

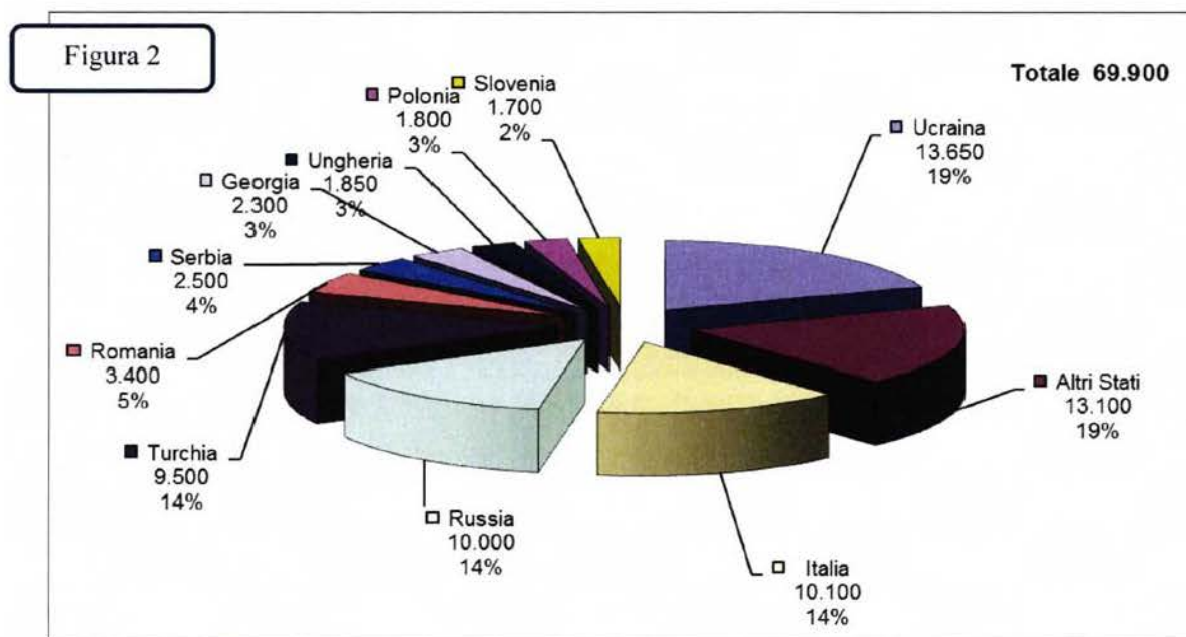
assicurare una garanzia collettiva dei diritti umani affermati dalla Convenzione è particolarmente sentita e accresce la responsabilità della Corte.

Assume, quindi, sempre più rilievo la politica della Corte europea di concentrare maggiori risorse sui ricorsi importanti, e cioè su quelli ricompresi nelle prime tre categorie ("ricorsi prioritari"), che, alla data del 31 dicembre 2014, includevano 7.386 casi.

Il numero dei ricorsi prioritari, esaminati nelle differenti fasi procedurali, è aumentato nell'anno in esame del 32% rispetto al 2013. Quanto al numero di casi prioritari comunicati ai governi difensori, si registra un aumento del 34%, così come il volume di quelli dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da una camera o da un comitato che si è ulteriormente incrementato raggiungendo la quota del 36%.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2014

CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

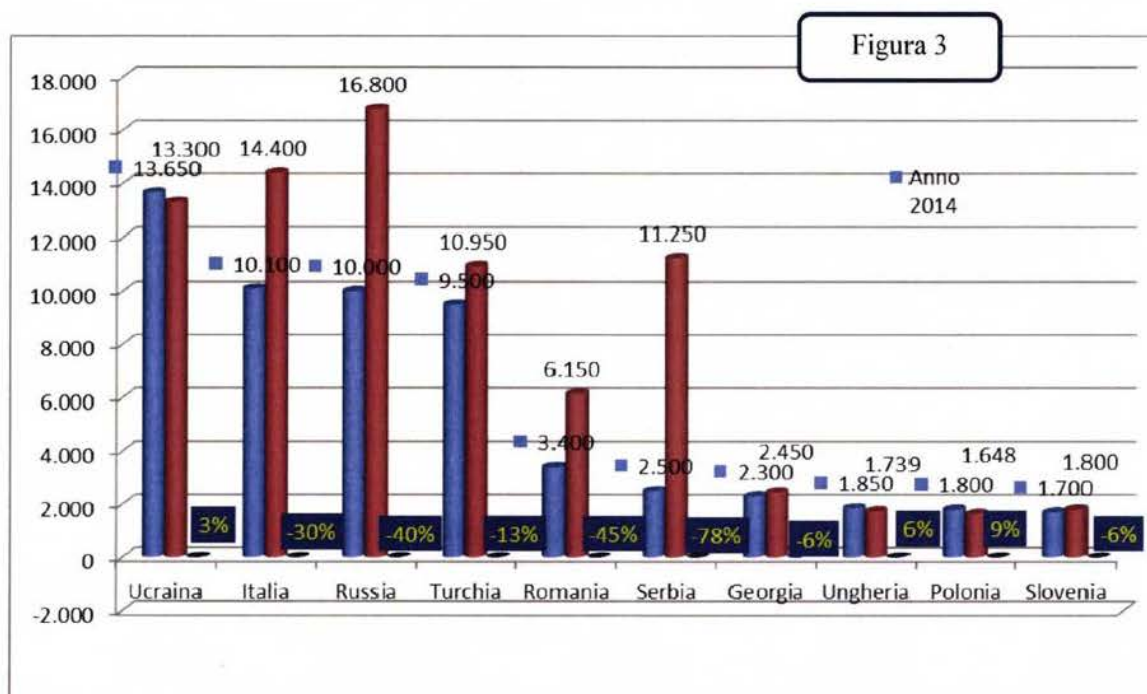


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

La figura che precede, che rappresenta la distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2014 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, riflette, significativamente, il quadro del nuovo scenario del contenzioso a carico di ciascun Paese membro⁴.

