

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

2) Rimedi specifici per dolersi delle condizioni di trattenimento e della privazione della libertà personale al di fuori dei modi e dei casi previsti dalla legge.

Le forze dell'ordine assicurano il sostegno a chiunque, ritenendosi leso nei propri diritti fondamentali voglia rappresentare e formalizzare una denuncia. In sede amministrativa, le Prefetture sono preposte alla vigilanza, al monitoraggio e al controllo dei centri di accoglienza, anche mediante l'utilizzo di nuclei ispettivi appositamente costituiti, al fine di assicurare la più ampia e approfondita capacità di valutazione dei diversi ambiti di monitoraggio. Inoltre, il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale esercita poteri di verifica del rispetto degli adempimenti connessi ai diritti dello straniero, ai sensi dell'articolo 7, comma 5, lettera e), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale, il Ministero della giustizia ha chiarito, richiamandosi a due pronunce della Corte di cassazione (Cass., SS.UU., ord. n. 9596 del 13 giugno 2012 e Cass. sez. I civile, ord. n. 6064 del 28 febbraio 2019), che non possono sorgere dubbi sulla effettività della tutela esercitabile in virtù dell'azione generale di responsabilità civile ai sensi dell'articolo 2043 c.c., eventualmente anche mediante tutela cautelare anticipatoria ai sensi dell'articolo 700 c.p.c., e ha ricordato che il giudice ordinario ha cognizione sul risarcimento del danno cagionato dall'eventuale illegittimo esercizio del potere di limitare la libertà personale. Peraltro, considerato il breve lasso di tempo intercorso dall'entrata in vigore della novella legislativa, che ha fissato in trenta giorni il termine massimo di permanenza presso i punti di crisi, da informazioni assunte presso i Tribunali dotati di sezioni specializzate "*in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea*", istituite ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, non risultano ancora essere state esercitate azioni risarcitorie.

Dal complesso delle misure adottate emerge la piena conformità della disciplina interna al sistema di protezione convenzionale, secondo l'interpretazione della Corte di Strasburgo che, nella sua giurisprudenza, ha ricondotto il fondamento giuridico delle limitazioni alla libertà degli stranieri nell'ambito del controllo dell'immigrazione clandestina e, in tale contesto, ciò che rileva è che la procedura di espulsione sia condotta con diligenza, che la sua durata non sia eccessiva, che preveda un controllo giurisdizionale, un'assistenza umanitaria e sociale e la possibilità di domandare asilo (*Saadi c. Regno Unito* del 29 gennaio 2008; *Riad e Idiab c. Belgio* del 24 gennaio 2008).

1.2.3. Cestaro c. Italia (ricorso n. 6884/11) – Sentenza 7 aprile 2015 in materia di divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Con la sentenza in esame, riguardante gli episodi di violenza, verificatisi in occasione del Vertice G8, tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini, la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto entrambi i profili, sostanziale e procedurale.

Quanto al primo profilo, la Corte ha ravvisato, nei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia, il risultato dell'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente.

Quanto al profilo procedurale, la Corte ha valutato il caso alla luce dei propri principi in materia di *“inchiesta ufficiale effettiva”* secondo cui è tale solo un'inchiesta avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Ma, condizione preliminare, affinché un'inchiesta sia effettiva, è che lo Stato abbia adottato una legislazione che punisca le pratiche contrarie all'articolo 3, in modo da consentire all'autorità giudiziaria di perseguire questi illeciti, di valutarne la gravità, di pronunciare pene adeguate e di escludere l'applicazione di qualsiasi misura che possa alleggerire eccessivamente la sanzione, a scapito del suo effetto preventivo e dissuasivo.

Nel condannare l'Italia, la Corte ha sottolineato il carattere strutturale della violazione accertata, imputabile alla mancanza, nella legislazione penale italiana, di una previsione normativa adeguata e dotata di un severo quadro sanzionatorio, per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3 (il che fa sì che la prescrizione, come l'indulto, possono in pratica impedire la punizione dei responsabili sia degli atti di *“tortura”* che dei *“trattamenti inumani”* e *“degradanti”*, anche ad onta degli sforzi dispiegati dalle autorità procedenti e giudicanti).

Per quanto riguarda i rimedi da adottare, la Corte ha rammentato che gli obblighi positivi imposti allo Stato dall'articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adeguato prevedente disposizioni penali efficaci. La Corte ha invitato quindi lo Stato italiano a dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rispetto all'articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastano con la giurisprudenza della Corte.

STATO DI ESECUZIONE

I casi riconducibili al *“gruppo Cestaro”* saranno esaminati dal Comitato dei Ministri nella riunione prevista per dicembre 2019.

Nella precedente Relazione⁷⁷ si è già fatto riferimento alla legge 14 luglio 2017, n. 110, con la quale, proprio allo scopo di superare la lacuna ordinamentale stigmatizzata dalla Corte, sono stati

⁷⁷ Cfr. Relazione al Parlamento anno 2017 pag. 157

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

introdotti i reati di tortura (articolo 613-bis c.p.) e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura (articolo 613-ter c.p.).

