanza marittima al fine della repressione del contrabbando dei tabacchi" si applichino le pene dell'art. 1100 cod. nav. Il mero riferimento *quoad penam* non vale ad estendere la qualifica di nave da guerra al naviglio della Guardia di finanza.

Inoltre, si deve rilevare che non sarebbe comunque suscettibile di applicazione analogica la suddetta disposizione incriminatrice con riguardo ad altre tipologie di attività pur ricomprese nella polizia marittima, tra cui l'attività di polizia rivolta al contrasto all'immigrazione clandestina.

Così, del resto, si era già espressa Sez. 6, n. 34028 del 24/06/2003, Veronese Rv. 226335 - 01, che aveva affermato che non integra il reato previsto dall'art. 1100 cod. nav. (resistenza o violenza da parte del comandante o dell'ufficiale della nave contro nave da guerra nazionale) il fatto commesso nella laguna veneta ai danni di unità della Guardia di finanza in quanto, per l'espresso disposto dell'art. 1087 stesso codice, alla navigazione interna (non è il caso in esame) non si applicano le disposizioni dei successivi articoli da 1088 a 1160, né può operare (ciò che rileva per il caso in esame) l'estensione introdotta dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1956 n. 1409, che è circoscritta all'ambito della vigilanza marittima al fine della repressione del contrabbando dei tabacchi e che, come tale, non è suscettibile di applicazione analogica.

Per contro, non è condivisibile il riferimento finalizzato, ^{nel provvedimento impugnato,} ad escludere la natura di nave da guerra della motovedetta della Guardia di Finanza, alla sentenza n. 35/2000 della Corte Costituzionale, che, nel dichiarare l'inaammissibilità di un referendum sulla smilitarizzazione della Guardia di Finanza, ha affermato che «le unità navali in dotazione della Guardia di finanza sono qualificate navi militari, iscritte in ruoli speciali del naviglio militare dello Stato (art. 1, primo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1973, n. 1199); battono "bandiera da guerra" e sono assimilate a quelle della Marina militare (artt. 63 e 156 del r.d. 6 novembre 1930, n. 1643 - Approvazione del nuovo regolamento di servizio per la Regia Guardia di finanza -); sono quindi considerate navi militari agli effetti della legge penale

militare (art. 11 del codice penale militare di pace); e quando operano fuori delle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia un'autorità consolare esercitano le funzioni di polizia proprie delle "navi da guerra" (art. 200 del codice della navigazione) e nei loro confronti sono applicabili gli artt. 1099 e 1100 del codice della navigazione (rifiuto di obbedienza o resistenza e violenza a nave da guerra), richiamati dagli artt. 5 e 6 della legge 13 dicembre 1956, n. 1409 (Norme per la vigilanza marittima ai fini della repressione del contrabbando dei tabacchi)». Non solo, infatti, valgono e vanno richiamate le stesse ragioni sopra esposte in ordine alla inapplicabilità dell'art. 6 cit. a qualificare la nave della Guardia di Finanza quale nave da guerra, ma va pure osservato che si tratta di decisione emessa ai limitati fini dell'ammissibilità di un referendum abrogativo il cui oggetto non era la riconducibilità del naviglio della Guardia di finanza alla definizione normativa di "nave da guerra" agli effetti dell'art. 1100 cod. nav. e, in ogni caso, si tratta di una pronuncia antecedente alla emanazione del Codice dell'ordinamento militare del 2010.

15. Il terzo motivo di ricorso è inammissibile perché propone una censura che si pone fuori dal perimetro del sindacato del giudice sulla non convalida. Quest'ultimo resta delineato, come lo stesso ricorrente evidenzia nel primo motivo di ricorso, al controllo di ragionevolezza dell'operato di coloro che hanno eseguito l'arresto in flagranza. Non rilevano quindi valutazioni alternative dei fatti e diverse interpretazioni delle fonti normative, ai fini della configurazione e dei confini della causa di giustificazione di cui all'art. 51 cod.pen., oppure prospettazioni alternative in ordine all'adempimento del dovere di soccorso e alla sua ampiezza, fondate su una interpretazione diversa della nozione di "place of safety" contenuta nella convenzione Sar di Amburgo, che ne delinea peraltro puntualmente l'ambito e i confini.

In conclusione, il motivo è diretto a richiedere un penetrante esame, non consentito in questa sede, della motivazione del provvedimento impugnato alla luce di diversi parametri di valutazione in merito alla nozione e all'ambito di operatività della causa di giustificazione.

Il ricorso quindi nel complesso va rigettato.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.

Così deciso il 16/01/2020

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

INDICE ALFABETICO DELLE SENTENZE

<i>Ajmone Marsan e altri</i>	89	<i>Mideo</i>	110
<i>Arnaboldi</i>	87		
		<i>Narjis</i>	98
<i>Condominio Porta Rufina</i>	110		
<i>Cordella e altri</i>	93	<i>R. V.</i>	101
		<i>Rizzotto</i>	85
<i>Knox</i>	81		
		<i>Sallusti</i>	107
<i>Luzi</i>	104	<i>Scervino e Scaglioni</i>	91
<i>Marcello Viola n. 2</i>	83	<i>Zappa s.a.s.</i>	112

*Elaborazione grafica e stampa in digitale su carta riciclata
a cura del C.R.D. della Camera dei deputati*