

Cass., sez. un., 31 luglio 2012, n. 13617, in tema di responsabilità disciplinari a carico dei notai, ha ritenuto che la previsione di un unico grado in sede giurisdizionale non è in contrasto con i principi della Costituzione e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, poiché queste fonti di rango primario non impongono il doppio grado di giudizio, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 luglio 1997 n. 288, né può ritenersi violato il principio di uguaglianza, perché anche altri ordinamenti disciplinari professionali (come quello forense) prevedono un'articolazione analoga a quella fissata per i notai.

2.2.5 Processo penale

Cass. pen. Sez. Unite, ord. 25 ottobre 2012, n. 41694, ha risposto al quesito *“se, a seguito della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 10 aprile 2012, nel caso L. c. Italia, anche per la trattazione del procedimento di riparazione per ingiusta detenzione debba procedersi nelle forme della udienza pubblica anziché con le forme del rito camerale e se, in caso positivo, l'avvenuta violazione dell'art. 6 della CEDU comporti l'annullamento della decisione”*, ha affermato di condividere *“gli approdi cui è pervenuta la Corte costituzionale nel desumere dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo il principio secondo il quale, in riferimento al giudizio di legittimità, la pubblicità della udienza non rappresenta un corollario necessario e inderogabile del diritto alla pubblicità del processo garantito dall'art. 6, p. 1, della CEDU”* ed ha deciso di rimettere alla Corte costituzionale questione di legittimità, *“in riferimento agli artt. 117 Cost., primo comma, e art. 111 Cost., primo comma, dell'art. 315, comma 3, in relazione all'art. 646 c.p.p., primo comma, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il provvedimento per la riparazione per l'ingiusta detenzione si svolga, davanti alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica”*;

Cass. pen. Sez. Unite, ord. 10 settembre 2012, n. 34472, ha risposto al quesito *“Se il giudice dell'esecuzione, in attuazione dei principi dettati dalla Corte EDU con la sentenza 17/09/2009, Scoppola c. Italia, possa sostituire la pena dell'ergastolo, inflitta all'esito del giudizio abbreviato, con la pena di anni trenta di reclusione, in tal modo modificando il giudicato con l'applicazione, nella successione di leggi intervenute in materia, di quella più favorevole”*, rimettendo la questione di legittimità alla Corte costituzionale per l'accertata impossibilità di un'interpretazione conforme all'articolo 7 della Convenzione, come interpretato dalla Corte EDU, della normativa nazionale: *“non vi sono spazi per una interpretazione conforme alla Convenzione delle disposizioni del D.L. n. 341 del 2000, artt. 7 e 8 dalla cui applicazione è derivata e tuttora deriva la violazione del diritto fondamentale del condannato all'operatività della legge più favorevole (art. 7 CEDU), individuabile, nel caso specifico, nella L. n. 479 del 1999, art. 30, comma 1, lett. b), il solo in vigore nell'arco temporale 2 gennaio-24 novembre 2000, quando cioè fu formulata e accolta la richiesta in data 12 giugno 2000 di accesso al rito abbreviato. Tale violazione ha inciso in termini peggiorativi e con effetti perduranti sul trattamento sanzionatorio previsto, in caso di rito semplificato, per i reati punibili con la pena dell'ergastolo”*; in motivazione la Corte ha sottolineato la *crisi del principio dell'irrevocabilità del giudicato*, ricordando che *“Numerosi sono gli esempi nei quali la giurisprudenza delle massime Corti nazionali ha avvertito la necessità di adeguare le pronunce dei giudici di cognizione alle norme della CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo e ha ritenuto, pertanto, di potere superare il principio della intangibilità del giudicato, anche al di fuori delle ipotesi previste dal codice di rito, tanto da pervenire, con la sentenza n. 113 del 2011 della Corte costituzionale, ad una declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 630 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU. L'applicazione*

retroattiva nel giudizio di cognizione, celebratosi prima dell'intervento interpretativo dell'art. 7 CEDU da parte della Corte di Strasburgo, di una norma penale sostanziale di sfavore produce attualmente, essendo in esecuzione la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente, una permanente lesione dei diritti fondamentali di costui e l'ordinamento italiano, lo si ribadisce, non può sottrarsi al dovere di rimuovere una simile situazione in forza dei principi affermati da Corte EDU, Scoppola c. Italia... La crisi dell'irrevocabilità del giudicato è riscontrabile nell'art. 2 c.p., comma 3 (inserito dalla L. 24 febbraio 2006, n. 85), secondo cui la pena detentiva inflitta con condanna definitiva si converte automaticamente nella corrispondente pena pecuniaria, se la legge posteriore al giudicato prevede esclusivamente quest'ultima, regola questa che deroga a quella posta invece dallo stesso art. 2 cod. pen., art. 14 (primato della lex mitior, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile)";

in senso sostanzialmente contrario si sono, invece, espresse Cass. pen., sez. I, 11 gennaio 2012, n. 5134, e sez. I, 13 novembre 2012, n. 48329, secondo le quali, a seguito della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo n. 10249/03 del 17 settembre 2009, nel caso *Scoppola c. Italia*, il condannato con sentenza passata in giudicato alla pena dell'ergastolo ha diritto di ottenere la revoca della condanna e la conseguente riduzione della pena ex articolo 442 c.p.p. solo se aveva acquisito, nel proprio patrimonio giuridico, il diritto ad ottenere l'applicazione del rito abbreviato secondo le modalità più favorevoli esistenti anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge n. 341 del 2000, convertito dalla legge n. 4 del 2001;