La fattispecie delineata dall'articolo 613-bis c.p. accoglie una nozione di tortura, definita in dottrina a “disvalore progressivo”, posto che il legislatore si è determinato ad inglobare nel nuovo reato sia il fenomeno della tortura comune, il cui soggetto attivo può essere chiunque, sia quello della c.d. “tortura di Stato”, prevista nel secondo comma della medesima disposizione.

Particolare importanza riveste anche la modifica apportata all'articolo 19 del Testo unico immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di *non refoulement*, mediante l'introduzione di un comma aggiuntivo secondo cui “Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.”.

Sul piano delle misure generali può ritenersi che l'Italia abbia posto fine alla grave assenza di una fattispecie di reato idonea a sanzionare adeguatamente ed in maniera efficace ogni atto di tortura, garantendo l'effettività della fase di indagine e dell'accertamento delle responsabilità penali dei soggetti coinvolti.

1.2.4. Di Sarno e altri c. Italia (ricorso n. 30765/08) – Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale

La Corte europea era stata adita da un gruppo di residenti e lavoratori di un comune campano che avevano denunciato “la cattiva gestione da parte delle autorità italiane del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione”, lamentando un grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

La Corte ha accolto parzialmente il ricorso, ravvisando la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 8 della Convenzione, sotto il profilo sostanziale, in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione. Non ha, invece, ritenuto sussistere tale violazione, sotto il profilo procedurale, riconoscendo alle autorità italiane di aver adempiuto all'obbligo di informare la popolazione interessata sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania.

STATO DI ESECUZIONE

Il Piano d'azione predisposto dal Governo, all'indomani della sentenza, revisionato una prima volta nel 2016, è stato ulteriormente rivisto ed integrato il 4 aprile 2019, in vista della riunione del Comitato dei ministri programmata per il 4-6 giugno 2019.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Si è già riferito nelle precedenti Relazioni come il Comitato dei ministri abbia positivamente preso atto, per quanto concerne le misure individuali, che l'equa soddisfazione è stata pagata ai ricorrenti in data 5 giugno 2016, e abbia sollecitato l'implementazione delle misure generali, nonostante i molteplici interventi del legislatore nazionale e regionale per superare le criticità rilevate dalla Corte europea nel caso in oggetto.

Il Comitato aveva inoltre chiesto dati aggiornati sul numero di procedimenti penali instaurati e i relativi esiti, sulle eventuali costituzioni di parte civile e sul numero di azioni intraprese per il risarcimento del danno in sede civile, nonché informazioni sulla giurisprudenza in sede amministrativa, al fine di valutare l'effettività della tutela riconosciuta dall'ordinamento ai diritti fondamentali della persona la cui violazione è stata accertata con la sentenza in commento.

Il Ministero della giustizia, a riscontro delle suddette richieste, ha comunicato gli elementi forniti dalle Procure della Repubblica di Napoli e di Roma, circa lo stato di procedimenti penali in materia (per uno dei quali, pendente dinanzi al Tribunale di Roma, è stata ammessa la costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e dalla Corte d'appello di Napoli, che ha segnalato che dinanzi al Tribunale civile di Napoli non risultano pendenti procedimenti aventi ad oggetto azioni risarcitorie per danni nelle aree interessate dagli accumuli di rifiuti o altre tipologie di cattiva gestione del ciclo dei rifiuti, nei comuni che ricadono nella giurisdizione di competenza.

Nella decisione adottata nella citata riunione del 4-6 giugno 2019, il Comitato dei ministri ha manifestato un positivo apprezzamento per gli sforzi compiuti dalle autorità italiane in tema di raccolta differenziata, trattamento e consolidamento dei risultati raggiunti nello smistamento dei rifiuti.

Ha, tuttavia, constatato che fino al 15 febbraio 2018 è stata eliminata solo una parte dei cosiddetti rifiuti "storici" e, conseguentemente, ha invitato le autorità ad attuare senza indugio il piano per l'eliminazione di questo tipo di rifiuti e a fornire informazioni sull'attuale funzionamento del sistema di smaltimento dei rifiuti, compresa la sua capacità in termini di strutture esistenti, strategie e soluzioni a lungo termine.

Il Comitato ha poi ritenuto che le informazioni fornite dal Governo non abbiano inconfutabilmente chiarito che il sistema giuridico nazionale offra un rimedio effettivo ed efficace che consenta ai giudici di riconoscere un risarcimento per i danni causati dalla cattiva gestione della raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, e ha chiesto alle autorità di porvi rimedio tempestivamente, rinnovando l'invito a fornire esempi pertinenti e specifici di giurisprudenza al fine di valutare l'efficacia dei procedimenti dinanzi ai tribunali amministrativi.

Le Amministrazioni competenti sono state sollecitate a fornire le ulteriori informazioni richieste al fine di rispettare il termine indicato al Governo del 16 dicembre 2019.

*PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***1.2.5. *Talpis c. Italia* (ricorso n. 41237/14) – Sentenza 18 settembre 2017 in materia di violenza di genere e di violenza domestica.**

Con la sentenza in esame la Corte Edu ha condannato l'Italia per la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di trattamenti disumani e degradanti) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, in quanto le autorità italiane, omettendo di agire tempestivamente dinanzi alla denuncia della ricorrente, vittima di violenza domestica, e di condurre diligentemente il relativo procedimento penale, *“hanno determinato una situazione di impunità, che ha favorito la reiterazione delle condotte violente, fino a condurre al tentativo di omicidio della donna e all'omicidio del figlio della stessa”*.

La pronuncia pone in evidenza come, in materia di violenza domestica, il compito di uno Stato non si esaurisca nella mera adozione di disposizioni di legge che tutelino i soggetti maggiormente vulnerabili, ma si estenda ad assicurare che la protezione di tali soggetti sia effettiva e come l'inerzia delle autorità nell'applicare tali disposizioni di legge si risolva in una vanificazione degli strumenti di tutela in esse previsti.

Per una trattazione approfondita della sentenza si rimanda alla Relazione per l'anno 2017.⁷⁸

STATO DI ESECUZIONE

Il 28 marzo 2018, in vista del primo monitoraggio sull'esecuzione della sentenza da parte del Comitato nella riunione n. 1318 del giugno 2018, le autorità italiane hanno presentato un piano d'azione, che è stato accolto molto positivamente.

All'esito della citata riunione, infatti, è stata adottata una decisione con la quale il Comitato ha apprezzato l'ampia gamma delle misure adottate in seguito alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), entrata in vigore il 1° agosto 2014, tutte finalizzate a combattere la violenza di genere e rafforzare il quadro normativo esistente, dando atto dei primi risultati positivi già prodotti.

Ha, quindi, incoraggiato lo Stato a proseguire nello sforzo inteso a fornire una risposta complessiva a tutti gli aspetti della complessa problematica della violenza contro le donne, anche nel quadro del meccanismo di *follow-up* per l'attuazione della Convenzione di Istanbul.

Al fine di valutare appieno l'efficacia dell'attuazione del quadro legislativo istituito ha, infine invitato le autorità a fornire informazioni dettagliate, relative al periodo 2013-2018, in particolare in ordine ai criteri utilizzati dalle autorità competenti per corrispondere alle richieste di misure preventive e protettive, il tempo medio di risposta e di attuazione di tali misure, il numero di quelle adottate, la durata media delle indagini e dei procedimenti penali relativi ad episodi di

⁷⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag 48 e seguenti.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

violenza domestica e molestie, il numero dei casi archiviati e delle condanne o assoluzioni pronunciate.

Sotto il profilo delle misure individuali, preso atto dell'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione assegnata alla ricorrente, il Comitato ha invitato le autorità italiane a definire rapidamente il procedimento penale iniziato contro l'aggressore ed a fornire informazioni in merito.

L'attività di raccolta dei dati richiesti è in corso ed i relativi risultati consentiranno la predisposizione e presentazione del bilancio d'azione finale sulla cui base potrà essere chiesta la chiusura del caso con *silent procedure*.

1.2.6. *Nasr e Ghali c. Italia* (ricorso n. 44883/09) – Sentenza 23 febbraio 2016 in materia di *extraordinary renditions*

Si ricorda che all'origine della causa vi è la nota vicenda, occorsa a Milano il 17 febbraio 2003, del rapimento del cittadino egiziano *Osama Mustafa Hassan NASR* (conosciuto come *Abu Omar*), della sua deportazione (illegale) in Egitto e della consegna dello stesso ai servizi segreti egiziani che, a dire di Abu Omar, lo avrebbero trattenuto arbitrariamente per quasi sette mesi e torturato (c.d. *extraordinary renditions*). Il procedimento in sede penale ha accertato la responsabilità di 26 cittadini statunitensi, agenti della CIA, e di 5 cittadini italiani, agenti SISMI. Tuttavia, l'applicazione del segreto di Stato ha portato all'annullamento della condanna dei cittadini italiani, mentre tre dei condannati americani sono stati graziati dal Presidente della Repubblica⁷⁹ e il Governo non ha richiesto l'estradizione degli altri.

Con la sentenza in esame la Corte europea ha accolto il ricorso proposto da Abu Omar e da sua moglie, con riferimento a tutti i profili contestati, dichiarando:

- la violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale e procedurale. Già in precedenti sentenze la Corte aveva affermato che il trattamento riservato a un detenuto, ai sensi del programma di "*consegna straordinaria*" della CIA, doveva essere definito tortura ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Nel caso di specie, era quanto meno prevedibile per le autorità italiane, che collaboravano con gli agenti della CIA, che il sequestro del ricorrente da parte della CIA fosse il preludio di gravi maltrattamenti vietati dall'articolo 3, anche se la forma specifica di tali maltrattamenti poteva non essere nota alle autorità italiane. Ai sensi degli articoli 1 e 3 della Convenzione, le autorità italiane erano tenute ad adottare misure adeguate affinché il ricorrente, persona che godeva dello *status* di rifugiato in Italia, quindi sottoposto alla loro giurisdizione, non subisse atti di tortura o trattamenti o pene inumani e degradanti.

