

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

**circostanze della causa, ha ritenuto la constatazione della violazione sufficiente a risarcire il danno non patrimoniale subito.**

Ha poi rigettato la richiesta di euro 20.000 a titolo di rimborso spese di procedura, per la mancata produzione di documentazione probatoria.

#### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Il *legal reasoning* seguito dalla Corte lascia intendere che i giudici di Strasburgo non considerano in sé illegittima l'applicazione dell'istituto del regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, anche se di lunga durata, nei limiti in cui sia giustificata, in concreto, da finalità di prevenzione dei reati e tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, come del resto già risultante dalla precedente giurisprudenza della stessa Corte (cfr. sentenza 17 settembre 2009 (GC) sul ricorso *Enea c. Italia*<sup>28</sup> e decisione 19 marzo 2013 sul ricorso *Riina c. Italia*<sup>29</sup>).

Sotto tale aspetto la sentenza si inserisce in una consolidata giurisprudenza della Corte europea nel segno della compatibilità convenzionale dell'istituto del regime speciale, avuto riguardo a vari profili, tra cui il tempo prolungato di applicazione del regime speciale ("*tough measures, but proportionate to the gravity of the crimes committed*", in *Natoli c. Italia*, dec. 1998; *Gallico c. Italia*, 28 giugno 2005; *Campisi c. Italia*, 11 luglio 2006; *Enea c. Italia* (GC) 17 settembre 2009; *Madonia c. Italia*, 22 settembre 2009; *Genovese c. Italia*, 10 novembre 2009) e le limitazioni conseguenti all'applicazione del regime detentivo ex articolo 41-*bis* (*Bagarella c. Italia*, 15 gennaio 2008, in materia di isolamento dal resto della popolazione carceraria; *Guidi c. Italia*, 27 marzo 2008, in tema di perquisizione personale; *Messina c. Italia* (n.2), 28 settembre 2000, in tema di limitazioni alle visite dei parenti).

Con particolare riguardo all'aspetto della compatibilità delle condizioni di salute del detenuto sottoposto a regime speciale, di specifico rilievo nel caso Provenzano, in precedenti decisioni nei confronti dell'Italia (cit. *Enea c. Italia*; *Riina c. Italia*, dec. 19 marzo 2013), relative a casi molto simili, nelle quali aveva apprezzato la compatibilità convenzionale dell'istituto giuridico e la sua importanza di strumento di contrasto al fenomeno mafioso, la Corte aveva concluso per un'assenza di violazione dell'articolo 3, nonostante la prolungata applicazione del regime speciale a prominenti esponenti di associazioni mafiose affetti da gravi patologie, sul presupposto di fatto che, in ogni caso, il livello di cura garantito al detenuto era assolutamente adeguato e tale da non

<sup>28</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pag. 34.

<sup>29</sup> Relazione al parlamento per l'anno 2013, pag. 115.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

consentire in concreto il raggiungimento di una sofferenza individuale suscumbibile nell'alveo del trattamento inumano e degradante.

La posizione della Corte sul caso in esame sembra, quindi, discostarsi dalla sopra richiamata giurisprudenza, dove per le valutazioni sulla violazione dell'articolo 3 aveva concentrato la sua attenzione solo sulla prospettiva della vittima e delle cure somministrate al fine di evitarle sofferenze tali da costituire trattamenti inumani.

Nel caso di specie, ove la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 per insufficienza della motivazione in relazione alla mancanza di una esplicita valutazione del deterioramento dello stato cognitivo del detenuto nell'ultimo decreto di proroga del regime speciale, la sentenza *Provenzano* si pone quale importante precedente in ordine alla necessità di meglio ponderare ed esplicitare nelle motivazioni - ogni qualvolta si debba predisporre un provvedimento di proroga del regime di detenzione speciale ex articolo 41-bis - se e in che misura la gravità delle condizioni patologiche sopravvenute, con particolare considerazione per quelle condizioni che risultino limitative delle capacità cognitive, possa incidere, in modo determinante, sull'opportunità di mantenere o sospendere il regime speciale.

**1.1.2. Obbligo di prevenzione e protezione dei minori da gravi violazioni dell'integrità della persona (combinato disposto articoli 3 e 8 Cedu)**

**V.C. c. Italia - Sentenza dell'1 febbraio 2018 (ricorso n. 54227/14)**

**Esito:**

- violazione articoli 3 e 8

**QUESTIONE TRATTATA**

**Grave pregiudizio all'integrità fisica di una minore vulnerabile causato da ritardi nella concreta attuazione delle misure di tutela previste dall'ordinamento**

Si ripercorrono i fatti salienti della vicenda all'origine del ricorso, presentato da una minorenni, V.C., in condizione di vulnerabilità, vittima di gravi abusi mentre era in attesa di ottenere ricovero e cure in una struttura adeguata.

A seguito dell'identificazione della ragazza, nell'aprile 2013, durante un intervento della polizia, mentre prendeva parte ad una festa in cui circolavano alcool e droga, la questura di Roma informò il tribunale per i minorenni e fu avviata una inchiesta penale.