Cass. pen., Sez. I, 30 luglio 2012, n. 31012, sul diritto alla liberazione anticipata del detenuto, ha interpretato la disciplina dettata dal d.lgs. n. 161 del 2010, articolo 16, comma 1, facendo riferimento al "sistema dell'esecuzione penale e dei principi di essa ispiratori, in primis quelli della nostra Costituzione e della funzione da essa riconosciuta, unitamente alle convenzioni europee, all'espiazione della pena (lo stesso preambolo della Convenzione di Strasburgo, la decisione Quadro innanzi detta, il D.Lgs. n. 161 del 2010, art. 5, comma 2, lett. a), che vi ha dato esecuzione, la Raccomandazione R (2010)1 adottata dal Comitato dei Ministri il 20.1.2010 in occasione della riunione 1075 sull'attività dei servizi sociali e sulla opportunità di perseguire una uniformità della relativa disciplina nonché sulla possibilità di attività utilizzabili dalle varie autorità giudiziarie ed amministrative degli Stati membri, l'art. 6 della Raccomandazione R (2006)2 adottata dal Comitato dei ministri in occasione della riunione del 11.1.2006 sul reinserimento sociale del detenuto)...l'art. 10 della Convenzione", per concludere che "i benefici regolamentati dall'art. 54 O.P. in favore del detenuto che dia prova di partecipazione all'opera di rieducazione sono applicabili anche ai periodi di detenzione espriati in uno Stato estero della comunità europea per fatti giudicati in quel Paese quando l'espiazione venga poi completata nello Stato italiano";

Cass. pen., Sez. Unite, 20 giugno 2012, n. 24527, ha affermato che "il decreto di irreperibilità emesso dal pubblico ministero ai fini della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415 bis c.p.p., conserva efficacia ai fini della notifica del decreto di citazione a giudizio, salvo che il pubblico ministero effettui ulteriori indagini dopo la notifica del menzionato avviso di conclusione delle indagini preliminari", ricordando che «La Corte europea dei diritti umani, con sentenza 11 novembre 2004, *Sejdovic* ha affermato che è onere dell'Autorità giudiziaria "compiere ogni sforzo per procurare all'accusato la conoscenza reale del procedimento, condizione essenziale di una rinuncia consapevole e non equivoca a comparire"» e che nella specie "La necessità di assicurare nel processo penale un vero contraddittorio, anche ai fini dell'allineamento alla normativa convenzionale, dovrà ragionevolmente essere ricercata dal legislatore in soluzioni

del tutto diverse, che eliminino il processo a carico di persone irreperibili, salvo che la irreperibilità sia stata volontariamente determinata dalla persona sottoposta alle indagini che si sia resa irreperibile per sottrarsi al procedimento”;

Cass. pen., sez. II, 9 maggio 2012, n. 32840, secondo cui la diversa qualificazione del fatto operata ex officio dal giudice d'appello, ai sensi dell'articolo 521 c.p.p., è legittima anche con riferimento ai principi affermati dall'articolo 6, 1° e 3° comma, lett. a) e b), della CEDU, quali interpretati dalla Corte europea con la sentenza 11 dicembre 2007 nel caso *Drassich c. Italia*, considerando che, nell'ipotesi data, l'imputato, ancorché non previamente informato della concreta possibilità di detta diversa qualificazione, ha poi comunque la possibilità di difendersi adeguatamente proponendo ricorso per cassazione;¹⁹

Cass. pen., sez. V, 5 luglio 2012, n. 38085, che ha giudicato manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'articolo 603 c.p.p. per contrasto con l'articolo 117 Cost. e con l'articolo 6 CEDU, nella parte in cui non prevede la preventiva necessaria obbligatorietà della rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale per una nuova audizione dei testimoni già escussi in primo grado, nel caso in cui la corte di appello intenda riformare *in peius* una sentenza di assoluzione dell'imputato (in motivazione, la corte ha rilevato che l'articolo 6 CEDU, così come interpretato dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 luglio 2011, nel caso *Dan c. Moldavia*, impone di rinnovare l'istruttoria soltanto in presenza di due presupposti, assenti nell'ipotesi in trattazione, quali la decisività della prova testimoniale e la necessità di una rivalutazione da parte del giudice di appello dell'attendibilità dei testimoni);

Cass. pen., sez. I, 2 marzo 2012, n. 11548, che ha ritenuto il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali non in contrasto con l'articolo 4 Prot. n. 7 CEDU - che riconosce il diritto all'imputato di ottenere la riapertura del processo nel caso di sopravvenienza di fatti nuovi - perché è garantita dall'articolo 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956 la possibilità di ottenere la revoca *ex tunc* della misura, nel caso in cui si accerti, sulla base di elementi nuovi, l'invalidità genetica del provvedimento irrogativo;

Cass. pen., sez. VI, 10 luglio 2012, n. 35788, sempre in tema di misure di prevenzione, ha ritenuto non viziato da nullità il decreto applicativo della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, per violazione del principio di pubblicità dell'udienza stabilito dalla Corte costituzionale (sentenze n. 93 del 2010 e n. 80 del 2011) e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*), qualora il soggetto proposto non abbia richiesto, personalmente o tramite il difensore, che la trattazione del giudizio di merito si svolga in forma pubblica;

Cass. pen., sez. I, 29 marzo 2012, n. 33018, in tema di ergastolo, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22 c.p. in riferimento all'articolo 27 Cost. nonché all'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'articolo 6 CEDU, perché la pena dell'ergastolo, a seguito della legge 25 novembre 1962 n. 1634 e dell'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario, ha cessato di essere una pena perpetua, quindi non può dirsi contraria al senso di umanità; inoltre non è incompatibile con la grazia e con la possibilità di un reinserimento incondizionato del condannato nella società libera.