La figura seguente raffronta i dati relativi al carico di lavoro della Corte nei confronti dei principali Paesi membri con riferimento agli anni 2013 e 2014. Figura 3

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI - ANNI 2013-2014



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

⁴ Nelle analisi statistiche elaborate dalla Corte europea già citate al paragrafo 1.1, è stato altresì evidenziato che l'Italia continua ad essere fra i Paesi con più casi pendenti ripetitivi, anche se è stato riconosciuto lo sforzo importante sul piano legislativo per fare fronte a problematiche come l'affollamento carcerario e la lentezza dei procedimenti giudiziari, che stanno producendo effetti sul numero complessivo di procedimenti pendenti di fronte alla Corte di Strasburgo.

Come emerge dalle rappresentazioni grafiche, l'Italia ha ridotto in modo consistente la quantità di affari pendenti con 10.000 ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, registrando una diminuzione di 4.300 unità (-30,55%) rispetto all'anno precedente, ma mantiene il secondo posto nella graduatoria dei Paesi con maggior numero di ricorsi.

1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 86.063, con una diminuzione di 8 punti percentuali rispetto al 2013 (93.397). Il numero di quelli conclusi ha superato il volume dei casi attribuiti che risultano circa 29.800 (cioè un'eccedenza mensile di quasi 2.500 ricorsi). Figura 4

Figura 4

Descrizione	ANNI		%
	2014	2013	
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	56.250	65.900	-14,64%
Ricorsi comunicati ai governi	7.897	7.931	-0,43%
Ricorsi radiati a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale	2.198	1.890	16,30%
Ricorsi decisi in via giudiziale	86.063	93.397	-7,85%
Con sentenza definitiva (comprese comitato tre giudici)	2.388	3.659	-34,74%
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	83.675	89.737	-6,76%

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Per quanto riguarda la trattazione degli affari, degno di notazione è il numero degli affari definiti in via amministrativa che sono stati nel 2014, 5.100, con un aumento di 84 punti percentuali. La metà di essi sono stati conclusi in applicazione del citato articolo 47 del regolamento della Corte.

Come evidenziato nella tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da un giudice unico, da un comitato o da una camera, ammonta a 83.675 con una riduzione del 7% in confronto al 2013 (89.737). Le formazioni del giudice unico hanno statuito su 78.660 ricorsi, con una diminuzione del 2% rispetto all'anno precedente.

In tale contesto, si evidenzia che le pronunce di radiazione dal ruolo per una decisione o per una sentenza a seguito di regolamento amichevole (1.696), ovvero di dichiarazione unilaterale (502), sono aumentate di 16 punti percentuali, conseguendo il totale di 2.198 contro 1.890 del 2013.

Poiché l'arretrato dei casi irricevibili è stato progressivamente eliminato, il quadro generale mostra una diffusa tendenza ad un positivo decremento del carico di lavoro della Corte.

Ancorchè, secondo gli uffici della Corte, sarà quasi impossibile ottenere incrementi di produttività come quelli raggiunti fino al 2011, si profila un favorevole scenario nell'attività della Corte, che si sta già ora concentrando su altre categorie di ricorsi. Si prevede, inoltre, che la produttività si stabilizzerà e le fluttuazioni si fonderanno sui grandi gruppi di ricorsi che saranno trattati e decisi.

Il numero totale delle decisioni relative a richiesta di applicazione delle misure provvisorie (1.929), ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte, risulta aumentato del 20% in rapporto al 2013 (1.608). La Corte ne ha accolte 216 (contro 108 dell'anno precedente, con un aumento del 100%) e ne ha respinte 783 (contro 818 del 2013, con una diminuzione del 4%).

L'aumento delle domande accolte deriva dal centinaio di ricorsi legati al conflitto in Ucraina.

Nel corso del 2014, la Grande Camera si è riunita 10 volte per esaminare 176 istanze, di cui 93 presentate dai Governi, 71 dalla parte ricorrente e 6 contemporaneamente da entrambe le parti.

Il collegio ha accolto le domande di rinvio per 18 affari. Tra gli affari rimessi da una sezione in favore della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione, risultano cinque ricorsi pendenti nei confronti dello Stato italiano (*infra*, par. 2.2.1).

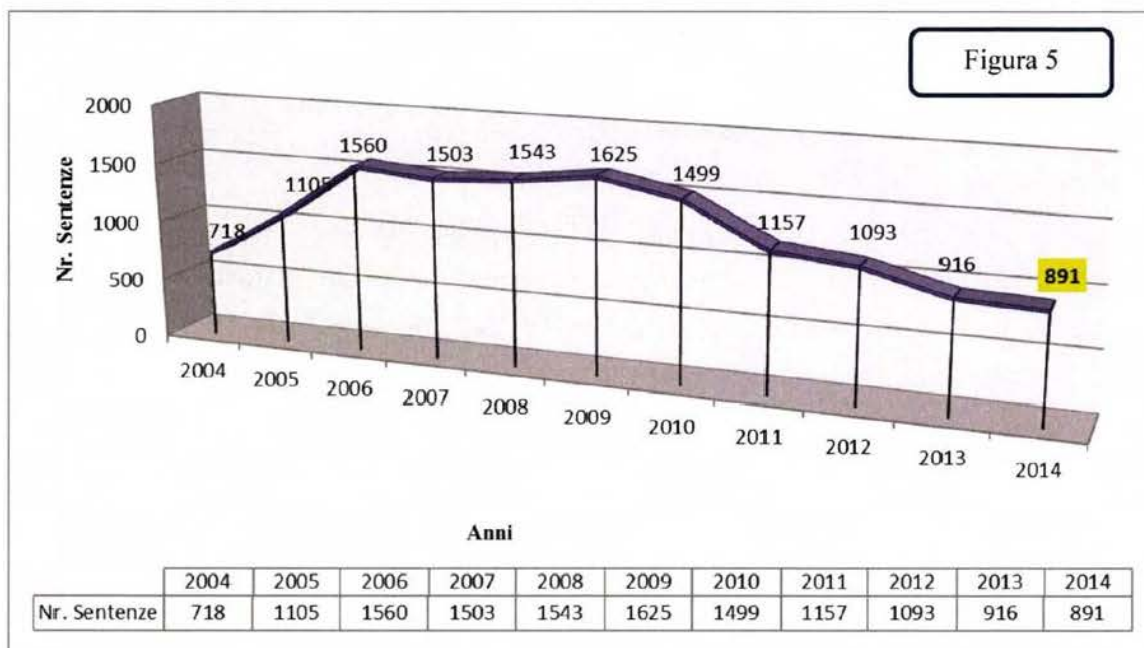
1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