Nel maggio 2013 il pubblico ministero minorile ascoltò i genitori della ricorrente che riferirono la diagnosi dello psichiatra secondo il quale V.C. soffriva di un disturbo bipolare e di un

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

disturbo da deficit di attenzione dovuto all'uso di sostanze stupefacenti e mostrava anche segni di una personalità borderline e antisociale.

Nel luglio 2013, il procuratore della Repubblica segnalò al tribunale dei minori che V.C si trovava in una situazione di pericolo a causa del suo stato e chiese di avviare un procedimento in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto n. 1404 del 1934<sup>30</sup>, per l'inserimento in una idonea struttura e l'affidamento ai servizi sociali.

Il 14 ottobre 2013, dopo circa sei mesi dalla segnalazione della polizia, il tribunale dei minori convocò i servizi sociali, che non si presentarono. Il successivo 9 dicembre, tenuto conto della gravità della situazione di V.C., dei rischi che correva e del fatto che i servizi sociali non si erano presentati, il tribunale ordinò che la minore fosse collocata in una struttura idonea. La decisione fu notificata ai servizi sociali che presero contatto con la ricorrente e con il suo psichiatra.

Parallelamente, la ricorrente era stata sentita nell'ambito dell'inchiesta penale scaturita dall'intervento della polizia del 19 aprile 2013 e aveva dichiarato di essersi prostituita per conto di due persone, che furono arrestate e poi condannate, nel novembre 2014, per prossenetismo ed a versare un indennizzo alla ricorrente. Il tribunale dichiarò che la minore era stata vittima di sfruttamento sessuale da agosto a dicembre 2013 e che i colpevoli erano a conoscenza della sua età. La sentenza fu confermata dalla corte d'appello nel 2016.

Nella notte tra il 30 e 31 gennaio 2014 V.C. fu vittima di violenza sessuale commessa da due persone, fu medicata in ospedale e sparse denuncia.

Nel mese di marzo 2014 i servizi sociali, sollecitati dalla presidente del tribunale dei minori, chiesero per la prima volta il collocamento di V.C. presso una comunità senza però riuscire a trovarle una sistemazione. Nell'aprile 2014 i genitori della ricorrente si rivolsero al tribunale per i minorenni sollecitando l'esecuzione della decisione del 9 dicembre 2013 e l'adozione urgente di tutte le misure necessarie per proteggere la figlia.

Il tribunale ordinò l'immediato collocamento della minore nella comunità terapeutica Karisma, che la accolse il 14 aprile 2014. Nel dicembre successivo la Karisma informò i servizi sociali che per far fronte ai problemi di V.C., in particolare la persistente dipendenza da droghe, era necessario che fosse trasferita in una struttura per minori tossicodipendenti. A questa segnalazione i servizi sociali non risposero.

---

<sup>30</sup> L'articolo 25 del regio decreto del 1934 prevede quanto segue: «Quando un minore degli anni 18 dà manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere, il procuratore della Repubblica, l'ufficio di servizio sociale minorile, i genitori, il tutore, gli organismi di educazione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza, possono riferire i fatti al Tribunale per i minorenni, il quale, a mezzo di uno dei suoi componenti all'uopo designato dal presidente, esplica approfondite indagini sulla personalità del minore, e dispone con decreto motivato una delle seguenti misure: 1) affidamento del minore al servizio sociale minorile; 2) collocamento in una casa di rieducazione od in un istituto medico-psico-pedagogico.».

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

Durante il ricovero presso la comunità Karisma V. C. presentò ricorso alla Corte di Strasburgo, invocando la violazione degli obblighi di protezione imposti agli Stati dagli articoli 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) e 8 (tutela dell'integrità fisica) della Convenzione, denunciando la mancanza di diligenza da parte delle autorità competenti, le quali, sebbene informate dalla polizia e dai genitori della ricorrente delle sue condizioni di vulnerabilità e dei rischi che correva, avrebbero omesso di adottare con la dovuta necessaria tempestività le misure necessarie a proteggerla ed a impedire la prosecuzione dei maltrattamenti di cui erano a conoscenza, nonché a metterla al riparo da gravi minacce alla sua integrità fisica.

Nel maggio del 2016, il tribunale per i minorenni tenne un'udienza, alla quale i servizi sociali non parteciparono, in cui fu sentita la ricorrente che - pur vivendo presso la propria famiglia, sebbene risultasse ancora in affidamento ai servizi sociali, *ex* articolo 25 r.d. n. 1404/1934 - dichiarò di non aver seguito alcun progetto educativo/terapeutico di sostegno, di aver ricominciato a frequentare la scuola, di avere nuovi amici e di considerare positivamente il periodo trascorso nella comunità terapeutica.

Nel dicembre 2016, il tribunale convocò due rappresentanti dei servizi sociali che riferirono che la minore stava meglio e che ritenevano che non avesse più bisogno del loro supporto.

Con decisione del 17 gennaio 2017 il tribunale chiuse il procedimento avviato ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto n. 1404 del 1934.

➤ *Violazione dell'articolo 3 in combinato con l'articolo 8*

La Corte ha rammentato, anzitutto, che il divieto di trattamenti inumani e degradanti è uno dei valori fondamentali delle società democratiche (*ex multis*, *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 95; *Gäfgen c. Germania* [GC], n. 22978/05, § 87; *El-Masri c. l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], n. 39630/09, § 195; *Mocanu e altri c. Romania* [GC], nn. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, § 315), nonché valore di civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana che fa parte del nucleo stesso della Convenzione (*Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, §§ 81 e 89-90) (§ 88).