¹⁹ In termini, Cass. pen., sez. III, 7 novembre 2012, n. 2341.

2.2.6 Lavoro

Cass. 12 settembre 2012, n. 15519, sull'indennità sostitutiva della reintegrazione nel posto di lavoro di cui all'articolo 18, comma 5, della legge n. 300 del 1970, ha affermato che «*il diritto del lavoratore ad una idonea tutela (anche dal punto di vista risarcitorio e sotto il profilo della deterrenza) contro il licenziamento ingiustificato ... oggi trova riscontro anche sul piano dei valori e dei principi dello stesso ordinamento sovranazionale all'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, certamente non direttamente applicabile alla fattispecie ex art. 51 della stessa Carta (non investendo la presente controversia una questione di diritto dell'Unione), ma che può certamente operare come fonte di "libera interpretazione" anche del dato normativo nazionale, stante il suo "carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei"*».

2.2.7 Indennità di esproprio

Cass., ord. 14 settembre 2012, n. 15444, in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione della legittimità dell'articolo 8, terzo comma, della legge provinciale Bolzano 15 aprile 1991 n. 10, così come sostituito dall'articolo 38, settimo comma bis, della legge provinciale Bolzano 10 giugno 2008 n. 4, «*per contrasto con l'art. 117 cost., 1° comma, art. 42, 3° comma, cost. e art. 3 cost., anche alla luce dell'art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui stabilisce il criterio di determinazione delle indennità dei suoli non edificabili siti nel territorio della provincia di Bolzano nel giusto prezzo da attribuire entro valori minimi e massimi, disancorandolo dal loro effettivo valore di mercato, così realizzando un'ingerenza eccessiva nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica, e non assicurando il giusto equilibrio tra esigenze di interesse generale della comunità e principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, che, nella specie, si assicura con il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o quantomeno «ragionevole»*».

2.3 La giurisprudenza di merito

Fra le pronunce di merito che hanno richiamato le disposizioni della Convenzione, segnaliamo:

Corte d'Appello di L'Aquila 24-28 gennaio 2013, n. 56, concernente il contenzioso degli ATA di cui alla nota sentenza della Corte europea 7 giugno 2011, *Agrati ed altri c. Italia*²⁰. Pronunziandosi in sede di rinvio da Cass. 25116/2011 al fine di «*accertare se, a causa del mancato riconoscimento integrale dell'anzianità maturata presso l'ente cedente, il lavoratore trasferito abbia subito un peggioramento retributivo*», ha ritenuto «*di dover disapplicare la norma contenuta nell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006... perché contrastante con la normativa comunitaria...*» ma ha nel contempo accertato che «*non sussiste il peggioramento retributivo sostanziale*» atteso che «*i ricorrenti non lamentano che il trattamento retributivo percepito a decorrere dall'1.1.2000 sia peggiore rispetto a quello percepito in precedenza, con violazione del principio dell'irriducibilità della retribuzione, ma si dolgono del fatto che, se fosse stata riconosciuta l'integrale anzianità maturata presso gli enti locali, sarebbe stata loro attribuita una retribuzione maggiore di quella in effetti riconosciuta dal MIUR con il decreto di trasferimento individuale*», con conseguente rigetto della domanda;

Tribunale di Treviso 13 gennaio 2012 che, andando in contrario avviso alla sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila testé richiamata, ma in linea con l'orientamento della Suprema Corte (v. Cass. 12 ottobre 2011, n. 20980), ha ritenuto che: «*Per effetto della doverosa disapplicazione da parte del giudice di merito - in forza dei*

²⁰ Cfr. nota 15 della presente Relazione.

principi enunciati da Corte giust. 6 settembre 2011, causa C-108/10, e da Corte eur. diritti dell'uomo 7 giugno 2011, «Agrati» - della disciplina nazionale limitativa dei diritti retributivi dei dipendenti facenti parte del personale Ata transitati dagli enti locali allo stato (art. 1, 218° comma l. n. 266 del 2005), a questi ultimi spetta il trattamento economico commisurato all'intera anzianità maturata presso l'ente cedente, e non solo ad una parte di essa»;

Tribunale di Tivoli 21 marzo 2012, che ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'articolo 139 del d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209, con riferimento – fra l'altro – *“agli art. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella parte in cui preclude l'integrale risarcimento del danno non patrimoniale arrecato al bene (sfera giuridica del soggetto leso) tutelato dall'art. 2 della convenzione Edu e dall'art. 1, Prot. 1, Cedu e conseguentemente crea una disparità di trattamento nel ristoro del danno subito - in base all'elemento causativo - all'interno del medesimo ordinamento nazionale, e nella parte in cui crea un ostacolo di fatto alla piena protezione del correlato diritto alla vita familiare e privata tutelati dagli art. 3 e 8 della medesima convenzione, così venendo meno agli obblighi imposti dalla convenzione Edu”;*