⁷⁹ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 64.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Quanto alla violazione dell'articolo 3 sotto il profilo procedurale (che richiede che vi sia una *"inchiesta ufficiale ed effettiva"*, tale da poter condurre all'identificazione e, se del caso, alla punizione dei responsabili e all'accertamento della verità), la Corte ha reso *"omaggio al lavoro dei giudici nazionali che hanno fatto di tutto per tentare di stabilire la verità"* (§ 265) e sottolineato come le sentenze di merito e della Corte di cassazione sulla vicenda abbiano dato prova di una *"fermezza esemplare"*, rifiutando di riconoscere qualsiasi scusante in favore degli imputati (§ 267). Ciò nonostante, *"malgrado il lavoro degli investigatori e dei magistrati italiani, che ha permesso di identificare i responsabili e di pronunciare delle condanne nei loro confronti, le condanne medesime sono rimaste prive di effetto"* (§ 272), l'azione giudiziaria non era riuscita, nel suo complesso, a realizzare l'obiettivo di punire, in modo proporzionato ed effettivo, i colpevoli, in ragione, da un lato, della decisione del Governo, avallata da due successive sentenze della Corte costituzionale (n. 106 del 2009 e n. 24 del 2014), di opporre il segreto di Stato su circostanze già di dominio pubblico; dall'altro, del rifiuto da parte dello stesso Governo, tranne in un unico caso, di chiedere l'estradizione degli agenti americani condannati, nonché della stessa decisione del Presidente della Repubblica di ringraziare tre di tali agenti;

- la violazione dell'articolo 5. La Corte ha rilevato che il carattere illecito della privazione della libertà del ricorrente era stato accertato dai giudici nazionali, che avevano stabilito che egli, fin dal primo istante, aveva subito una detenzione arbitraria, assolutamente in contrasto con le garanzie sancite dall'articolo 5 della Convenzione;

- la violazione dell'articolo 6. La Corte ha ritenuto questo motivo di ricorso unito a quello basato sull'elemento procedurale dell'articolo 3 della Convenzione, in quanto riguardante soltanto un aspetto specifico dello svolgimento di un procedimento che, secondo la Corte, non rispondeva al criterio di effettività richiesto dalla Convenzione;

- la violazione dell'articolo 8. Considerate le conclusioni relative alla responsabilità dello Stato convenuto rispetto agli articoli 3 e 5 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che l'ingerenza nell'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare non fosse *"prevista dalla legge"* e da ciò conseguiva la condanna per la violazione degli obblighi positivi sostanziali che sorgono dall'articolo 8 della Convenzione;

- la violazione degli articoli 3 e 8 nei confronti della seconda ricorrente. Quanto al primo profilo, la Corte ha ricordato che la giurisprudenza non ha stabilito un principio generale secondo cui i familiari di chi è stato sottoposto ad un trattamento contrario all'articolo 3 sono essi stessi vittime. Tuttavia, le circostanze del caso concreto e, in particolare, l'angoscia in cui la moglie aveva vissuto l'assenza di notizie e il tentativo di depistaggio dell'indagine (che, secondo la Corte, aveva rallentato le inchieste della magistratura), fossero tali da far ritenere lei stessa vittima di un trattamento contrario all'articolo 3 e al complementare articolo 8;

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

- la violazione dell'articolo 13 per entrambi i ricorrenti. La Corte ha ritenuto che non si poteva considerare che il procedimento penale avesse avuto un carattere effettivo ai sensi dell'articolo 13, osservando che i ricorrenti non erano stati messi in grado di accedere ad alcuna procedura di risarcimento in conseguenza della violazione dei loro diritti; che i procedimenti penali, rimasti privi di concreta esecuzione, non avevano rappresentato una sede adeguata; che molti elementi probatori non erano utilizzabili per il segreto di Stato e che, date le circostanze, era praticamente esclusa la possibilità di un risarcimento civilistico.

STATO DI ESECUZIONE

Un primo bilancio d'azione è stato depositato il 15 dicembre 2016, mettendo in luce le differenze rispetto ai casi *Al Nashir et Hussayn c. Polonia* e *El Masri c. Macedonia*, con particolare risalto all'opera esemplare della magistratura italiana riconosciuta dalla Corte europea, e su di esso il Servizio delle esecuzioni del Consiglio d'Europa ha formulato, in data 30 maggio 2017, alcune osservazioni, chiedendo informazioni che sono state rese dal Governo italiano il 10 agosto 2017.

Al fine della chiusura del monitoraggio da parte del CM-DH, il Governo ha presentato nel giugno 2019 un nuovo bilancio d'azione, contenente considerazioni di sintesi sul caso in esame.

Quanto alle misure individuali, come già comunicato nel primo piano d'azione, l'equa soddisfazione accordata dalla Corte è stata pagata nel termine prescritto il 17 agosto 2016 per un importo totale di euro 123.064,00. Pertanto non residuano ulteriori misure da intraprendere nei riguardi del ricorrente. Quest'ultimo, che risulta attualmente residente in Egitto, è stato condannato a 6 anni di reclusione per associazione a scopo di terrorismo, ai sensi dell'articolo 279-bis c.p.: se dovesse rientrare in Italia, dovrebbe scontare la pena. Gli agenti statunitensi condannati, rimangono ricercati anche negli Stati membri dell'Unione europea che non sono membri del "Sistema di informazione Schengen" (SIS) (Romania, Bulgaria, Regno Unito, Irlanda, Cipro e Croazia), sulla base di un mandato di cattura europeo.