Per quanto riguarda la protezione dell'integrità fisica e morale di un individuo, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in base alla quale:

- gli obblighi positivi che gravano sulle autorità, ai sensi degli articoli 3 e 8 della Convenzione, possono comportare un dovere di mettere in atto e applicare in concreto un quadro giuridico adatto che offra una protezione contro gli atti di violenza che possano essere commessi da privati (*cfr. inter alia*, *Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, §§ 128-130; *Bevacqua e S. c. Bulgaria*, n. 71127/01, § 65;

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

*Sandra Janković c. Croazia*, n. 38478/05, § 45, 5 marzo 2009, *A c. Croazia*, n. 55164/08, § 60, 14 ottobre 2010);

- le misure adottate devono fornire una protezione effettiva, soprattutto per i soggetti particolarmente vulnerabili come i minori, e includere misure ragionevoli volte a impedire i maltrattamenti di cui le autorità erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza, nonché una prevenzione efficace che ponga i minori al riparo da forme gravi di violazione dell'integrità della persona (*mutatis mutandis*, *Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, § 116; *E. e altri c. Regno Unito*, n. 33218/96, § 88, 26 novembre 2002) e devono mirare a garantire il rispetto della dignità umana e la protezione dell'interesse superiore del minore (*C.A.S. e C.S. c. Romania*, n. 26692/05, § 82, 20 marzo 2012; *Pretty c. Regno Unito*, n. 2346/02, § 65);

- i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno devono funzionare, nella pratica, entro termini ragionevoli. L'obbligo dello Stato, rispetto all'articolo 3 della Convenzione, non può considerarsi soddisfatto se i meccanismi di tutela esistono soltanto in teoria: occorre soprattutto che essi funzionino effettivamente in pratica, il che presuppone un esame della causa tempestivo e senza inutili ritardi;

- in virtù dell'articolo 19 della Convenzione e del principio secondo il quale lo scopo di quest'ultima consiste nel garantire diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi, la Corte deve vigilare affinché gli Stati adempiano correttamente al loro obbligo di proteggere i diritti delle persone poste sotto la loro giurisdizione (*Sandra Janković c. Croazia*, n. 38478/05, § 46, 5 marzo 2009; *Hajduová c. Slovacchia*, n. 2660/03, § 47, 30 novembre 2010).

Nel caso di specie, alla luce dei richiamati principi, la Corte ha deciso che le violenze subite dalla ricorrente rientravano nel campo di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione e costituivano una ingerenza nel diritto di quest'ultima al rispetto della sua integrità fisica, sancito dall'articolo 8 della Convenzione (§ 96). Sul punto, la Corte ha constatato che le autorità nazionali (tribunale per i minorenni e servizi sociali) erano a conoscenza della situazione di vulnerabilità della minore e del rischio reale e immediato che la stessa correva (§ 102) e che, ciò nonostante, non avevano adottato alcuna misura di protezione in tempi brevi.

La Corte ha, quindi, concluso che, non avendo adottato, in tempo utile, tutte le misure ragionevoli per impedire gli abusi di cui la ricorrente è stata vittima, le autorità - cui spettava la protezione concreta della minore vulnerabile - avevano mancato di agire con la diligenza dovuta e richiesta dalla situazione, in violazione degli articoli 3 e 8 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

---

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

La Corte ha accordato alla ricorrente 30.000,00 euro (rispetto alla richiesta di euro 150.000,00) a titolo di danno morale e, esaminati i documenti giustificativi prodotti, euro 10.000,00 a titolo di spese per il procedimento dinanzi ad essa.

### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Ancora una volta l'Italia è stata condannata per il ritardo e l'inefficacia dell'intervento delle autorità competenti (tribunale dei minorenni e servizi sociali), ai quali viene imputato di non essersi tempestivamente attivati per garantire un'adeguata protezione ad una minore, nella fattispecie, particolarmente vulnerabile in quanto dipendente da alcool e sostanze stupefacenti, vittima di sfruttamento sessuale e di violenza di gruppo nelle more dell'accoglienza in apposita struttura. Invero, non va sottaciuto come dagli atti di causa sia emersa con ogni evidenza la particolare complessità della gestione del caso da parte delle autorità preposte, dovuta in parte anche alla scarsa collaborazione della minore (aspetto, questo, enfatizzato dall'opinione concordante separata del Giudice Wojtyczek, ove si dava peso alle difficoltà del Governo nell'attuare misure per la minore senza il suo consenso).

In tale quadro, l'esecuzione della sentenza richiede, sotto il profilo delle misure individuali, oltre al pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte, anche la verifica in sede nazionale delle azioni intraprese dai servizi sociali per assicurare il benessere della minore a seguito dei fatti subiti.

Sotto il profilo delle misure generali, sarà necessario fornire al Servizio dell'esecuzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, in sede di piano d'azione, un quadro accurato degli strumenti giuridici a protezione dei minori in condizione di vulnerabilità e della loro applicazione pratica. In tale contesto, assumono rilievo anche le azioni per la lotta alle tossicodipendenze che vedono in particolare destinatari soggetti minorenni e la ricognizione delle strutture di accoglienza per tossicodipendenti presenti sul territorio.