Tribunale di Salerno 10 luglio 2012, in tema di procreazione medicalmente assistita, secondo cui il divieto di fecondazione eterologa mediante donazione di ovuli, previsto dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, non eccede in sé il margine di discrezionalità consentito al legislatore nazionale dall'articolo 8 CEDU, con conseguente rigetto della domanda cautelare *ante causam* proposta da una coppia di coniugi, volta a far dichiarare il loro diritto a ricorrere alle metodiche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, a utilizzare il materiale genetico di terzo donatore anonimo, a sottoporsi a un protocollo di procreazione medicalmente assistita adeguato ad assicurare le più alte *chance* di risultato utile e a sottoporsi a un trattamento medico eseguito secondo tecniche e modalità compatibili con un elevato livello di tutela della salute della donna;

Tribunale di Reggio Emilia 13 febbraio 2012 secondo cui *“alla luce della sua formulazione testuale, delle norme e della prassi dell'Unione europea e della giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo, il termine «coniuge» di cui all'art. 2, lett. b), n. 1, d.leg. 6 febbraio 2007 n. 30 (che dà attuazione alla direttiva 2004/38/Ce sulla libera circolazione e il soggiorno dei cittadini europei) deve essere interpretato nel senso di comprendere anche il coniuge del medesimo sesso”;*

Tribunale di Cagliari 14 novembre 2012 che, in sede cautelare, ha accolto il ricorso di coniugi che chiedevano l'accesso alla procreazione medicalmente assistita in attuazione del principio sancito dalla Corte di Strasburgo con la sentenza 28 agosto 2012 nel caso *Costa e Pavan c. Italia* (*infra* capitolo III, paragrafo 3.2), motivando il provvedimento con espresso riferimento alla normativa sovranazionale, come interpretata dalla Corte EDU, in riferimento alla quale *“Nella fattispecie in esame si deve ritenere certamente possibile una interpretazione adeguatrice della norma interna, in quanto le norme della Convenzione, nel significato attribuito dalla Corte di Strasburgo... appaiono conformi alla nostra Carta, nella lettura offerta anche dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2009, laddove ha esaminato il bilanciamento tra gli interessi contrapposti”.*

2.4 La giurisprudenza amministrativa

La giurisprudenza amministrativa si è allineata all'orientamento della Corte costituzionale sulla non diretta applicabilità delle norme CEDU in presenza di difforme legislazione nazionale (dopo alcune opposte decisioni, Cons. Stato, sez. IV, n. 1220/10, Tar Lazio, sez. II-bis, n. 11984/10, sulle quali si veda la *Relazione per l'anno 2010*, capitolo II, paragrafo 1.2, pag. 40) ed ha fatto riferimento ai principi della Convenzione esclusivamente in funzione interpretativa delle norme nazionali in esame.

Si vedano le pronunce del Consiglio di Stato:

sez. VI, 15 marzo 2012, n. 1438, in materia di indennità di esproprio, che ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001, in quanto conforme alle disposizioni della CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha più volte condannato la Repubblica italiana proprio perché i giudici nazionali avevano riscontrato la perdita della proprietà in assenza di un provvedimento motivato, previsto da una specifica previsione di legge;

sez. V, 1° marzo 2012, n. 1194, che, in riferimento all'ampiezza dei poteri attribuiti al commissario *ad acta*, ha affermato l'esigenza di svincolare la sua azione dal rispetto dei vincoli procedurali ordinari dell'azione amministrativa con riferimento al principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela di cui all'articolo 24 della Costituzione ed ai principi di equità del processo ed effettività della tutela di cui agli articoli 6 e 13 della Convenzione (*“la cui corretta attuazione suggerisce, infatti, l'approdo ad una soluzione esegetica che consenta la piena attuazione del precetto giudiziario con il ricorso ad ogni determinazione idonea al concreto conseguimento dello scopo, anche in deroga ai canoni ordinari dell'azione amministrativa”*);

[ord.], sez. VI, 18 giugno 2012, n. 3541, che ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'articolo 4, primo comma, della legge 2 agosto 1999 n. 264, nella parte in cui, per le prove di ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale che si svolgono sulla base di una prova predisposta dal ministero dell'università e della ricerca, uguale per tutte le università e da tenersi nello stesso giorno in tutta Italia, non prevede la formazione di una graduatoria unica nazionale in luogo di graduatorie plurime per i singoli atenei, in riferimento agli articoli 3, 34, 97 e, in relazione all'articolo 2, par. 1, del protocollo addizionale alla CEDU, e all'art. 117, primo comma, Cost.. Osserva il Collegio che *“In tal modo non solo si lede l'eguaglianza tra i candidati, e il loro diritto fondamentale allo studio (diritto sancito anche dall'art. 2 del protocollo addizionale alla Cedu, carta europea dei diritti dell'uomo, protocollo firmato a Parigi il 20 marzo 1952, a tenore del quale «il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno», nonché, limitatamente alle materie di competenza dell'Unione europea, dall'art. 14 della carta di Nizza, carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), atteso che i candidati non vengono ammessi in base al merito, ma in base a fattori casuali e aleatori, ma si lede anche il principio di buon andamento dell'amministrazione, atteso che la procedura concorsuale non sortisce l'esito della selezione dei migliori.*

... Dispone la citata previsione della Cedu che «No person shall be denied the right to education» (il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno).

Secondo l'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a tale disposizione, la stessa si applica anche all'istruzione universitaria, e la previsione implica che il diritto all'istruzione, anche universitaria, sia pratico ed effettivo non meramente teorico ed illusorio; ad avviso della corte, sebbene la previsione non imponga agli Stati di istituire le università, una volta che gli Stati le abbiano istituite, essi devono garantire che l'accesso ad esse sia effettivo.