Sulla mancata richiesta di estradizione degli altri agenti, è stato chiarito come le Autorità italiane si siano attenute alle linee guida di cui ai decreti ministeriali del 18 aprile 1997 e 10 gennaio 2000, prevedenti la regola di non avanzare richiesta di estradizione di condannati per i quali la pena, intera o restante, da espiare fosse pari a tre (fino al 2000) o quattro anni di reclusione, nella considerazione dell'onerosità della procedura, in termini di risorse umane e materiali, rispetto all'effettiva possibilità di espiazione della pena.

Con riferimento alla posizione dell'agente De Sousa, si è chiarito che la stessa era stata condannata ad una pena di anni 7 di reclusione, di cui 3 coperti da indulto e il 28 febbraio 2017 ha ricevuto la grazia parziale da parte del Presidente della Repubblica, con riduzione della pena di 4

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

anni a 3 anni, in relazione al suo ruolo secondario nelle azioni criminali e al diverso trattamento dei principali autori dei crimini, con possibilità di beneficiare di misure alternative di esecuzione della pena. La grazia parziale di un anno non ha portato all'estinzione del reato, ma solo alla riduzione della pena, precisando che l'interessata avrebbe potuto ottenere l'affidamento ai servizi sociali anche in presenza di una condanna a 4 anni di reclusione.

Infine, in relazione alla posizione degli agenti italiani, che sono stati assolti, è stato ribadito che non è possibile riaprire i procedimenti penali senza violare l'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU (divieto di *ne bis in idem*).

Per quanto concerne le misure di carattere generale, le autorità italiane hanno ricordato che la sentenza della Corte Edu è stata ampiamente pubblicata, diffusa e tradotta, circostanza che dovrebbe impedire in futuro il verificarsi di situazioni simili, e hanno sottolineato che le violazioni riscontrate dalla Corte in materia di segreto di Stato sono legate alla particolarità del caso concreto e non implicano, di per sé, alcuna valutazione circa l'esistenza di un deficit strutturale addebitabile alla disciplina dell'istituto. L'esercizio del potere di grazia, la concessione dell'indulto, l'ammissione a misure alternative alla detenzione e la decisione di non richiedere l'extradizione, nonché l'apposizione del segreto di Stato sono stati possibili nel quadro normativo all'epoca dei fatti vigente, in ragione dei titoli di reato contestati, ossia sequestro di persona e favoreggiamento, e dell'entità delle pene inflitte.

Le autorità hanno a tal proposito evidenziato che, grazie anche alle sollecitazioni provenienti dalla Corte europea e dopo un approfondito dibattito a livello istituzionale e tra la società civile, il Parlamento ha approvato la legge n. 110 del 14 luglio 2014, entrata in vigore dal 18 luglio 2017, che ha introdotto il reato di tortura nell'ordinamento giuridico italiano (articolo 613-bis c.p.), in virtù del quale *“chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona. Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni”*. L'eccezionale gravità del reato di tortura in base ad un'interpretazione ispirata ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte in materia, impedirà in futuro che il segreto di Stato possa essere invocato in relazione a questo tipo di reati.

Con riferimento ai possibili aspetti di non conformità con le indicazioni della Corte Edu, le cui preoccupazioni sono state espresse dal Commissario per i diritti umani, il Governo ha

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

evidenziato che il legislatore ha descritto il reato di tortura indicando condotte alternative al fine di garantire la più ampia copertura ed evitare spazi di impunità. La disposizione è simile, sul punto, all'articolo 417-bis del codice penale belga che definisce la tortura come "*qualsiasi trattamento inumano deliberato che provoca dolore acuto o sofferenza molto grave e crudele, fisica o mentale*".

Per quanto riguarda il requisito della verificabilità del trauma conseguente alla violenza psicologica, il Governo ha precisato che non si tratta di una limitazione di responsabilità ma di una regola relativa all'onere probatorio, non diversa da quelle previste da altri ordinamenti.

La previsione che il crimine possa essere commesso sia da privati che da funzionari pubblici (in questo caso, con la prospettiva di una pena più grave, da 5 a 12 anni di carcere), rafforza inoltre la protezione della vittima.

Da ultimo, con riferimento all'affermazione della Corte secondo cui l'applicazione nel caso di specie del segreto di Stato non sarebbe stata coerente con lo scopo proprio dell'istituto e abbia avuto l'effetto di determinare l'impunità per reati gravi, il Governo ha ricordato che il legislatore è intervenuto novellando la normativa di riferimento, con la legge n. 124 del 2007, poi modificata dalla legge n. 133 del 2012, che ha sostituito la precedente legge n. 801 del 1977, al fine di correggere alcune anomalie del sistema evidenziate in occasione di casi affini a quello in oggetto e introducendo disposizioni più restrittive, sia per quanto riguarda la durata della segretezza che per la sua opponibilità, e rafforzando gli strumenti di controllo parlamentare sia sui servizi di *intelligence* che sugli strumenti per opporsi alla segretezza. L'articolo 30 della legge n. 124 del 2007 ha istituito il COPASIR (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica) dotato di poteri molto più ampi rispetto all'ex Commissione parlamentare di controllo. Nel 2012 i suoi poteri sono stati ulteriormente ampliati e i controlli sono stati rafforzati.