Ulteriori informazioni rilevanti si trarranno dalle statistiche sulla durata dei procedimenti per la protezione dei minori dinanzi ai tribunali per i minorenni nonché dei programmi di formazione giudiziaria.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si segnala, tra i corsi di formazione permanente per l'anno 2019, gestiti dalla Scuola superiore della magistratura, il corso "*Tutele dei minori, baby gang e criminalità organizzata*" volto ad analizzare i fenomeni del coinvolgimento di minori in vicende criminali, quali vittime di condotte delittuose e, in particolare, nei reati associativi di sfruttamento della prostituzione minorile.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1.1.3. Diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu)*****Cipolletta c. Italia - Sentenza dell'11 gennaio 2018 (ricorso n. 38259/09)*****Esito:**

- violazione articolo 6, paragrafo 1, e articolo 13

**QUESTIONE TRATTATA****Applicabilità della "Legge Pinto" alle procedure di liquidazione coatta amministrativa**

La causa trae origine dal ricorso proposto dal titolare di una piccola impresa di costruzioni quale creditore di una società posta in liquidazione coatta amministrativa dal Tribunale di Macerata il 4 maggio del 1985.

Il 14 agosto 1985, il commissario liquidatore incaricato aveva depositato lo stato passivo in cui non figurava il credito del ricorrente. Il sig. Cipolletta propose opposizione e il tribunale, con decreto depositato il 17 aprile 1997, riconobbe l'esistenza del credito e accolse quindi la domanda del ricorrente ammettendo il suo credito allo stato passivo.

Il procedimento di liquidazione dell'attivo della società debitrice era ancora pendente alla data di presentazione del ricorso alla Corte di Strasburgo, avvenuta il 14 luglio 2009, con cui il sig. Cipolletta ha lamentato, ai sensi degli articoli 13 e 14 della Convenzione, che la durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa aveva violato il principio del "termine ragionevole". Il ricorrente spiegava di non aver avviato alcuna "procedura Pinto" in quanto la Corte di cassazione aveva ritenuto la legge n. 89 del 24 marzo 2001 (legge Pinto) inapplicabile alle procedure di liquidazione coatta amministrativa, trattandosi di procedura concorsuale di natura amministrativa non interamente gestita dall'autorità giudiziaria<sup>31</sup>.

**➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1***

Libera di qualificare giuridicamente i fatti sottoposti al suo esame, la Corte ha ritenuto di dover esaminare la causa dal punto di vista dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione e, quindi, di doversi pronunciare sull'applicabilità di tale disposizione alla liquidazione coatta amministrativa. Prima di affrontare l'esame della asserita violazione, la Corte ha ricordato che l'unico precedente in materia è stato la causa *F.L. c. Italia* (n. 25639/94, decisione della Commissione del 12 aprile 1996,

<sup>31</sup> Per la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di inapplicabilità della "legge Pinto" alle procedure di liquidazione coatta amministrativa, si richiamano le sentenze n. 17048 del 14 maggio 2007, depositata il 3 agosto 2007, n. 28105 del 29 settembre 2009, depositata il 30 dicembre 2009 e n. 12729 del 6 ottobre 2011, depositata il 6 ottobre 2011.

---

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

non pubblicata), ove la Commissione aveva scartato la doglianza relativa alla durata della procedura, ritenendo che questa si fosse svolta sotto la direzione dell'autorità amministrativa.

Nell'esaminare il caso odierno, la Corte ha ravvisato l'esistenza di argomenti sufficienti per un nuovo approccio, che permettesse di armonizzare la propria giurisprudenza in tema di garanzie accordate ai creditori, tanto nell'ambito della procedura fallimentare che in quello della liquidazione coatta amministrativa. In tale ottica, la Corte ha, preliminarmente, osservato che la *ratio* della disciplina della liquidazione coatta amministrativa è quella di rispondere all'esigenza di dare allo Stato la possibilità di intervenire direttamente e di controllare la procedura che segue l'insolvenza di alcune categorie di società attive in settori economici strategici. Ha, inoltre, rilevato che le procedure di fallimento e di liquidazione coatta amministrativa hanno in comune il fatto che il creditore non può presentare dinanzi ai giudici una domanda di esecuzione volta ad intaccare direttamente il patrimonio della società debitrice e che, in entrambe le procedure, il principio di fondo volto ad assicurare la *par condicio creditorum* resta lo stesso: garantire la soddisfazione proporzionale e, a parità di condizioni dei diritti, di tutti i creditori. A giudizio della Corte ciò implica che anche il commissario liquidatore, benché nominato da un'autorità amministrativa, deve, proprio come il curatore fallimentare, agire in maniera neutrale e imparziale allo scopo di tutelare gli interessi di tutti i creditori. Indipendentemente dalla qualificazione data a livello interno alla procedura controversa, quel che importa, secondo la Corte, è determinare se, nell'ambito dell'attività condotta dal commissario, vi sia una "contestazione" su un "diritto" che si possa affermare essere, almeno in maniera difendibile, riconosciuto nel diritto interno. Per quanto riguarda la procedura fallimentare, la Corte ha sempre considerato che vi è contestazione a partire dal momento in cui il creditore deposita una dichiarazione di credito (*Savona c. Italia*, n. 38479/97, §§ 7 e 14, 15 febbraio 2000, *Venturini c. Italia*, n. 44534/98, §§ 4 e 10, 1 marzo 2001, e *Ragas c. Italia*, n. 44524/98, §§ 3 e 9, 23 ottobre 2001). Per la liquidazione coatta amministrativa, la Corte rileva che è a partire dalla prima comunicazione del commissario, relativa alla verifica dei crediti dell'impresa in stato di insolvenza, che il creditore può presentare una domanda ai fini dell'ammissione del suo credito al passivo (si veda, *mutatis mutandis*, *Santoni c. Francia*, n. 49580/99, § 37, 29 luglio 2003; *Jorge Nina Jorge e altri c. Portogallo*, n. 52662/99, §§ 30 e 31, 19 febbraio 2004). Passando alla valutazione dell'impatto reale di tale atto nell'ambito della procedura controversa (si veda, *mutatis mutandis*, *Gorou c. Grecia* (n. 2) [GC], n. 12686/03, § 30, 20 marzo 2009), la Corte ha ritenuto che, a partire dalla suddetta richiesta formulata dal creditore, sia sorta una "contestazione" reale e seria su un diritto di carattere civile, trattandosi di un credito fondato su cambiali (*Neves e Silva c. Portogallo*, § 37, 27 aprile 1989, serie A n. 153-A, e *Éditions Périscope c. Francia*, § 38, 26 marzo 1992, serie A n. 234-B).