Secondo la corte il diritto all'istruzione non è assoluto, ma può essere soggetto a limitazioni, e gli Stati godono di un certo margine di discrezionalità in questo ambito; tuttavia le restrizioni imposte al diritto all'istruzione non possono limitarlo al punto di snaturarne l'essenza e privarlo della sua effettività.

Le restrizioni devono perseguire uno «scopo legittimo»; non esiste un catalogo chiuso e predefinito di «scopi legittimi», tuttavia le limitazioni, ad avviso della corte, sono compatibili con l'art. 2, par. 1, cit. solo se c'è una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Ad esempio sono state ritenute giustificate restrizioni all'accesso universitario per ragioni penali o disciplinari, o per il

mancato rispetto di regole interne dell'università (Corte eur. diritti dell'uomo 10 novembre 2005, Sahin v. Turkey, in Foro it., Rep. 2007, voce Diritti politici e civili, n. 146, che richiama anche la precedente giurisprudenza della medesima corte), o giustificate regole interne scolastiche ritenute non limitative del diritto all'istruzione (Corte eur. diritti dell'uomo 18 marzo 2011, Lautsi c. Governo Italia, id., 2011, IV, 181).

Sembra al collegio rimettente che alla luce di tale interpretazione del diritto all'accesso all'istruzione universitaria, dato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la restrizione imposta dal legislatore italiano, in base alla quale in luogo di una graduatoria unica, si formano graduatorie plurime, che vanificano il criterio meritocratico prescelto dallo stesso legislatore, sia una restrizione non proporzionata rispetto allo scopo perseguito (numero chiuso) e che vanifica nella sua essenza e nella sua effettività il diritto fondamentale allo studio universitario.”

Fra le pronunce dei Tribunali amministrativi si veda T.a.r. Lazio, sez. I, 24 ottobre 2012, n. 8746, in tema di ritardo nell'ottemperanza al provvedimento del giudice relativo all'indennizzo spettante per la durata irragionevole del processo ai sensi della legge n. 89 del 2001, ove il Tribunale ha disposto che la commisurazione del risarcimento va coordinata alla durata del ritardo nel soddisfacimento della pretesa creditoria e che - nell'esercizio dell'apprezzamento equitativo di cui all'articolo 114 c.p.a. - la quantificazione del pregiudizio risarcibile da parte del giudice può essere effettuata prendendo a fondamento il parametro individuato dalla CEDU con riferimento alla commisurazione degli interessi moratori dovuti dall'amministrazione per il ritardo nel pagamento delle somme liquidate (riferita ad un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della BCE applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali).

PAGINA BIANCA

ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

PAGINA BIANCA

III ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

I. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA

L'anno 2012 è stato caratterizzato dai favorevoli effetti prodotti, sulle dimensioni del contenzioso dinanzi alla Corte europea, dall'applicazione delle modifiche introdotte con il Protocollo n. 14 e dall'insieme delle misure adottate a seguito delle tre Conferenze di alto livello di Interlaken, Smirne e Brighton.

Per la prima volta dall'importante riforma della Corte del novembre 1998 si assiste, infatti, ad un'inversione di marcia del *trend* di crescita del numero di ricorsi pendenti che, alla fine dell'anno, risulta pari a 128.100 e quindi inferiore del 16% a quello del 2011 (151.600). Figura 1.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 1999-2012

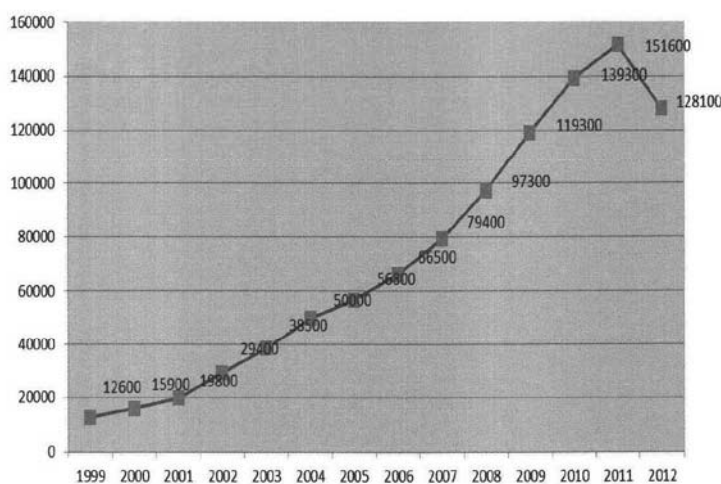


Figura 1

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Un effetto dovuto a vari fattori, evidenziati dal Presidente Spielmann nella relazione inaugurale all'anno giudiziario 2013, tra i quali l'avvio della procedura del giudice unico²¹, che ha permesso alla Corte di eliminare, secondo la priorità che essa stessa si è assegnata, circa 81.700 ricorsi nel 2012, priorità che rimarrà nei prossimi anni come obiettivo principale per ricondurre il numero di ricorsi pendenti a proporzioni più gestibili a medio termine (entro il 2015).