Il numero dei ricorsi che hanno dato luogo a sentenza risulta pari a 2.388, contro i 3.369 del 2013 (- 35%). Una parte significativa dei ricorsi è stata trattata congiuntamente e, quindi, le sentenze pronunciate sono in realtà 891, con una contrazione del 3% rispetto all'anno precedente.

Le sentenze rese in formazione di Grande Camera sono state 19 (su 51 ricorsi), 663 in formazione di una Sezione e 209 in formazione di Comitato dei tre giudici (su circa 1.410 ricorsi). Questi ultimi ricorsi rappresentano il 59% delle domande decise con sentenza (contro il 75% del 2013).

Il grafico che segue mostra il costante trend riduttivo, dal 2005, del numero delle sentenze annuali (figura 5).

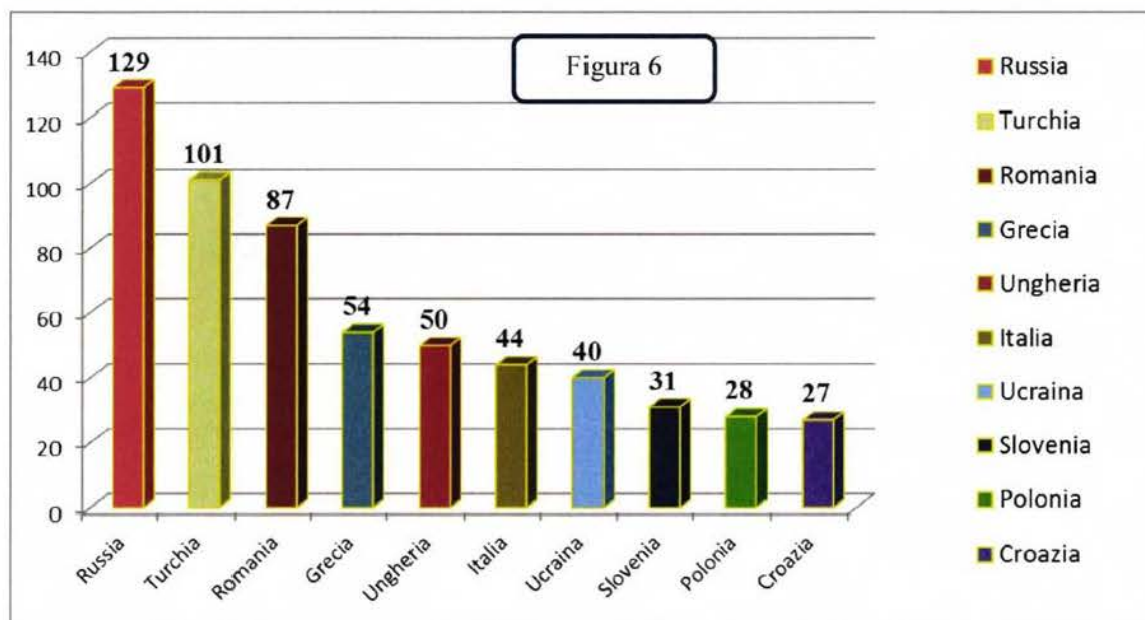
ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2004-2014



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri presenta la Russia al primo posto con 129 sentenze, seguita da: Turchia (101), Romania (87), Grecia (54), Ungheria (50), Italia (44), Ucraina (40), Slovenia (31), Polonia (28), Croazia (27). Figura 6

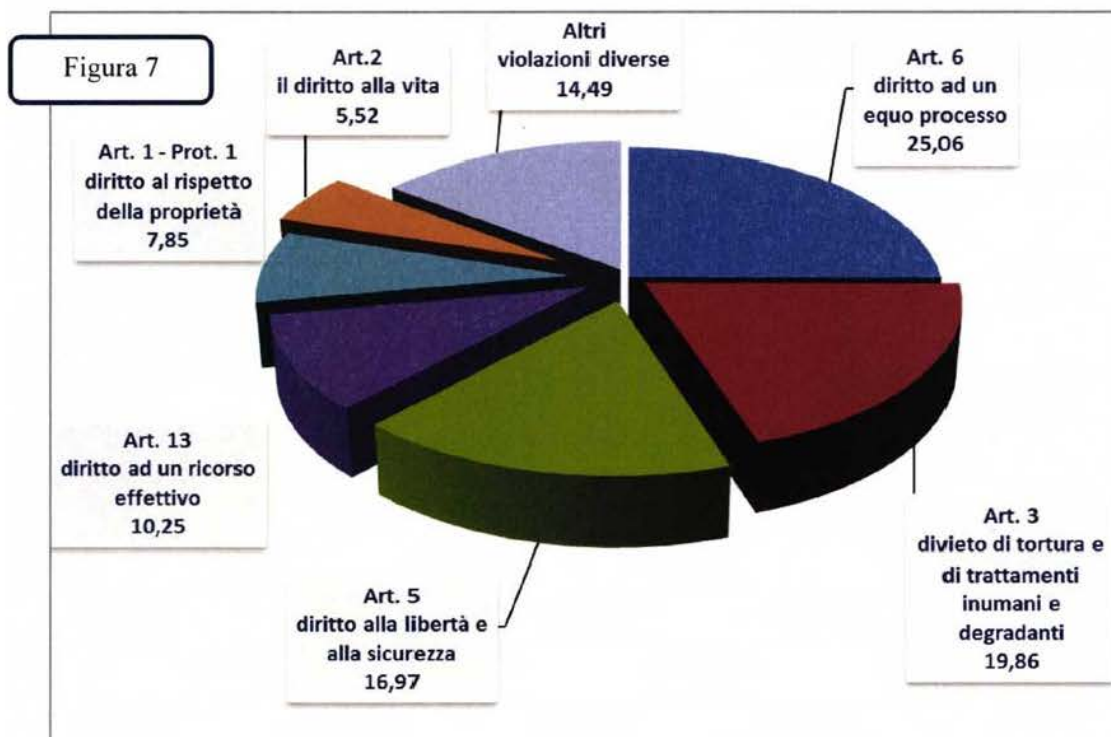
CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI SENTENZE
CON ALMENO UNA VIOLAZIONE



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati evidenzia, al primo posto, per maggior numero di violazioni accertate, il diritto ad un equo processo (articolo 6 della Convenzione) con il 25,06 per cento, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 19,86%, dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 16,97%, dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 10,25%, dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con il 7,85, dal diritto alla vita (articolo 2), con il 5,52%, per finire con 14,49 punti percentuali caratterizzati dall'insieme delle altre violazioni. Figura 7

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2014



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia

Il quadro che si registra alla chiusura dell'anno 2014 evidenzia un andamento generale positivo del contenzioso nei confronti dell'Italia, in linea con la situazione complessiva descritta nel capitolo che precede.

L'impegno profuso dal Governo nel corso dell'anno in rassegna ai fini dell'abbattimento del contenzioso seriale pendente, primo tra tutti quello sulle condizioni di detenzione carceraria attraverso l'adozione di un apposito piano assunto a modello di "best practice", è indicativo di una svolta emblematica nei rapporti di collaborazione instaurati con la Corte.

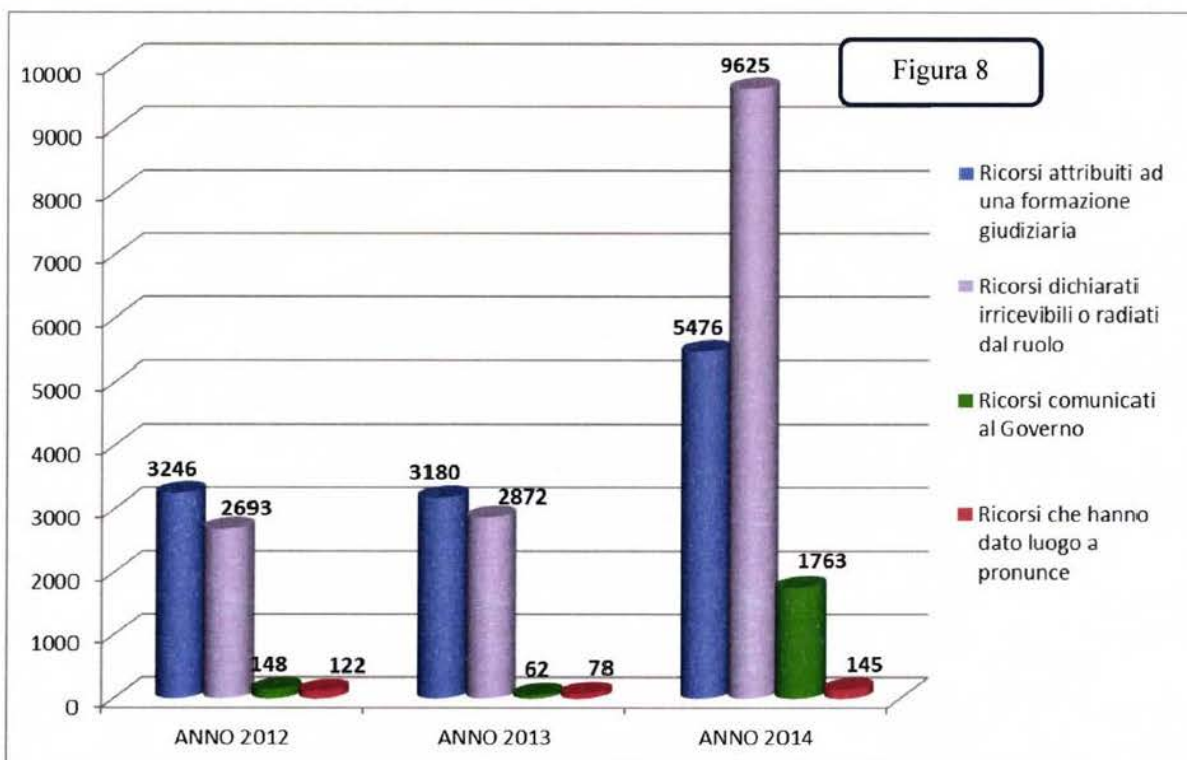
In questo contesto, si sottolinea che i dati riguardanti la posizione italiana registrano un costante decremento nel volume degli affari pendenti, in relazione a specifiche misure legislative adottate in sede nazionale, miranti a conformare l'ordinamento interno al sistema Cedu, ed a più efficaci strategie amministrative poste in essere per la riduzione del contenzioso seriale.

Questo risultato emerge nettamente dalla cancellazione da parte della Corte europea di un ampio numero di casi ripetitivi, per effetto di decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o a seguito di offerte unilaterali, applicative delle citate misure legislative/amministrative adottate.

Come si è riferito al paragrafo 1, la diminuzione di oltre il 30 per cento della pendenza italiana (4.300 ricorsi in meno), con circa 10.100 ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria alla data del 31 dicembre 2014 (contro i 14.400 del 2013), consegue a due eventi particolari: la realizzazione del Piano d'azione Pinto e l'applicazione del sopra menzionato Piano d'azione sulla sentenza pilota Torreggiani (per le rispettive trattazioni, *infra*, capitolo II, par. 3.2), che hanno svolto un ruolo decisivo ai fini della chiusura di varie migliaia di ricorsi seriali pendenti.

Il grafico che segue raffigura, in termini quantitativi e in rapporto con gli anni 2013 e 2012, l'attività della Corte nei confronti del contenzioso italiano. Figura 8

TRATTAMENTO DEI RICORSI



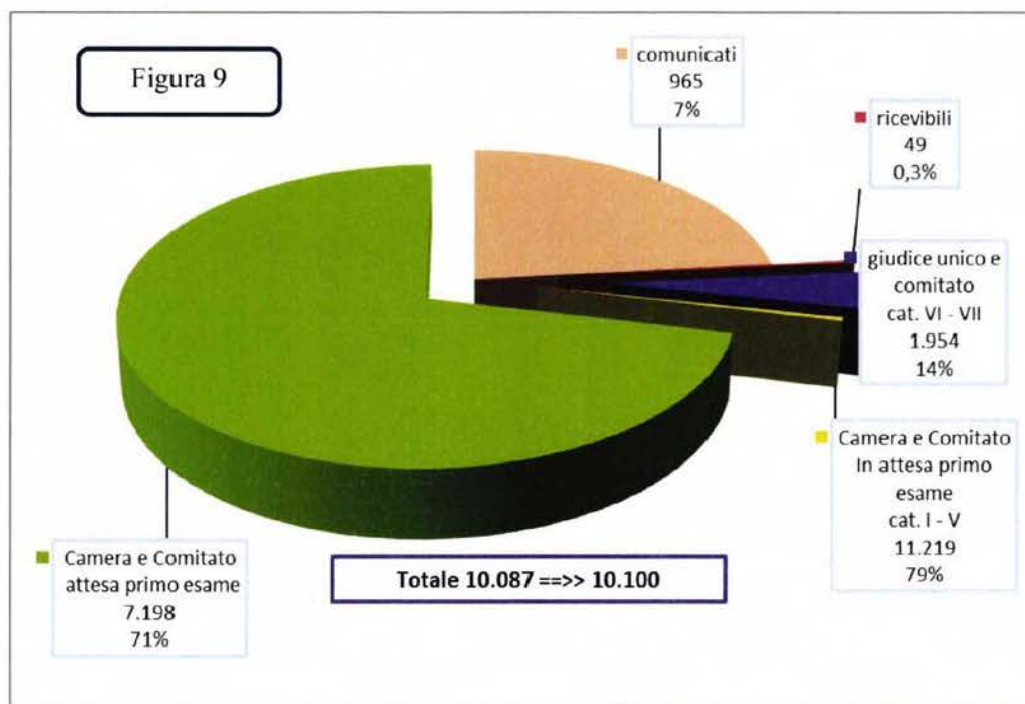
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Il volume dei casi definiti ha, nel suo insieme, proporzioni ancor più rilevanti, se calcolato unitamente alle decisioni di irricevibilità o di radiazione del giudice unico, della cui cancellazione gli Stati membri non ricevono comunicazione. Infatti, il dato finale al 31 dicembre 2014 di tutta la tipologia dei ricorsi cancellati ammonta a 9.625 casi, **con una percentuale di 70 punti in più rispetto al 2013 (2.872).**

Merita una particolare segnalazione la posizione sensibilmente migliore conquistata dall'Italia nei primi mesi dell'anno 2015. Se alla fine del 2014, l'Italia era il secondo Stato per numero di casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria (a settembre 2014 era addirittura al primo posto con 17.000 casi), oggi è in quarta posizione dietro l'Ucraina, la Russia e la Turchia, con poco più di **8.800 ricorsi**, che andranno progressivamente a ridursi per effetto delle misure adottate con i piani d'azione.

Il carico di lavoro della Corte per stadio procedurale e formazione giudiziaria è rappresentato dalla figura 9.

CARICO DI LAVORO ANNO 2014



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti

Il grosso impulso dato dal Governo alle iniziative per la riduzione del contenzioso pendente nel 2014 è stato favorevolmente seguito da un atteggiamento della Corte europea meno rigido nei confronti dell'Italia, per quanto concerne i problemi evidenziati da tempo - come quello della durata eccessiva dei processi e delle procedure nazionali *ex lege Pinto* o quello delle espropriazioni indirette.

Va tuttavia rilevato che alcune criticità che permangono in materia di processo civile e di rimedio dell'equo indennizzo non consentono ancora di considerare chiuso il capitolo dei ricorsi seriali Pinto, in ragione del continuo afflusso di casi dinanzi alla Corte europea.

Anche le misure di contenimento di un altro filone contenzioso seriale, relativo al fenomeno dei respingimenti e dei richiedenti asilo, registra nuove problematiche, a seguito della messa sotto accusa dell'Italia ad opera della sentenza *Tarakhel c. Svizzera* (*infra*, capitolo II, paragrafo 1.1.2), ove è stata ravvisata configurabile una violazione dell'articolo 3 della Convenzione a carico dello Stato svizzero, qualora quest'ultimo rimandasse in Italia i ricorrenti senza chiedere preventivamente alle autorità italiane specifiche garanzie individuali. Posto che, come si preciserà più avanti, l'Italia ha sempre garantito adeguata accoglienza ai richiedenti la protezione internazionale, ai sensi del Regolamento di Dublino⁵, la citata sentenza potrebbe avere conseguenze sul piano organizzativo, determinando ritardi e difficoltà nell'ambito del circuito dell'accoglienza nazionale, con il rischio anche di un rallentamento nell'istruttoria dei casi ancora presenti a Strasburgo.

Resta rilevante il contenzioso seriale in materia di leggi retroattive (come più ampiamente si riferisce al capitolo II, par. 4.2) e quello originato dai danni per emotrasfusioni o vaccinazioni obbligatorie, già oggetto nel 2013 della sentenza pilota *M.C. ed altri c. Italia* (*infra*, capitolo II, paragrafo 3.2.1), nonché della sentenza *G.G. ed altri* pronunciata nell'anno in esame (*infra*, capitolo II, par. 1.2.1)

La Corte ha sollecitato più volte la definizione dei ricorsi pendenti mediante soluzioni amichevoli ma, allo stato, non possono registrarsi progressi significativi in questa direzione, a

⁵ CE 343/2003, cd Regolamento di Dublino, sostituito dal Reg. UE 604/2013. Il Regolamento di Dublino venne emanato per la prima volta nel 2003, in sostituzione della Convenzione di Dublino che era stata firmata il 15 giugno 1990. Di fatto, determina lo Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (art. 51). Nella formulazione originale, lo Stato membro competente all'esame della domanda d'asilo era lo Stato in cui il richiedente asilo aveva messo piede per la prima volta nell'UE. Nella nuova formulazione, il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 "che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide" ha notevolmente modificato questa iniziale impostazione, considerando anche l'impossibilità di "trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicano il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (Articolo 3 - Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale, comma 2).

causa delle difficoltà riscontrate nella determinazione dei criteri risarcitori e nel computo dei conseguenti oneri finanziari.

Sul piano delle tematiche emergenti, sollevate da nuovi ricorsi, si segnala il caso *IDEP s.a. ed altri*, proposto da alcune società creditrici del Gruppo saccarifero veneto, a sua volta composto da tre società poste anni addietro in regime di amministrazione straordinaria, che lamentano dinanzi alla Corte di aver subito una violazione dei propri diritti tutelati dall'articolo 6, paragrafo 1, Cedu in conseguenza della modifica del regime di prescrizione in materia penale, introdotto dalla legge 8 dicembre 2005, n. 251⁶ (c.d. "ex Cirielli").

L'entrata in vigore della citata legge, letta in combinato disposto con l'articolo 2947, terzo comma, del codice civile, ha ridotto il termine di prescrizione delle azioni civili per il risarcimento dei danni che le società ricorrenti avrebbero voluto esercitare nei confronti dei responsabili della gestione del patrimonio del Gruppo.

2.2.1. I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera

Risultano pendenti, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione⁷, dinanzi alla Sezione allargata della Grande Camera i seguenti casi: *Parrillo c. Italia* (n. 46470/11); *De Tommaso c. Italia* (n. 43395/09); gruppo comprendente i ricorsi *G.I.E.M. s.r.l.* (n. 1828/06), *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda* (n. 34163/07 e *Falgest s.r.l. e Gironda* (n. 19029/11). E' stata, altresì, rimessa alla Grande Camera la decisione sul caso *Paradiso e Campanelli* (n. 25358/12), a seguito dell'accoglimento della richiesta di riesame, formulata dal Governo, della sentenza di condanna pronunciata dalla Corte.

Per la rilevanza di tali casi, se ne riassumono le problematiche.

2.2.1.1. *Parrillo c. Italia* (ricorso n. 46470/11) in materia di sperimentazione scientifica su embrioni umani

Il caso è stato deferito alla Grande Camera, dopo essere stato dichiarato ammissibile con decisione del 28 maggio 2013⁸ sotto il profilo della lamentata violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 8 della Convenzione. L'udienza ha avuto luogo il 18 giugno 2014 e non se ne conosce ancora l'esito.

⁶ Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione.

⁷ "Articolo 30 - Rimessione alla Grande Camera

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

⁸ Si veda Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 65 e seguenti.

Il caso attiene al divieto previsto dalla legislazione italiana di donare embrioni crioconservati a scopo di sperimentazione scientifica.

La ricorrente, affetta da malattia invalidante che provoca infertilità, si era sottoposta ad un trattamento di fecondazione medicalmente assistita (inseminazione in vitro), in esito al quale sono stati ottenuti 5 embrioni crioconservati, allo scopo di successivo impianto. In seguito al decesso del compagno, la ricorrente ha deciso di rinunciare all'impianto degli embrioni, ma non al desiderio di donarli a fini di ricerca.

La sopravvenuta legge 19 febbraio 2004, n. 40, ha però introdotto, all'articolo 13, il divieto di qualsiasi sperimentazione su embrioni umani a fini di ricerca o, comunque, a fini diversi da quelli della sterilità e dell'infertilità umana ivi previsti, stabilendo la pena della reclusione da due a sei anni in caso di violazione. Inoltre, l'articolo 14 vieta la crioconservazione e la soppressione di embrioni, con la sola eccezione del caso in cui l'impianto degli embrioni nell'utero non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore, relativa allo stato di salute della donna, non prevedibile al momento della fecondazione; in tale caso la crioconservazione è consentita fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile.

La materia è al vaglio della Corte costituzionale alla quale il Tribunale di Firenze, con ordinanza del 7 dicembre 2012, ha rimesso la questione della legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3 della legge n. 40 del 2004, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost. ed alla Convenzione di Oviedo sui diritti umani e sulle biotecnologie, nella parte in cui prevede il divieto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione che non risulti finalizzata alla tutela della salute ed allo sviluppo dello stesso, anche rispetto ad embrioni non più impiegabili per fini procreativi e destinati all'autodistruzione, e dell'art. 6, comma 3, della medesima legge n. 40 nella parte in cui prevede il divieto assoluto di revoca del consenso alla PMA dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo. Sulla questione non è ancora intervenuta la sentenza della Consulta (si veda anche Parte seconda, capitolo I, par. 3.10).

La delicatezza della materia - che coinvolge profili di bioetica e implica un bilanciamento tra differenti interessi in conflitto - non consente di fare alcuna previsione circa l'esito a Strasburgo della causa che, ferma restando la valutazione che la Corte farà delle eccezioni di irricevibilità sollevate dal Governo, dipenderà dal peso che la stessa Corte deciderà di riconoscere al margine di apprezzamento affidato agli Stati in questa materia.

2.2.1.2. De Tommaso c. Italia (ricorso n. 43395/09) in materia di misure di prevenzione

La vicenda prende avvio dall'applicazione, nei confronti del ricorrente, della misura di prevenzione della sorveglianza speciale per due anni, con obbligo di soggiorno nel comune di

residenza, adottata dalla Sezione Penale del Tribunale di Bari a seguito della richiesta del Procuratore della Repubblica di Bari del 22 maggio 2007.

Con decreto n. 39/2009, la quarta Sezione Penale della Corte di Appello di Bari, su impugnazione di controparte del provvedimento e contestuale richiesta di provvisoria sospensione della misura, riconosceva la fondatezza del ricorso in appello e, conseguentemente, annullava, con effetto *ex tunc*, la misura di prevenzione disposta dal Tribunale.

Entrambi i gradi di giudizio venivano trattati e decisi, in applicazione dell'articolo 4, della legge n. 1423/1956, in camera di consiglio e non in udienza pubblica, senza, quindi, le garanzie difensive accordate dal rito pubblico.

Dinanzi alla Corte europea, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, relativamente al diritto ad un equo processo, nonché degli articoli 5, paragrafo 1 e 2, Protocollo 4, per la limitazione del suo diritto alla libertà e alla sicurezza della circolazione.

Quanto al primo profilo di doglianza, si rileva che la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, in relazione alla non pubblicità dell'udienza di discussione sull'applicazione delle misure di prevenzione, è stata già oggetto di sentenza di condanna nel caso *Bocellari e Rizza c. Italia* del 27 novembre 2007. Inoltre, in sede nazionale, la questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 93 del 2010, che ha dichiarato l'incostituzionalità "dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (*Disposizioni contro la mafia*), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica."

In relazione al predetto profilo, apparendo altamente probabile l'accertamento della violazione della Convenzione da parte della Corte Edu, il Governo ha ritenuto opportuno formulare una dichiarazione unilaterale prevedente l'offerta di una somma a titolo di rimborso spese per la procedura, alla stregua di quanto attuato per il caso *Frascati c. Italia*, che ha dato luogo alla decisione di radiazione del ricorso dal ruolo in data 13 maggio 2014 (*infra*, capitolo II, par. 2.1).

Per quanto concerne la dedotta violazione del diritto ad un processo equo in relazione all'applicazione delle misure di prevenzione, si rileva che la fattispecie è analoga al precedente *Monno c. Italia*, per il quale la Corte ha accertato la non fondatezza, dichiarando l'irricevibilità in data 8 ottobre 2013.

L'udienza della Grande Camera sul caso ha avuto luogo il 20 maggio 2015.

2.2.1.3. Ricorsi in materia di confisca: G.I.E.M. s.r.l. (n. 1828/06), Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda (n. 34163/07) e Falgest s.r.l. e Gironda (n. 19029/11)

La scelta della Sezione designata di devolvere alla Grande Camera la trattazione dei tre ricorsi concernenti la questione della confisca urbanistica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia), già oggetto di esame da parte della Corte europea con le note sentenze *Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia* (n. 75909/01) e *Varvara c. Italia* (n. 17475/09)⁹, rappresenta un'importante occasione per prospettare nuovamente il punto di vista e le valutazioni del Governo, ampiamente riportate nelle Relazioni al Parlamento degli anni precedenti¹⁰.

Va evidenziato che mentre i primi due casi riguardano vicende analoghe a quelle già decise nella sentenza *Varvara* (i procedimenti penali si sono conclusi con la declaratoria di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva e la confisca dei terreni oggetto della lottizzazione), il ricorso *G.I.E.M.* presenta, invece, caratteristiche diverse. I legali rappresentanti della società non sono mai stati imputati del reato di lottizzazione abusiva ed il terreno di proprietà G.I.E.M. è stato confiscato nell'ambito del procedimento penale per lottizzazione di Punta Perotti, già oggetto delle attenzioni della Corte europea con la sentenza *Sud Fondi ed altri*.

La società ricorrente, in quanto soggetto estraneo alla commissione del reato di lottizzazione abusiva, ha ottenuto la restituzione dell'area di sua proprietà con provvedimento in data 8 marzo 2013 del GIP del Tribunale di Bari in funzione di giudice dell'esecuzione, il quale ha rilevato nella sua ordinanza come non solo la buona fede dei legali rappresentanti G.I.E.M. ma anche la sentenza della Corte europea sul caso *Sud Fondi* rendessero necessaria la revoca della confisca del terreno¹¹.

La scelta di affidare i ricorsi alla trattazione della Grande Camera è stata condivisa dal Governo, considerato che la materia della confisca costituisce oggetto di attenta analisi anche a livello europeo, dove si prospetta l'ipotesi di allargamento del suo campo di applicazione in quanto strumento di grande efficacia per la lotta alla criminalità.

⁹ Pronunciate, rispettivamente, il 20 gennaio 2009 e 29 ottobre 2013.

¹⁰ Per la sentenza *Sud Fondi ed altri* si vedano i commenti nella Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pagg. 22 e 23, nonché pagg. 43 e 44; per la sentenza *Varvara* si vedano i commenti nella Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 59 e seguenti.

¹¹ Sul punto, si segnala che pende dinanzi al tribunale di Bari un giudizio civile intentato nel 2001 dalla GIEM contro il comune di Bari (prossima udienza il 22 settembre 2015) per ottenere da parte dell'ente locale il risarcimento dei danni extracontrattuali, causati dall'adozione di un piano di lottizzazione basato su atti amministrativi invalidi. In sostanza, la GIEM ha richiesto al giudice civile una pronuncia che accerti l'illecito comportamento del comune di Bari, che l'avrebbe indotta all'acquisto di beni successivamente confiscati con la prospettiva di una loro successiva utilizzazione edificatoria, non realizzatasi per colpa dell'amministrazione comunale. La decisione del giudice nazionale appare, pertanto, assolutamente rilevante anche ai fini della pronuncia della Corte Edu, dato che il risarcimento eventualmente accordato in sede nazionale andrebbe certamente decurtato dall'equa soddisfazione che potrebbe essere indicata dalla Corte europea.

La Corte europea si è più volte soffermata sulla compatibilità della confisca senza condanna con i principi della Convenzione, così come realizzata nei singoli ordinamenti degli Stati membri e ne è emerso un quadro variegato e a volte poco coerente, come è stato giustamente sottolineato nell'opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, allegata alla sentenza *Varvara*, che aveva specificatamente evidenziato come una materia di tale rilievo dovrebbe essere oggetto di una pronuncia della Grande Camera, in modo da "consentire alla Corte di chiarire le condizioni e le modalità di questo fondamentale strumento della politica penale contemporanea, tenendo conto degli sviluppi del diritto internazionale dei diritti dell'uomo, del diritto penale internazionale, del diritto penale comparato e del diritto dell'Unione europea". Le osservazioni del giudice Pinto de Albuquerque sono state del tutto condivise anche nella parte in cui si sono soffermate sulla natura della confisca urbanistica italiana, in dissenso con l'opinione della Corte sulla sua natura penale, ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione.

Ne discende che gli aspetti da portare all'attenzione della Corte coincidono necessariamente con quelli già oggetto delle osservazioni del Governo italiano nel predetto caso *Varvara* e, soprattutto, della richiesta di rinvio alla Grande Camera, purtroppo disattesa dal Comitato dei cinque giudici.

Nella memoria sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi depositata in vista della trattazione dei tre casi dinanzi alla Grande Camera, si è cercato di dimostrare che l'ordinamento giuridico italiano si è ormai pienamente conformato ai principi espressi dalla Corte nel caso *Sud Fondi c. Italia*, escludendo la possibilità che la confisca venga disposta nei confronti di coloro che non possono essere ritenuti "responsabili" del reato di lottizzazione abusiva e che, contrariamente a quanto affermato nella sentenza *Varvara*, l'accertamento della responsabilità per il reato di lottizzazione abusiva (che legittima la confisca ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del Testo unico in materia edilizia) non deve essere contenuto necessariamente in una sentenza di condanna, essendo compatibile anche con una sentenza di proscioglimento dell'imputato per ragioni diverse dalla sua innocenza (prescrizione del reato, amnistia, ecc.).

Indipendentemente dalla qualificazione giuridica che la Corte Edu darà alla confisca urbanistica, la Corte si troverà a decidere un'altra questione di estremo rilievo: quella della proporzionalità della confisca quale strumento di ripristino della legalità urbanistica violata.

Nella sentenza *Sud Fondi*, la Corte ha, infatti, già messo in rilievo che la portata della confisca, in assenza di qualsiasi indennizzo, non si giustifica rispetto alla finalità pubblica perseguita, che è quella di mettere i lotti interessati in una situazione di conformità rispetto alle disposizioni urbanistiche.

Per realizzare il giusto equilibrio tra l'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, sarebbe ampiamente sufficiente, secondo la Corte, prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione. Si è trattato, in sostanza, di un monito al legislatore italiano, ripreso dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 49 del 2015 (*"Le garanzie che l'articolo 7 della Convenzione offre rispetto alla confisca urbanistica sono certamente imposte, nell'ottica della Corte di Strasburgo, dall'eccedenza che tale misura può produrre rispetto al ripristino della legalità violata - sentenza Sud Fondi c. Italia - a propria volta frutto delle modalità con cui l'istituto è configurato nel nostro ordinamento"*), con cui bisognerà comunque confrontarsi, indipendentemente da qualunque tipo di decisione la Corte adotterà in merito.

Si tratta quindi di un'importante occasione per indurre la Corte europea a rivedere il suo orientamento in materia di confisca urbanistica e precisare meglio i principi di cui all'articolo 7 della Convenzione.

2.2.1.4. *Paradiso e Campanelli* (ricorso n. 25358/12), in materia di impossibilità di procreazione

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza di condanna del 27 gennaio 2015, ha affermato che costituisce violazione dell'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) l'allontanamento dalla famiglia di un minore nato all'estero a seguito di stipula di accordo da maternità surrogata, anche quando il minore non abbia alcun legame genetico con i genitori committenti.

L'inserimento di questo caso, tra i ricorsi pendenti, si deve all'accoglimento da parte del *panel* di cinque giudici, della richiesta formulata dal Governo di riesame del caso da parte della Grande Camera.¹²

I ricorrenti, una coppia di coniugi italiani, dopo aver tentato invano di utilizzare la fecondazione "in vitro" per diventare genitori, avevano sottoscritto un contratto con una società in Russia che ha fornito loro una madre surrogata, la quale, nel febbraio 2011, ha partorito un bambino. Conformemente al diritto russo, i coniugi sono stati registrati come genitori del neonato. Il certificato di nascita non fa menzione della gestazione da maternità surrogata, ai sensi della Convenzione dell'Aja.

Al rientro in Italia, ai ricorrenti è stata rifiutata la registrazione della nascita del minore nel Comune di residenza, in seguito a segnalazione alle autorità italiane ed, in particolare, al Tribunale

¹² In data 1° giugno 2015, la Corte ha comunicato che il collegio dei cinque giudici ha accettato la richiesta del Governo italiano di deferire il caso alla Grande Camera.