---

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

Alla luce delle esposte considerazioni la Corte ha concluso che l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione si applicasse alla presente causa.

Passando al merito della causa, la Corte ha rammentato che il carattere ragionevole della durata di un procedimento si valuta alla luce delle circostanze e della complessità del caso. Nella fattispecie, la Corte ha osservato che il procedimento è iniziato il 4 luglio 1985, data in cui il ricorrente ha presentato al commissario la domanda di ammissione al passivo, e che la procedura di liquidazione dell'attivo della società debitrice era ancora pendente alla data delle ultime informazioni fornite dal ricorrente, il 24 dicembre 2010. In tale data, il procedimento era dunque durato complessivamente quasi venticinque anni e sei mesi. Pur riconoscendo che il procedimento in questione era stato particolarmente complesso, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione dell'attivo della società e la trasformazione di ciascun credito in liquidità mediante vendita o riscossione, la Corte ha ritenuto che il Governo non abbia addotto alcun fatto o argomento convincente che potesse giustificare una tale durata, considerata eccessiva e non conforme all'esigenza del "*termine ragionevole*". Da ciò la dichiarazione di violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 13*

Il ricorrente aveva lamentato il carattere non effettivo del ricorso fondato sulla "legge Pinto", in quanto ritenuto dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione non applicabile alla liquidazione coatta amministrativa, stante il suo carattere amministrativo e non giurisdizionale. Considerata fondata tale prospettazione, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione (diritto ad un ricorso effettivo) a causa dell'assenza nel diritto interno di un ricorso tale da consentire al ricorrente di ottenere il riconoscimento del suo diritto all'esame della sua causa entro un termine ragionevole.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha respinto la domanda di compensazione dei danni materiali avanzata da controparte, ritenendo che non vi fosse alcun nesso di causalità con la violazione constatata, ossia l'eccessiva durata del procedimento. Ha, invece, accordato al ricorrente la somma di euro 24.000 a titolo di equa soddisfazione per il danno morale subito, oltre ad euro 2.500 per spese di lite.

**MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

A livello di misure individuali, il pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte compensa il pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalle violazioni riscontrate.

Quanto alle misure generali, occorre evidenziare che il *vulnus* denunciato dalla Corte europea riguarda la procedura concorsuale vista nel suo complesso e non eventuali fasi di carattere giurisdizionale che possono innestarsi nell'ambito della procedura (es. opposizioni allo stato passivo, dichiarazione dello stato di insolvenza), in relazione alle quali nessun dubbio appare sussistere circa l'applicazione della tutela offerta dalla legge Pinto.

Le misure di attuazione a livello generale, allora, consisteranno, da un lato, nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi attraverso una interpretazione convenzionalmente orientata che porti ad annoverare anche la liquidazione coatta amministrativa tra le procedure suscettibili di determinare un indennizzo per durata irragionevole (ed in tal senso si è provveduto<sup>32</sup>); dall'altro, nello studio di correttivi alla applicazione concreta della legge che regola l'istituto, al fine di restringerne i tempi di durata, per mezzo di prassi virtuose, eventualmente da diffondere o, se ciò non ottenesse gli effetti sperati, in un intervento strutturale sulla legge stessa da improntare al perseguimento di una più efficiente procedura.

In tale ipotesi, l'iniziativa per un possibile intervento normativo dovrebbe essere rimessa, prioritariamente, alle valutazioni dell'Amministrazione che vigila sull'andamento della procedura. Peraltro, come comunicato dal Ministero della giustizia, non risultano, allo stato, pendenti progetti di legge preordinati a modificare la legge "Pinto" nel senso dell'ampliamento degli strumenti legislativi intesi a contrastare l'irragionevole durata dei processi, includendovi anche l'ipotesi dell'eccessiva durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa.

**Therapic Center s.r.l. e altri c. Italia - Sentenza del 4 ottobre 2018 (ricorsi nn. 39186/11 e altri 9)**

**Esito:**

- violazione articolo 6, paragrafo 1

## QUESTIONE TRATTATA

<sup>32</sup> La sentenza è stata tradotta e diffusa il 27 febbraio 2018, mediante diretto inoltra agli Uffici giudiziari coinvolti e pubblicazione sul sito *Italgireweb* della Corte di cassazione, nonché sui siti web del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***Mancata esecuzione di decreti ingiuntivi emessi a favore dei ricorrenti - Impossibilità di intentare azioni giudiziarie per ottenere il pagamento dei debiti di una ASL, determinata dalle leggi vigenti all'epoca dei fatti**

La sentenza decide dieci ricorsi, presentati da imprese creditrici di una ASL della provincia di Napoli per la mancata esecuzione dei decreti ingiuntivi emessi dal Tribunale di Napoli, in date comprese tra il 2009 e il 2010, per il pagamento delle somme di cui la ASL stessa era debitrice. Le leggi finanziarie in vigore all'epoca dei fatti (n. 191 del 2009, n. 220 del 2010, n. 111 del 2011 e n. 189 del 2012) impedivano agli interessati di intentare azioni giudiziarie al fine di ottenere la soddisfazione dei crediti vantati nei confronti della ASL.

A seguito della sentenza n. 186 del 12 luglio 2013, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, in particolare, della legge finanziaria n. 220 del 2010, la ASL provvede al pagamento dei propri debiti, per intero, nei confronti di tre delle società ricorrenti (ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11) e, parzialmente, nei confronti delle altre sette (ricorsi nn. 39186/11, 39187/11, 39192/11, 39193/11, 39196/11, 39197/11, 39198/11).

Dinanzi alla Corte di Strasburgo tutte le società hanno lamentato il ritardo con cui le autorità nazionali hanno dato esecuzione ai decreti ingiuntivi del Tribunale di Napoli, chiedendo il riconoscimento della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 e dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

La Corte ha ritenuto che la violazione lamentata dalle ricorrenti dovesse essere esaminata unicamente dal punto di vista dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

In via preliminare, il Governo aveva contestato la ricevibilità dei ricorsi sostenendo la mancanza della qualità di "vittima" per le ricorrenti, in particolare per il fatto che tre di loro avevano ricevuto - seppur in ritardo - il pagamento integrale dei loro crediti. Contro tale eccezione la Corte ha rammentato che il pagamento dei crediti, maggiorati degli interessi legali e della rivalutazione monetaria, può compensare i danni patrimoniali causati dai ritardi nell'esecuzione di decisioni interne definitive, ma non può bastare a compensare lo sconforto e la frustrazione patiti a seguito di tali ritardi (*Gagliardi c. Italia (dec.) [comitato], n. 29385/03, 16 luglio 2013*). E, nel caso di specie, le ricorrenti non avevano ricevuto alcun risarcimento a titolo di danno morale.

Passando all'esame del merito dei ricorsi, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza secondo cui, quando l'esecuzione non pone alcun problema particolare, trattandosi del versamento

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

di una somma di denaro, il tempo di un anno e due mesi per il pagamento viola a priori il diritto del ricorrente a un tribunale (*Shmalko c. Ucraina*, n. 60750/00, 20 luglio 2004, § 46) e che, per converso, un periodo di sei mesi per l'esecuzione di una sentenza non costituisce, di per sé, un tempo irragionevole (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, § 85). (§ 26).

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che il ritardo con cui la ASL aveva soddisfatto i crediti delle società ricorrenti dei ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11 era stato ampiamente superiore ad un anno e due mesi e che, per quanto riguardava gli altri ricorsi, la ASL non aveva ancora completamente pagato i propri debiti dopo oltre sette anni dal deposito in cancelleria dei decreti ingiuntivi del Tribunale di Napoli.

Rilevato, inoltre, che il Governo non aveva addotto alcun argomento a giustificazione della passività della ASL, la Corte ha dichiarato l'intervenuta violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Per quanto riguarda il danno materiale, la Corte ha riconosciuto alle società ricorrenti le somme liquidate in sede nazionale ancora dovute in relazione dello stato di versamento e che come tali dovranno essere portate in detrazione dalle somme che il Governo dovrà versare a titolo di equa soddisfazione in virtù della sentenza (*Kavaklıoğlu e altri c. Turchia*, n. 15397/02, § 302, 6 ottobre 2015, e *Azzolina e altri c. Italia*, nn. 28923/09 e 67599/10, 26 ottobre 2017<sup>33</sup>).

Quanto al danno morale, la Corte ha osservato che, per quanto riguarda i ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11, i debiti risultavano essere stati interamente rimborsati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale del 2013. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che le società interessate dovessero essere risarcite per il danno morale subito nella misura di euro 6.750 ciascuna. Per quanto riguarda le altre società ricorrenti, la Corte ha deciso di accordare un'equa soddisfazione nel limite di quanto da esse richiesto, ossia euro 10.800 ciascuna.