²¹ Le competenze del giudice unico sono disciplinate dall'articolo 27 della Convenzione europea, nel testo introdotto dal Protocollo n. 14, entrato in vigore il 1° giugno 2010, che di seguito si riproduce:

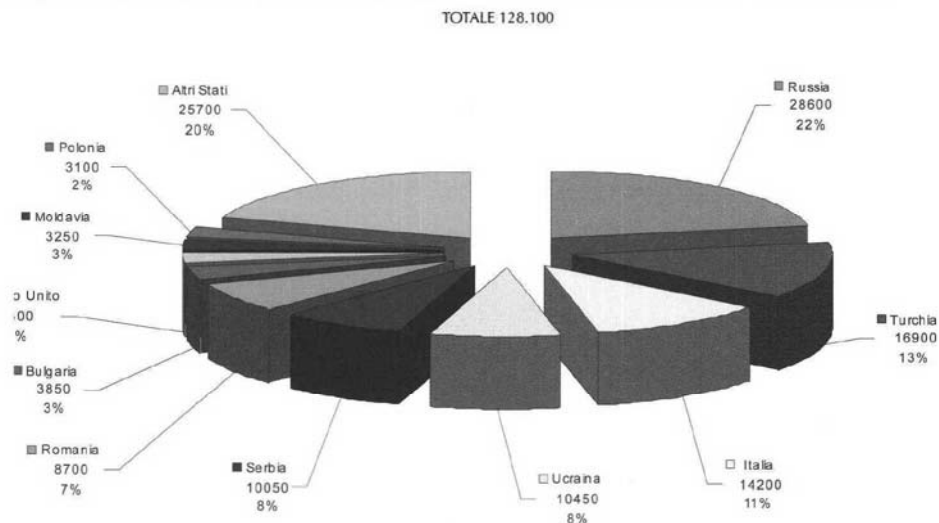
Articolo 27 – Competenza dei giudici unici

1. Un giudice unico può dichiarare irricevibile o cancellare dal ruolo della Corte un ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 quando tale decisione può essere adottata senza ulteriori accertamenti.
2. La decisione è definitiva.
3. Se non dichiara il ricorso irricevibile o non lo cancella dal ruolo, il giudice unico lo trasmette a un comitato o a una camera per l'ulteriore esame.

La figura che segue illustra la distribuzione dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2012 tra i dieci Stati con maggior carico contenzioso. (figura 2)

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2012
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

Figura 2



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

In via generale, nell'anno 2012, 65.150 ricorsi sono stati attribuiti ad una formazione giudiziaria, con un aumento di 1 punto percentuale rispetto all'anno 2011 (64.450) e di 6 punti percentuali rispetto all'anno 2010, quando i ricorsi assegnati sono stati 61.300. Il rapporto nell'ultimo biennio tra i ricorsi assegnati e le decisioni assunte emerge dalla Figura 3.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31/12/2012

Figura 3

Descrizione	2012	2011	+/-
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	65.150	64.450	1%
Ricorsi comunicati ai governi	5.238	5.359	- 2%
Ricorsi radiati con decisione o con sentenza a seguito di regolamento amichevole	1.915	1.532	25%
Ricorsi decisi in via giudiziale	87.879	52.188	68%
con sentenza definitiva	1.678	1.511	11%
con decisione (inammissibilità o radiazione)	86.201	50.677	31%

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Come evidenziato dalla tabella che precede, risultano definiti con una decisione giudiziaria 87.879 ricorsi, con un aumento addirittura di 68 punti percentuali in rapporto all'anno 2011 (52.188). Il numero dei ricorsi definiti ha dunque superato quello dei casi attribuiti ad una formazione giudiziaria di circa 22.700 ricorsi, con un aumento mensile di quasi 1.900 ricorsi.

Un forte incremento, pari ad un totale di 86.201, si registra nel 2012, del numero di ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da un giudice unico, da un comitato o da una camera, con una crescita del 70% rispetto all'anno precedente (50.677). In questo quadro, le formazioni del giudice unico hanno deciso 81.764 ricorsi, con un aumento cioè di 74 punti percentuali in confronto al 2011 (46.930). Questo incremento è dovuto, oltre che a nuovi metodi di lavoro, anche all'aumento del numero di giudici designati a svolgere le funzioni di giudice unico.

Il numero di ricorsi radiati dal ruolo per una decisione o per una sentenza a seguito di regolamento amichevole o di una dichiarazione unilaterale è aumentato, per tutti i 47 Stati contraenti, del 25% nel 2012 (erano 1.532 nel 2011).

Quanto ai ricorsi comunicati ai singoli Paesi – condizione che si verifica allorché un ricorso non è ritenuto irricevibile ad un primo esame - il 2012 ha registrato una diminuzione di 2 punti percentuali con 5.238 comunicazioni, a fronte delle 5.360 del 2011. Questa diminuzione è imputabile all'aggravio di lavoro richiesto dall'istruttoria dei ricorsi prioritari, il cui esame è molto più complesso ed implica maggiore tempo.

Nell'ambito delle sette categorie²² di ricorsi individuate dalla Corte per concentrare maggiori risorse sugli affari più importanti, si registrano complessivamente nell'anno 2012, tra i c.d. "ricorsi prioritari" (ricompresi nelle prime tre categorie), n. 6.568 ricorsi pendenti. (Figura 4)

²² La I categoria comprende i casi urgenti (che comportino specialmente rischio per la vita o per la salute del ricorrente; altre circostanze legate alla situazione personale o familiare; in particolare quando è in gioco il benessere dei bambini; misure provvisorie domandate ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte europea).

La II categoria comprende i casi che sollevano questioni suscettibili di avere un'incidenza sull'efficacia del sistema della Convenzione (specialmente un problema strutturale o situazione endemica che la Corte non ha avuto ancora l'occasione di esaminare; procedure di sentenza pilota) o casi che sollevano una questione importante di interesse generale (principalmente una questione grave suscettibile di avere ripercussioni maggiori sui sistemi giuridici interni o europei); affari interstatali.