1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

1.3.1. Indebite interferenze legislative nel corso dei procedimenti. Agrati ed altri c. Italia (gruppo) (ricorso n. 43459/08) – Sentenza 28 novembre 2011

Il tema trattato è quello delle leggi di interpretazione autentica e la fattispecie è relativa all'applicazione retroattiva, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, della legge n. 266/2005 a procedimenti giudiziari pendenti, aventi ad oggetto il trasferimento di circa 310 ricorrenti - personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo (ATA) - dal servizio pubblico locale alla funzione pubblica nazionale e i relativi diritti economici.

Con la sentenza in esame la Corte ha ribadito che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 Cedu contrastano, fatti salvi imperativi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte ha osservato, inoltre,

[Indice](#) 

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte la possibilità di esporre le proprie difese in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, aveva fissato in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e poiché le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

STATO DI ESECUZIONE

Come accennato nella Relazione per il 2016, il Comitato dei ministri, nel dicembre 2016, esaminato il piano d'azione sottoposto dal Governo nel precedente ottobre, aveva adottato una decisione con la quale aveva invitato le Autorità italiane ad integrarlo:

a) con riferimento alle misure individuali, chiarendo se erano stati aperti procedimenti per riparare le conseguenze dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2006, per i ricorrenti dei casi *Agrati ed altri*, *De Rosa ed altri*, *Boldoni ed altri*, per il periodo successivo al 31 dicembre 2011; se era stato possibile assicurare ai ricorrenti Peduzzi ed Arrighi gli effetti favorevoli delle decisioni interne rese prima dell'entrata in vigore della legge censurata; se vi erano stati effetti pregiudizievoli per gli altri ricorrenti e se era possibile eliminarli;

b) quanto alle misure a carattere generale, fornendo lo stato della giurisprudenza interna, in particolare, il suo allineamento ai requisiti di cui all'articolo 6 Cedu e le iniziative assunte per assicurare che la legislazione con effetti retroattivi sia pienamente conforme ai dettami della Convenzione.

Il caso è stato nuovamente esaminato nella riunione n. 1348 CM-DH del 4-6 giugno 2019, nella quale il Comitato dei ministri, alla luce delle informazioni trasmesse dalle Autorità italiane il 5 e il 16 aprile 2019, hanno adottato una decisione di chiusura del monitoraggio delle misure generali, ritenendo che l'attuale pratica dei tribunali nazionali sia sufficiente a rimediare alle conseguenze negative dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 e a garantire che nessun danno materiale alla retribuzione sia subito dal personale interessato. Inoltre, ha invitato le autorità a continuare questa buona pratica assicurando, anche per il futuro, che le leggi di interpretazione autentica siano adottate in stretta conformità con i requisiti della Convenzione, come evidenziato nelle cause in commento, e garantendo un controllo adeguato ed efficace sulla compatibilità dei progetti di legge con la Convenzione e la giurisprudenza della Corte. In questo contesto, un ruolo particolarmente significativo assume l'attività dell'Osservatorio della Camera dei Deputati, che

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

consente, in una fase preliminare del processo legislativo, di valutare la conformità del progetto di legge ai requisiti della Convenzione e alla giurisprudenza della Corte. Gli sforzi delle autorità italiane a tale riguardo sono stati apprezzati, poiché vanno nella direzione indicata dal Comitato dei Ministri nelle sue raccomandazioni.

Per quanto riguarda le misure individuali, il CM ha sollecitato le autorità italiane a indicare le misure adottate per garantire che i ricorrenti nel caso di Peduzzi e Arrighi possano preservare i benefici derivanti dalle decisioni dei tribunali nazionali rese prima della promulgazione della legislazione in questione. Ha invitato, inoltre, le autorità a fornire informazioni sui rimedi disponibili per correggere le conseguenze dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2006 ai ricorrenti nelle cause *Agrati e altri*, *De Rosa e altri* e *Bordoni e altri*, per il periodo successivo al 31 dicembre 2011, e a indicare se gli altri ricorrenti abbiano subito un danno patrimoniale a seguito delle violazioni accertate e, in caso affermativo, se sia possibile un risarcimento a livello nazionale.

Ai fini dell'aggiornamento e dell'integrazione del piano d'azione, sono state interessate le competenti Amministrazioni.

1.3.2. Olivieri e altri (gruppo) 17708/12 – sentenza del 22 febbraio 2016, in materia di “ineffettività del rimedio Pinto”

Con la sentenza del 22 febbraio 2016 la Corte europea ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, oltre che dell'articolo 13, della Convenzione, nell'ambito di un gruppo di ricorsi che lamentavano “l'ineffettività del rimedio Pinto” nei processi innanzi al giudice amministrativo.