La Corte ha, infine, riconosciuto congiuntamente alle società ricorrenti la somma di euro 2.500 per le spese del procedimento dinanzi ad essa.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

<sup>33</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 60.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

Sotto il profilo delle misure individuali, sono stati prontamente acquisiti dagli enti debitori gli elementi istruttori (dati certi sugli effettivi pagamenti intervenuti in sede nazionale) necessari ai fini della corretta esecuzione delle statuizioni della Corte.

Quanto alle misure generali, si è già citata la sentenza n. 186 del 2013, con la quale la Consulta, pur ritenendo legittimo un intervento legislativo che, in presenza di particolari esigenze temporanee, “di fatto svuoti i titoli esecutivi giudiziali nei confronti di un soggetto debitore”, ha dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 51, della Legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011) sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall’art. 17, comma 4, lett. e), del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b) del decreto legge 13 dicembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189”, sia perché tale effetto non è stato contenuto entro ristretti limiti temporali, sia in quanto tali disposizioni di carattere processuale - in grado di incidere sui giudizi pendenti (determinandone l'inammissibilità, l'improcedibilità e/o l'estinzione) - non sono state controbilanciate da norme di carattere sostanziale in grado di garantire, eventualmente con modalità diverse dall'esecuzione giudiziale, la soddisfazione in concreto dei diritti oggetto dei procedimenti estinti.

Preme sottolineare che ciò che la Corte ha dichiarato illegittimo non è, quindi, la possibilità che il legislatore preveda un divieto temporaneo di esercizio o di proseguimento delle azioni esecutive nei confronti dell’aziende del servizio sanitario delle regioni sottoposte ai piani di rientro e commissariate, ma il fatto che non siano rispettati i suddetti principi.

Peraltro, nel corso degli anni sono intervenute numerose norme, della cui legittimità non si è dubitato, che hanno limitato le risorse disponibili per i creditori: si pensi alle disposizioni recate dal decreto legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, che, all’articolo 35, comma 8, ha attribuito alle aziende sanitarie il potere di determinare con propria delibera, trimestralmente, l’entità delle somme impignorabili, con ciò definendo il residuale «perimetro» di risorse disponibili per i creditori.

Si segnala, da ultimo, il decreto legge 30 aprile 2019, n. 35<sup>34</sup>, recante “Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria”, il cui articolo 5 estende alle aziende sanitarie della Regione Calabria la disciplina prevista per gli enti locali in tema di dissesto (titolo VIII del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), inclusa quella riguardante il blocco delle procedure esecutive.

<sup>34</sup> Il decreto-legge n. 35 del 2019 è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1.1.4. Diritto all'equo processo e alla tutela della proprietà dei beni (articoli 6 e 1, Protocollo 1, Cedu)**

**Casa di cura Valle Fiorita s.r.l. c. Italia - Sentenza del 13 dicembre 2018 (ricorso n. 67944/13)**

**Esito:**

- violazione articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1

**QUESTIONE TRATTATA**

**Diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria - Esecuzione della sentenza come parte integrante del processo - Obbligo positivo degli Stati di agire per garantire la tutela del diritto al rispetto dei beni individuali. Fattispecie in materia di mancata esecuzione di sequestro di immobile abusivamente occupato**

La ricorrente è una società proprietaria di un fabbricato, sito in Roma, utilizzato, fino al 16 novembre 2011, come clinica in virtù di convenzioni con l'ospedale pubblico San Filippo Neri.

Il 6 dicembre 2012 un centinaio di persone entrarono con la forza nell'immobile e si appropriarono dei locali. Dal giorno stesso dell'occupazione la ricorrente ha presentato una serie di denunce alla Procura della Repubblica, l'ultima delle quali (la dodicesima) il 10 luglio 2013. A seguito di tali denunce, il 9 agosto 2013, il GIP di Roma ha disposto il sequestro preventivo dell'immobile, rilevando che il bene risultava occupato da circa 150 persone e che la gestione dell'occupazione, che sarebbe rientrata nell'azione del movimento lotta per la casa, era organizzata e diretta da un gruppo ristretto di individui che agivano a scopo di lucro. Il giudice ritenne che, nel caso di specie, era ipotizzabile il reato di occupazione abusiva di immobile, sanzionato dall'articolo 633 c.p., e che la prosecuzione dell'occupazione comportava un rischio di degrado dell'edificio e un pregiudizio rilevante per la parte lesa.

L'esecuzione del sequestro venne delegata alla Divisione Investigazioni generali e Operazioni speciali (Digos) che, a sua volta, delegò il compito al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP), istituito presso la prefettura. L'ordine di sequestro, tuttavia, non fu eseguito. Sul punto, il Prefetto di Roma aveva evidenziato che il bene della ricorrente si trovava in una situazione simile a quella di centinaia di altri immobili occupati, per i quali riteneva non fosse possibile ordinare lo sgombero senza prima aver ottenuto dal Comune garanzie di soluzioni alternative di alloggio per le persone sgomberate.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

La ricorrente chiese alla Procura di Roma di essere autorizzata ad accedere ai dati dei soggetti coinvolti nell'occupazione abusiva, per poter intentare un'azione giudiziaria nei loro confronti, ma la richiesta fu respinta.

Nel dicembre 2018, a distanza di sei anni dalla prima denuncia, il procedimento penale risultava ancora pendente nella fase delle indagini preliminari. Nel frattempo, alla ricorrente veniva notificata dal Tribunale di Roma una ingiunzione di pagamento di circa 30.000 euro, per il consumo di energia elettrica, relativa agli anni 2013 e 2014, e la stessa ricorrente continuava ad essere debitrice nei confronti del Comune dell'imposta sull'immobile arbitrariamente occupato.

Dinanzi alla Corte europea, la Casa di cura Valle Fiorita s.r.l. ha lamentato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, a causa della mancata esecuzione dell'ordine di sequestro emesso dal GIP di Roma il 9 agosto 2013 e di conseguenza del mancato sgombero dell'immobile; ha lamentato, inoltre, la lesione del diritto di proprietà, protetto dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, per il mancato reintegro nel possesso del proprio bene occupato arbitrariamente da terzi.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

La Corte ha ribadito la propria giurisprudenza secondo cui il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria costituisce uno degli aspetti del diritto di accesso a un tribunale: «*Il diritto a un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante a scapito di una delle parti (...) L'esecuzione di una sentenza, indipendentemente da quale giudice l'abbia pronunciata, deve essere dunque considerata come facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6» (cfr., *inter alia*, *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, § 40). Inoltre, la Corte ha rammentato che, se si può ammettere che gli Stati intervengano in un procedimento di esecuzione di una decisione giudiziaria, tale intervento non può avere come conseguenza quella di impedire, invalidare o ritardare in maniera eccessiva l'esecuzione stessa (cfr. *Immobiliare Saffi c. Italia* [GC], n. 22774/93, §§ 63 e 66).*

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che il provvedimento del GIP di Roma del 9 agosto 2013 riguardava la tutela di un diritto di natura civile della ricorrente, ossia il suo diritto di proprietà. Peraltro, l'ordine di sequestro, per la sua stessa natura, ricopriva un carattere di urgenza, nella misura in cui era destinato a impedire il proseguimento di un reato allo scopo di preservare l'integrità del bene della parte lesa. La Corte ha notato che il sequestro dell'immobile rimaneva ancora non eseguito e che il Governo non aveva fornito alcuna informazione per quanto riguarda gli atti compiuti dall'amministrazione per trovare soluzioni alternative di alloggio. Pur riconosciuto

---

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

che le motivazioni di ordine sociale e i problemi di ordine pubblico potevano giustificare difficoltà di esecuzione e un ritardo nella liberazione dei locali, la Corte ha considerato, nondimeno, ingiustificata l'inerzia totale e prolungata delle autorità italiane nel caso di specie, ricordando, tra l'altro, che una mancanza di risorse (cfr., *mutatis mutandis*, *Bourdov c. Russia*, n. 59498/00, § 35 e *Cocchiarella c. Italia* [GC], n. 64886/01, § 90) o l'assenza di nuovi alloggi (*Prodan c. Moldavia*, n. 49806/99, § 53) non costituiscono, di per sé, una giustificazione accettabile per la mancata esecuzione di una decisione giudiziaria.

La Corte ha, quindi, concluso che, astenendosi, per più di cinque anni, dall'adottare tutte le misure necessarie per conformarsi a una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva, le autorità nazionali avevano privato le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione di qualsiasi effetto utile e pregiudicato lo Stato di diritto, fondato sulla preminenza del diritto e sulla sicurezza dei rapporti giuridici.

➤ ***Violazione dell'articolo 1, Protocollo 1***

La Corte ha considerato che "il rifiuto di procedere allo sfratto [degli occupanti] non deriva direttamente dall'applicazione di una legge che rientra in una politica sociale ed economica in materia, ad esempio, di alloggio o di accompagnamento sociale di proprietari in difficoltà, ma da un rifiuto delle autorità competenti, in circostanze particolari, e per parecchi anni, di procedere allo sgombero dell'immobile della ricorrente". Pertanto, ha ritenuto di dover esaminare la causa, a partire dalla mancata esecuzione della decisione del giudice per le indagini preliminari del 9 agosto 2013, nell'ambito della norma generale contenuta nel primo comma dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione. In tale contesto, la Corte ha rammentato che l'esercizio reale ed effettivo del diritto di proprietà garantito dal citato articolo 1, Protocollo 1, può esigere misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest'ultimo dei suoi beni (*Öneryıldız c. Turchia* [GC], n. 48939/99, § 134). Ha ricordato, inoltre, che la preminenza del diritto, quale principio fondamentale di una società democratica, inerente a tutti gli articoli della Convenzione, combinata con il primo capoverso dell'articolo 1, Protocollo 1, giustifica che sia sanzionato uno Stato che si sia rifiutato di eseguire o di far eseguire una decisione giudiziaria (*Matheus c. Francia* § 70).

Nella fattispecie, la Corte ha notato che, per più di cinque anni, le autorità erano rimaste inerti di fronte alla decisione con cui il GIP aveva ordinato lo sgombero dell'immobile mentre la ricorrente continuava ad essere tenuta a pagare le spese relative al consumo energetico degli occupanti. Considerata tale inerzia ingiustificata, per le medesime ragioni già esposte in relazione