La III categoria comprende i casi comportanti *prima facie* doglianze principali riconducibili agli articoli 2, 3, 4 o 5, paragrafo 1, della Convenzione, indipendentemente da loro carattere ripetitivo o meno, e che hanno dato luogo a minacce dirette per l'integrità psichica e la dignità delle persone.

La IV categoria contiene i casi potenzialmente ben fondati nell'ambito degli altri articoli.

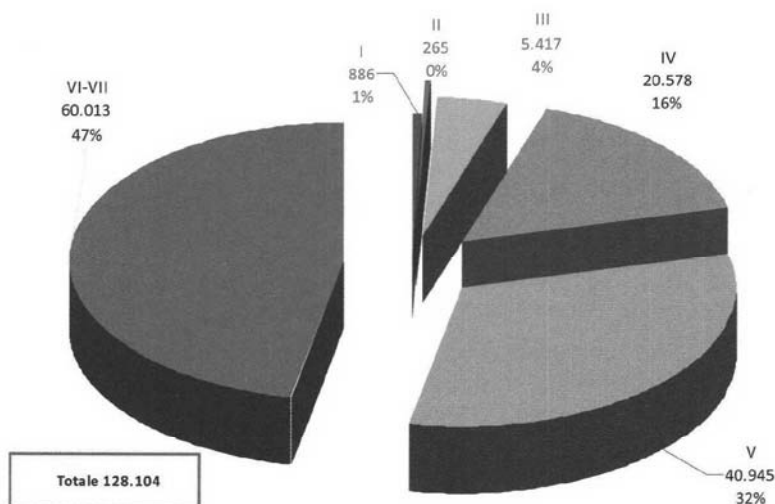
La V categoria comprende ricorsi riguardanti questioni già trattate in una sentenza pilota o in sentenze di principio ("affari ripetitivi").

La VI categoria riguarda i ricorsi che sollevano un problema di ricevibilità

La VII categoria contiene i ricorsi manifestamente irricevibili sottoposti ad un comitato.

CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EUROPEA NEL 2012 PER CATEGORIA DI RICORSI

Figura 4



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Il numero di ricorsi prioritari trattati nel 2012 è aumentato del 30%, rispetto al 2011; il numero di quelli comunicati ai governi difensori è incrementato di 16 punti percentuali in confronto all'anno precedente. Registra anche un aumento del 61% il numero di ricorsi prioritari dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da una Sezione o da un Comitato.

In aumento anche il numero di ricorsi prioritari radiati dal ruolo a seguito di un regolamento amichevole o di una dichiarazione unilaterale, passato da 146 nel 2011 a 158 nel 2012.

Si conferma anche per il 2012, con 1.973 istanze, una significativa riduzione rispetto all'anno precedente (2.782), pari al 29%, del numero totale di decisioni relative all'applicazione delle misure provvisorie di cui all'articolo 39 del Regolamento della Corte²³. La Corte ha accolto 103 domande e ne ha respinte 1.203. Anche questo dato è significativo di un'evoluzione positiva dei rapporti tra la Corte e i Paesi membri.

Il numero dei ricorsi che hanno dato luogo ad una pronuncia sembrerebbe

²³ Articolo 39 – Misure provvisorie (nel testo modificato, da ultimo, il 14 gennaio 2013)

1. La camera o, se del caso, il presidente della sezione o un giudice di permanenza designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo possono, su richiesta di una parte o di ogni altra persona interessata, ovvero d'ufficio, indicare alle parti le misure provvisorie la cui adozione è ritenuta necessaria nell'interesse delle parti o del corretto svolgimento della procedura.
2. All'occorrenza, il Comitato dei Ministri viene immediatamente informato delle misure adottate nell'ambito di una causa.
3. La camera o, se del caso, il presidente della sezione o un giudice di permanenza designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo possono invitare le parti a fornire informazioni su eventuali questioni relative all'attuazione delle misure provvisorie indicate.
4. Il presidente della Corte può designare dei vicepresidenti di sezione in qualità di giudici di permanenza per decidere sulle richieste di misure provvisorie.

aumentato in quanto si eleva a 1.678 (11% in più del 2011). In realtà, le sentenze pronunciate sono pari a 1.093, tenuto conto che molti ricorsi sono stati riuniti. Il dato obiettivo porta quindi ad evidenziare una diminuzione del 6% delle sentenze.

Rispetto al numero complessivo, risultano 903 le sentenze di constatazione di almeno una violazione, 140 le pronunce di non violazione, 9 le radiazioni dal ruolo per regolamento amichevole o per dichiarazione unilaterale e 51 le pronunce di attribuzione dell'equa soddisfazione, o di revisione o altro.

Come sopra evidenziato, il sistema di filtraggio rafforzato con l'introduzione del giudice unico, ha portato, a breve termine, un significativo alleggerimento di lavoro per le singole sezioni relativamente ai ricorsi privi di fondamento.