La Corte ha rilevato che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio amministrativo, quale risultante dalla lettura dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001 (legge “Pinto”), che condiziona il diritto all'equa riparazione alla previa presentazione dell'istanza di prelievo, non può essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

STATO DI ESECUZIONE

Nelle passate edizioni della Relazione al Parlamento si è già segnalato come l'esecuzione della sentenza presentasse aspetti problematici sotto il profilo delle misure generali di carattere preventivo, volte ad incentivare *ex ante* una maggiore celerità delle procedure e ad impedire che si producano irragionevoli ritardi nella risposta da parte del sistema giudiziario.

Si è dato anche conto della decisione del Comitato dei ministri, del 27 settembre 2017, nella quale, pur prendendo atto della determinazione dell'Autorità italiana nel perseguire la riduzione

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

dell'eccessiva lentezza dei procedimenti amministrativi, prima con l'adozione del nuovo Codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010), e successivamente con l'adozione delle misure per l'informatizzazione dei processi (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), le Autorità italiane sono state invitate a fornire *“sollecite informazioni sulle problematiche sollevate dalla riforma del 2012 (accesso al rimedio ed esclusione dell'indennizzo per una durata inferiore a 6 anni) e, per quanto riguarda l'ineffettività del rimedio Pinto in relazione all'eccessiva durata dei procedimenti amministrativi, a fornire rapidamente informazioni sulle misure prese o in programma”*.

Un indice significativo dell'efficacia delle azioni introdotte a livello legislativo ed organizzativo in senso riduttivo della durata dei processi amministrativi lo si ricava dai dati registrati nell'anno in rassegna, che mostrano un evidente recupero di efficienza con una netta riduzione dell'arretrato: sia per i tribunali amministrativi che per il Consiglio di Stato il numero dei casi definiti è stato decisamente superiore a quello dei nuovi ingressi (68.120 casi definiti a fronte di 49.968 nuove iscrizioni a ruolo per i tribunali amministrativi; 11.055 casi definiti a fronte di 10.659 nuove iscrizioni, per il Consiglio di Stato).

Sul piano ordinamentale, a sancire la piena sintonia con la posizione della Corte Edu è intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza del 6 marzo 2019 n. 34, ha dichiarato che l'articolo 54, comma 2, del decreto legislativo 25 giugno 2008, n. 112, viola l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 Cedu: infatti, *“Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se “effettivi” e, cioè, nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente (così, in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia)”*.

Per la Corte Costituzionale l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'articolo 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008, non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente, con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera *“prenotazione della decisione”* (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la non ragionevole e non proporzionata sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Le misure adottate ed i risultati raggiunti sono stati esposti nel piano d'azione presentato al Comitato dei Ministri il 16 giugno 2019. Tale piano è stato discusso nella riunione del 23-25 settembre 2019 del CM-DH.

In tale riunione, il Servizio sull'esecuzione delle sentenze del Comitato dei ministri, ha osservato che la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 6 marzo 2019 ha risolto il problema dell'inefficacia del rimedio Pinto nel quadro delle procedure amministrative.

Si segnala inoltre, che con la sentenza n. 169 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analogia di cui all'articolo 2, comma 2-*quiquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, che per il processo penale a sua volta prevedeva che la mancata presentazione della istanza di prelievo costituisse motivo di improponibilità della domanda di indennizzo *ex* "legge Pinto".

Per quanto riguarda il complesso delle questioni relative alla legge n. 89 del 2001 all'esame del Comitato dei ministri, il monitoraggio non è stato chiuso poiché è ancora rimasta aperta la questione sollevata dal caso *Arnoldi*⁸⁰ sull'inapplicabilità del rimedio Pinto all'eccessiva durata delle indagini preliminari

In particolare, con riferimento alla persona offesa dal reato, il Comitato ha ritenuto non risolta la questione relativa all'articolo 2, comma 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile, non prendendo in considerazione la persona offesa, che sia anche danneggiata dal reato, qualora abbia esercitato nel corso delle indagini preliminari diritti e facoltà riconosciuti dal codice di procedura penale.

Nel caso *Arnoldi*, la Corte di cassazione con sentenza n. 26625 del 2016 aveva affermato che la persona offesa dal reato, o il querelante, non possono considerarsi parti del procedimento prima della loro costituzione di parte civile, non avendo un autonomo diritto a che il reo sia condannato e, conseguentemente, neppure alla tempestività della decisione di condanna o di assoluzione, ben potendo promuovere un'autonoma domanda risarcitoria in sede civile.

La Corte Edu, nella sentenza del 7 dicembre 2017⁸¹, ha, per contro, affermato che "se è vero che la ricorrente non si è costituita parte civile nel procedimento avviato in seguito alla sua denuncia, ciò è dovuto al fatto che, nel diritto italiano, la parte lesa può costituirsi parte civile soltanto a partire dall'udienza preliminare. [...] La questione dell'applicabilità dell'articolo 6 § 1 non può dipendere dal riconoscimento dello status formale di «parte» ad opera del diritto nazionale (*Stiftung Giessbach dem Schweizervolk e Parkhotel Giessbach AG c. Svizzera* (dec.), n. 26886/03, 10 aprile 2007".

⁸⁰ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 78 e seguenti.

⁸¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 dicembre 2017 (Ricorso n. 35637/04 *Arnoldi c. Italia*), par. 27 e 28.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Sulla rilevanza delle indagini preliminari ai fini dell'irragionevole durata del procedimento, si è espressa anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 184 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, 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.

Secondo la Corte, pur dopo avere così incluso nel calcolo della durata del processo le indagini preliminari, nei limiti indicati, persiste la discrezionalità giudiziaria nel verificare, alla luce dei fattori indicati dalla Corte Edu e dal legislatore, se l'eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

1.4. Elenco casi chiusi – risoluzioni finali

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel corso del 2018 sono state adottate **nove risoluzioni finali** nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio dei seguenti 192 casi:

<u>BAGNATO e altri 14 casi c. ITALIA (ricorsi nn. 2452/08; 31100/11; 5260/04)</u> <u>CM/ResDH(2018)5 - 10/01/2018</u>
<u>BATTISTA c. ITALIA (ricorso 43978/09) CM/ResDH(2018)86 - 15/03/2018</u>
<u>TADDEUCCI e altri c. ITALIA (ricorso 51362/09) CM/ResDH(2018)125 - 04/04/2018</u>
<u>SCHIPANI e altri c. ITALIA (ricorso 38369/09) CM/ResDH(2018)124 - 04/04/2018</u>
<u>G.N. e altri c. ITALIA (ricorso 43134/05) CM/ResDH(2018)126 - 04/04/2018</u>
<u>GUERRIERO e altri 4 casi c. ITALIA (ricorsi nn. 11627/06 13986/07; 17714/07)</u> <u>CM/ResDH(2018)127 - 04/04/2018</u>
<u>COPPOLA e altri c. ITALIA (ricorso n. 5179/05) CM/ResDH(2018)328 - 20/09/2018</u>
<u>LEDONNE e altri 161 casi c. ITALIA (ricorsi nn. 38414/97; 21807/93; 27141/95)</u> <u>CM/ResDH(2018)353 - 20/09/2018</u>
<u>GROSSI e altri 4 casi c.ITALIA (ricorsi nn. 18791/03 ; 30227/03 ; 3528/03)</u> <u>CM/ResDH(2018)361 - 03/10/2018</u>

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna.

*PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***1) La risoluzione di chiusura sul caso *Taddeucci e altri c. Italia* (ricorso 51362/09) - CM/ResDH (2018) 125 del 4 aprile 2018, in materia di violazione del divieto di discriminazione in combinato disposto con il diritto al rispetto della vita privata e familiare.**

Nella riunione del Comitato dei Ministri del 4 aprile 2018, l'Italia ha ottenuto la chiusura del monitoraggio sul caso in oggetto, riguardante il rifiuto delle autorità di concedere il permesso di soggiorno per motivi familiari a un partner straniero dello stesso sesso.

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2016, alla quale si rinvia per un approfondimento sui fatti all'origine del ricorso, si era dato atto che la vicenda risale ad un periodo precedente all'approvazione della legge sulla regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze (legge n. 76 del 2016, entrata in vigore il 6 giugno 2016).

La disciplina in vigore all'epoca dei fatti limitava il concetto di "familiare" alle coppie coniugate eterosessuali e i ricorrenti, formando una coppia omosessuale, erano stati trattati alla stessa stregua di *partner* eterosessuali che avevano scelto di non sposarsi.

Per la Corte europea, i ricorrenti avevano pertanto subito un trattamento discriminatorio basato sull'orientamento sessuale, non avendo i giudici nazionali tenuto conto della concreta impossibilità dei ricorrenti di ottenere il riconoscimento legale della loro relazione e quindi di soddisfare i requisiti del diritto interno ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari.

In applicazione della nuova legge il Ministero dell'interno – Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, ha diramato, in data 5 agosto 2016, una circolare esplicativa contenente *"Indicazioni operative ai fini del rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare"*. La circolare precisa che *"il diritto al ricongiungimento familiare di cui all'articolo 29 e seguenti del decreto legislativo n. 286 del 1998 (TUI) si estende ai cittadini stranieri dello stesso sesso uniti civilmente. Pertanto, sarà possibile richiedere il nulla osta al ricongiungimento familiare a favore del partner unito civilmente purché maggiormente e non legalmente separato."*

I ricorrenti possono, pertanto, ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari sulla base della nuova disciplina.

In definitiva, l'intervento normativo pur non risolvendo il pregiudizio già causato medio tempore, ne ha limitato l'aggravamento, ma, soprattutto, costituisce una misura idonea a prevenire violazioni future.

2) La risoluzione di chiusura sul caso *G.N. e altri c. Italia* (ricorso 43134/05) -CM/ResDH (2018) 126 del 4 aprile 2018, in materia di mancato rispetto degli obblighi procedurali di protezione del diritto alla vita in ragione della durata eccessiva della procedura interna.