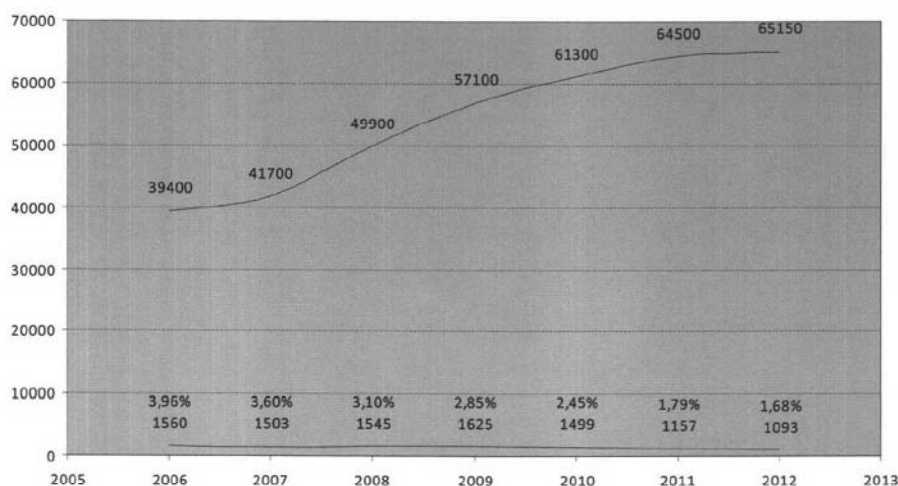
Se dal quadro appena tracciato, emerge un certo ottimismo quanto alla prospettiva generale dei prossimi anni, rimane tuttavia eccessivo il numero dei casi pendenti.

Per ridurre la forte pressione che ancora grava sui lavori della Corte, verrà aperto alla firma degli Stati membri il 24 giugno 2013 il protocollo n. 15, del quale si è fatto cenno al capitolo I, paragrafo 1, che, riprendendo il cammino tracciato dalle tre Conferenze di Interlaken, Smirne e Brighton, apporterà modifiche alla Convenzione per favorire tempi più rapidi per le procedure e per l'accertamento delle violazioni.

Il grafico che segue traccia l'andamento del rapporto tra i ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria e le sentenze pronunciate nel periodo 2006 – 2012, evidenziando la significativa diminuzione dell'incidenza delle pronunce rispetto ai casi assegnati nelle due ultime annualità. (Figura 5)

RAPPORTO TRA RICORSI ATTRIBUITI AD UNA FORMAZIONE GIUDIZIARIA E SENTENZE
NEL PERIODO 2006 - 2012

Figura 5

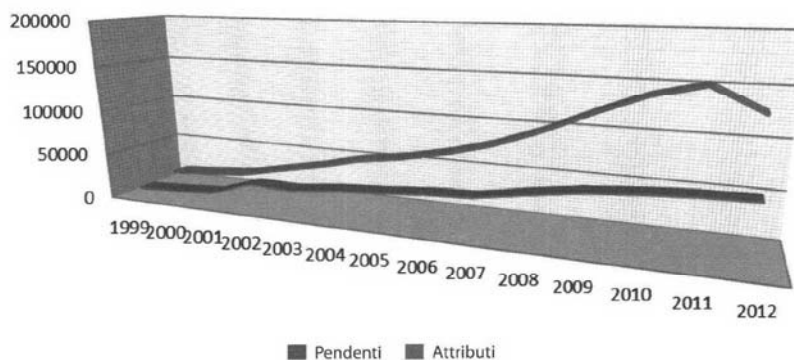


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

L'evoluzione dell'attività della Corte dalla sua riforma del 1998 ad oggi ed il rapporto tra i ricorsi pendenti e quelli attribuiti ad un organo giudicante nel corso di questi 14 anni sono rappresentati dalla figura 6.

RAPPORTO TRA RICORSI PENDENTI E QUELLI ATTRIBUITI NEL PERIODO 1998 - 2012

Figura 6



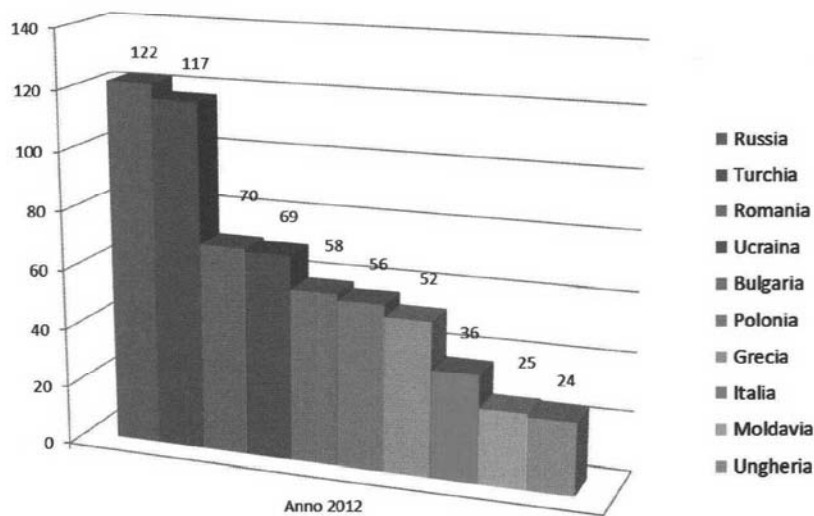
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
■ Attributi	8400	10500	13800	28200	27200	32500	35400	39350	41700	49850	57100	61300	64400	65200
■ Pendenti	12600	15900	19800	29400	38500	50000	56800	66500	79400	97300	119300	139300	151600	128100

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Volgendo uno sguardo più puntuale al maggior numero di sentenze con almeno una violazione pronunciate nei confronti degli Stati membri, il confronto tra i primi dieci Paesi presenta la Russia al primo posto con 122 sentenze, seguita dalla Turchia (117), dalla Romania (70), dall'Ucraina (69), dalla Bulgaria (58), dalla Polonia (56), dalla Grecia (52), dall'Italia (36), dalla Moldavia (25) ed, infine, dall'Ungheria (24) (Figura 7).

CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI SENTENZE CON ALMENO UNA VIOLAZIONE

Figura 7



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso