

dei minori di Campobasso da parte del Consolato d'Italia a Mosca, che asseriva la non corrispondenza a vero dei dati riferiti dalla coppia.

Nel maggio 2011 i coniugi venivano accusati di falsa dichiarazione di stato civile e violazione della normativa in tema di adozione, non avendo rispettato le procedure di autorizzazione all'adozione già ottenuta nel 2006. Il pubblico ministero chiedeva quindi l'apertura del procedimento per l'affidamento in adozione del minore, posto che, ai sensi del diritto interno, risultava privo di famiglia legittima e, pertanto, in stato di abbandono.

Accertamenti effettuati con il test del DNA escludevano, successivamente, che il bambino fosse figlio biologico dei ricorrenti.

Il 20 ottobre 2011, il Tribunale dei minori di Campobasso decideva che il bambino doveva essere sottratto alla custodia dei ricorrenti, in considerazione dell'interesse superiore del minore e del comportamento illegale della coppia. Nel 2013, il Tribunale dichiarava la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti. Il ricorso in appello veniva rigettato.

Il bambino vive ora con una nuova famiglia.

I ricorrenti, invocando la violazione di vari articoli della Convenzione, hanno sostanzialmente lamentato l'impossibilità di ottenere il riconoscimento del valore legale del rapporto di filiazione formatosi nel Paese estero, dolendosi altresì della decisione delle autorità giudiziarie di sottrarre il minore alle loro cure.

La Corte europea ha dichiarato irricevibile il ricorso nella parte relativa al rifiuto dello Stato italiano di riconoscere valore giuridico al rapporto di parentela, a causa del mancato esaurimento dei rimedi interni, non avendo la coppia proposto ricorso per cassazione.

Ha invece riconosciuto fondata, con votazione a maggioranza (opinioni dissenzienti del giudice italiano Raimondi e del giudice islandese Spano), la censura di violazione dell'art. 8 della Convenzione per l'illegittimità dell'allontanamento del minore dalla coppia e dell'affidamento alla tutela di terzi, rilevando la sussistenza di un legame familiare *de facto* tra i coniugi e il bambino che andava tutelato e qualificando tale sottrazione come interferenza nella vita privata dei ricorrenti.

La Corte, pur ammettendo la libertà di ogni Stato di valutare autonomamente la liceità di tali pratiche e pur riconoscendo l'illegalità del comportamento dei ricorrenti secondo il diritto italiano, ha ritenuto non proporzionata la decisione dei giudici nazionali, con ciò affermando come l'applicazione della normativa italiana abbia leso il giusto equilibrio tra l'interesse pubblico e gli interessi privati e, sotto questa prospettiva, abbia leso il principio fondamentale di dare prevalenza, in ogni caso, all'interesse superiore del minore.

Nell'articolata opinione dissenziente allegata alla sentenza, i giudici Raimondi e Spano hanno affermato che la scelta operata dalla maggioranza non è convincente in quanto lesiva del principio di sussidiarietà, in favore di un'ipotetica "dottrina della quarta istanza".

Il Governo ha ritenuto opportuno proporre il riesame del caso dinanzi alla Grande Camera, in relazione al rischio dell'introduzione nell'ordinamento di un terzo criterio di filiazione, diverso da quello basato sul legame genetico con almeno uno dei due genitori e, soprattutto, alla forte compressione, in un settore sensibile e che tocca argomenti di diritto costituzionale europeo, del principio del margine di apprezzamento in combinato con il principio di sussidiarietà, entrambi a presidio delle prerogative sovrane degli Stati come recentemente proclamati con il Protocollo n. 15.

2.2.2. Altri ricorsi pendenti di particolare rilievo

2.2.2.1. I casi relativi ai disordini durante il Vertice G8 di Genova

La violazione del divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti protetto dall'articolo 3 Cedu, in relazione al comportamento tenuto dalle forze dell'ordine in occasione del Vertice G8 di Genova del luglio 2001, è oggetto di due ricorsi riuniti pendenti dinanzi alla Corte (*Azzolina ed altri - n. 28923/09*, e *Kutschkau ed altri - n. 67599/10 c.Italia*), proposti complessivamente da 31 soggetti, tra cittadini italiani e stranieri, arrestati e detenuti nel carcere organizzato dalle autorità italiane nella caserma di Bolzaneto, dove i ricorrenti hanno lamentato di essere stati sottoposti a tortura e a trattamenti disumani e degradanti.

Il contesto fattuale dei due ricorsi è assimilabile a quello che ha dato luogo alla pronuncia di condanna della Corte europea resa il 7 aprile 2015 sul caso *Cestaro c. Italia* (relativo alle violenze subite dal ricorrente nella Scuola Diaz di Genova, sempre in occasione del vertice G8) con la quale la Corte ha constatato, all'unanimità, che i trattamenti sofferti dalle persone presenti nella scuola "devono essere qualificati come tortura", ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Secondo la Corte, il diritto penale italiano è anche "inadeguato e privo di disincentivi in grado di prevenire efficacemente il ripetersi di possibili violenze da parte della polizia".¹³

Per i casi in esame, si rammenta che in sede nazionale le indagini aperte dalla Procura della Repubblica di Genova sugli incidenti occorsi nella caserma si sono concluse con il rinvio a giudizio di 45 imputati per reati vari, tra cui lesioni personali gravi (per il solo caso del ricorrente Azzolina), lesioni personali, percosse, violenza privata, abuso d'ufficio, minaccia, ingiuria e abuso di autorità

¹³ La sentenza sarà commentata nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015.

contro arrestati o detenuti. A taluni funzionari delle forze di polizia è stato contestato anche il reato di falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici.

Dopo un lungo dibattimento nel quale si sono costituite 165 parti civili, il Tribunale di Genova ha pronunciato la sentenza 14 luglio 2008, recante condanna di 14 dei 45 imputati. Le assoluzioni dei restanti accusati sono state pronunciate per difetto di prova idonea a fondare la responsabilità penale. Nella maggior parte dei casi, comunque, l'assoluzione è stata motivata dall'insufficienza di prove in ordine alla sussistenza del dolo in capo ai singoli imputati.

Nei confronti dei 14 soggetti condannati, il Tribunale ha dichiarato come pienamente provate le seguenti condotte in danno degli arrestati e dei fermati: insulti e percosse inflitti durante gli assembramenti di appartenenti alle varie forze di polizia presenti nella caserma; percosse con schiaffi e calci durante il passaggio nel corridoio tra due ali di agenti; percosse in tutte le parti del corpo inferte con manganelli, in occasione anche di richieste avanzate dai ricorrenti dirette a conferire con un magistrato o con un avvocato, ancorché senza apparenti motivi di condotta irregolare; spruzzi di sostanze urticanti o irritanti nelle celle; insulti di ogni tipo, tra cui quelli a sfondo sessuale diretti in particolare verso le donne.

Ha, quindi, liquidato uguale provvisoria in favore delle parti civili con esclusione dei due ricorrenti principali a carico dei quali ha riconosciuto una provvisoria maggiore, per l'intensità delle vessazioni subite e dei conseguenti danni.

Nella sentenza della Corte d'appello di Genova del 5 marzo 2010, diversamente da quanto ritenuto in primo grado, è stata riconosciuta la responsabilità di tutti gli imputati (eccetto uno deceduto nel corso del giudizio) con condanna al risarcimento dei relativi danni in favore delle parti civili costituite, a carico in solido dei Ministeri dell'interno, della giustizia e della difesa. Tuttavia, i reati contestati sono stati dichiarati prescritti.

Le uniche condanne penali pronunciate concernono fatti di falsità ideologica commessa da pubblici ufficiale in atti pubblici, ravvisata in capo a 4 imputati.

La Corte di Cassazione, con sentenza del 14 giugno 2013, ha confermato nella sostanza il giudizio della Corte d'Appello, precisando che *"le vessazioni imposte ai detenuti furono continue e diffuse in tutta la struttura"*.

Sui casi verificatisi in occasione del Vertice G8 di Genova risultano depositati dinanzi la Corte europea anche ulteriori affari non ancora comunicati al Governo italiano, che aggravano il quadro delle possibili, future condanne a carico dell'Italia (più diffusamente, *infra*, *Alberti c. Italia* e *Saba c. Italia*, capitolo II, par. 1.1.1).

E' all'attenzione delle competenti amministrazioni l'ipotesi di una soluzione bonaria del contenzioso, per scongiurare il rischio di ulteriore condanna per violazione del divieto di tortura.

Sul tema , si ricorda che è all'esame della seconda Commissione permanente Giustizia del Senato, in sede referente, la proposta di legge, nel testo riunito n. 10-362-388-395-849-874-B, approvata dalla Camera con il nuovo titolo "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano".

2.2.2.2. Diritti delle coppie omosessuali e unioni civili

Sono pendenti dinanzi alla Corte alcuni ricorsi proposti da coppie di cittadini italiani dello stesso genere che lamentano il diniego opposto dalle autorità nazionali alla richiesta di pubblicazione o di trascrizione del matrimonio contratto all'estero (*Oliari ed altri* - n. 18766/11, *Felicetti ed altri* - n. 36030/11 e *Orlandi e altri* - n. 26431/12)¹⁴

Sulla materia e sulla giurisprudenza della Corte europea è stato ampiamente riferito nella Relazione al Parlamento per l'anno 2013¹⁵.

Le sentenze della Corte di Strasburgo, pronunciate nei confronti di altri Stati, hanno evidenziato, finora, la mancanza di un *consensus* europeo sul diritto al matrimonio delle coppie omosessuali, ma anche la volontà della Corte di invitare gli Stati contrari a disciplinare lo *status* e i diritti delle coppie omosessuali con specifiche normative.

La giurisprudenza italiana, sulla base dei principi affermati dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 4184 del 2012, esclude la configurabilità giuridica di un'unione matrimoniale tra persone dello stesso sesso, senza l'intervento del legislatore. Come ribadito dalla Corte di cassazione da ultimo con la sentenza n. 2400 del 9 febbraio 2015, il riconoscimento costituzionale delle unioni tra persone dello stesso sesso si fonda sull'affermazione di un nucleo comune di diritti e doveri di assistenza e solidarietà, propri delle formazioni sociali idonee a consentire e favorire lo sviluppo della persona nella vita di relazione. Tale rilievo costituzionale impone l'adeguamento della tutela dei diritti delle unioni omoaffettive al grado di protezione riconosciuto alle coppie legate in matrimonio, tutte le volte in cui la mancanza di disciplina determina la lesione di diritti fondamentali scaturenti dalla relazione in questione. L'operazione di omogeneizzazione può essere svolta dal giudice comune, e non soltanto dalla Corte costituzionale, in quanto tenuto ad una interpretazione delle norme anche convenzionalmente orientata.

Quanto al profilo delle iscrizioni nei registri comunali delle coppie in coabitazione e alle certificazioni anagrafiche, rilasciate da taluni comuni, di coabitazione per vincoli affettivi, che non consentono il riconoscimento - come lamentato dai ricorrenti - della convivenza come "famiglia" e non incidono sullo stato civile, va evidenziato che esse si riconducono alla disciplina anagrafica

¹⁴ Le decisioni sui casi indicati sono attese per il 21 luglio 2015.

¹⁵ Relazione al Parlamento sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo per l'anno 2013 - Pagg. 54 e seguenti

che, nel regolamentare i meri aspetti relativi alla residenza, definisce il concetto di famiglia anagrafica come "un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune" (articolo 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223).

La tematica, di sicuro rilievo sociale, si è arricchita del recente risultato del referendum popolare indetto in Irlanda - che ha registrato la vittoria dei sostenitori della modifica della Costituzione per la legalizzazione del matrimonio delle persone dello stesso sesso - nonché dell'approvazione, a larga maggioranza, da parte del Parlamento europeo del Rapporto sull'uguaglianza di genere in Europa, nel quale, per la prima volta, si fa esplicito riferimento alle "famiglie gay".

Le nuove aperture, che si fondano sul riconoscimento dell'evoluzione della definizione di "famiglia", sono contenute in una risoluzione non legislativa sulla "Strategia Ue per la parità tra donne e uomini dopo il 2015" che mira a creare pari opportunità tra i due generi in tutti i campi.¹⁶

Significativo il passaggio in cui il Parlamento raccomanda "che le norme in quell'ambito - compresi i risvolti in campo lavorativo come i congedi - tengano in considerazione fenomeni come le famiglie monoparentali e l'omogenitorialità".

In materia, si ricorda che pendono attualmente al Senato¹⁷ alcune proposte di legge, per il riconoscimento di forme plurali di convivenza finalizzate a favorire la realizzazione della persona nei suoi rapporti interpersonali, sulla base di criteri e modalità che consentano l'estensione alle unioni civili dei diritti spettanti al nucleo familiare nei casi sanciti dalla legge, secondo parametri di parità di trattamento, in conformità al principio di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Un aperto richiamo al legislatore è rivolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 170 del 2014 con cui è stata dichiarata l'illegittimità degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164, come sostituito dall'art. 31, comma 6, del decreto legislativo n. 150 del 2011, con riferimento all'art. 2 Cost., nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, la cui disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore.

¹⁶ La risoluzione, non vincolante, approvata il 9 giugno 2015 con 341 voti favorevoli, 281 contrari e 81 astensioni, chiede che la nuova strategia post-2015 dell'UE per la parità di genere sia dotata di obiettivi chiari, azioni concrete e un monitoraggio più efficace per progredire nella lotta alla discriminazione nel mercato del lavoro, nell'istruzione e nel processo decisionale. Il Parlamento ha evidenziato, inoltre, che sono necessarie azioni specifiche per rafforzare i diritti delle donne disabili, migranti, appartenenti a minoranze etniche, delle donne Rom, delle donne anziane, delle madri single e le LGBTI.

¹⁷ Senato della Repubblica - Commissione giustizia, sede referente: esame delle proposte di legge A.S. 14 e connesse, concernenti la disciplina delle coppie di fatto e delle unioni civili - relatrice Cirinnà.

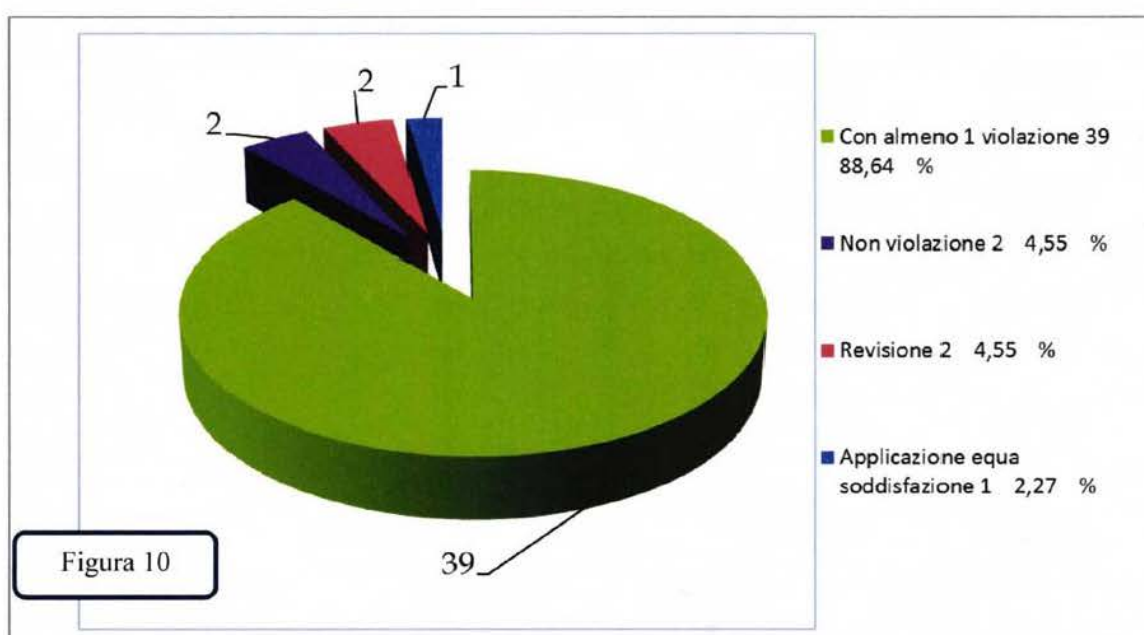
Si riportano, per la loro importanza, alcuni passaggi significativi del percorso motivazionale seguito dalla Corte costituzionale: *“La fattispecie peculiare che viene qui in considerazione coinvolge, da un lato, l’interesse dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio (e a non consentirne, quindi, la prosecuzione, una volta venuto meno il requisito essenziale della diversità di sesso dei coniugi) e, dall’altro lato, l’interesse della coppia, attraversata da una vicenda di rettificazione di sesso, a che l’esercizio della libertà di scelta compiuta dall’un coniuge con il consenso dell’altro, relativamente ad un tal significativo aspetto della identità personale, non sia eccessivamente penalizzato con il sacrificio integrale della dimensione giuridica del preesistente rapporto, che essa vorrebbe, viceversa, mantenere in essere (in tal ultimo senso si sono indirizzate le pronunce della Corte costituzionale austriaca – VerfG 8 giugno 2006, n. 17849 – e della Corte costituzionale tedesca BVerfG, 1, Senato, ord. 27 maggio 2008, BoL 10/05). La normativa – della cui legittimità dubita la Corte rimettente – risolve un tale contrasto di interessi in termini di tutela esclusiva di quello statale alla non modificazione dei caratteri fondamentali dell’istituto del matrimonio, restando chiusa ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di suo bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come «forma di comunità», connotata dalla «stabile convivenza tra due persone», «idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione» (sentenza n. 138 del 2010). Sta in ciò, dunque, la ragione del vulnus che, per il profilo in esame, le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità arrecano al precetto dell’art. 2 Cost. Tuttavia, non ne è possibile la *reductio ad legitimitatem* mediante una pronuncia manipolativa, che sostituisca il divorzio automatico con un divorzio a domanda, poiché ciò equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l’art. 29 Cost. Sarà, quindi, compito del legislatore introdurre una forma alternativa (e diversa dal matrimonio) che consenta ai due coniugi di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione, su tal piano, di assoluta indeterminatezza. E tal compito il legislatore è chiamato ad assolvere con la massima sollecitudine per superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell’attuale deficit di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti.”*

“In attesa dell’intervento del legislatore di cui la Corte ha tracciato la via da percorrere”, la Corte di cassazione, giudice a quo, ha chiuso la questione, risultando “necessario, al fine di dare attuazione alla declaratoria di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 170 del 2014, accogliere il ricorso e conservare alle parti ricorrenti il riconoscimento dei diritti e doveri conseguenti al vincolo matrimoniale legittimamente contratto fino a quando il legislatore non consenta ad esse di mantenere in vita il rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata che ne tuteli adeguatamente diritti ed obblighi” (sentenza del 21 aprile 2015, n. 8097).

2.3. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Il numero complessivo delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia è in leggero aumento rispetto al 2013, con 44 pronunce in totale, di cui 39 di constatazione di almeno una violazione, contro le 34 dell'anno precedente. Le sentenze di non violazione sono state 2, altrettante le pronunce di revisione e 1 la sentenza di applicazione dell'equa soddisfazione (figura 10).

TIPOLOGIA DI SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA



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'incidenza maggiore, nell'ambito delle sentenze di condanna, è addebitabile alle violazioni del diritto ad un equo processo e del diritto al rispetto dei beni. Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

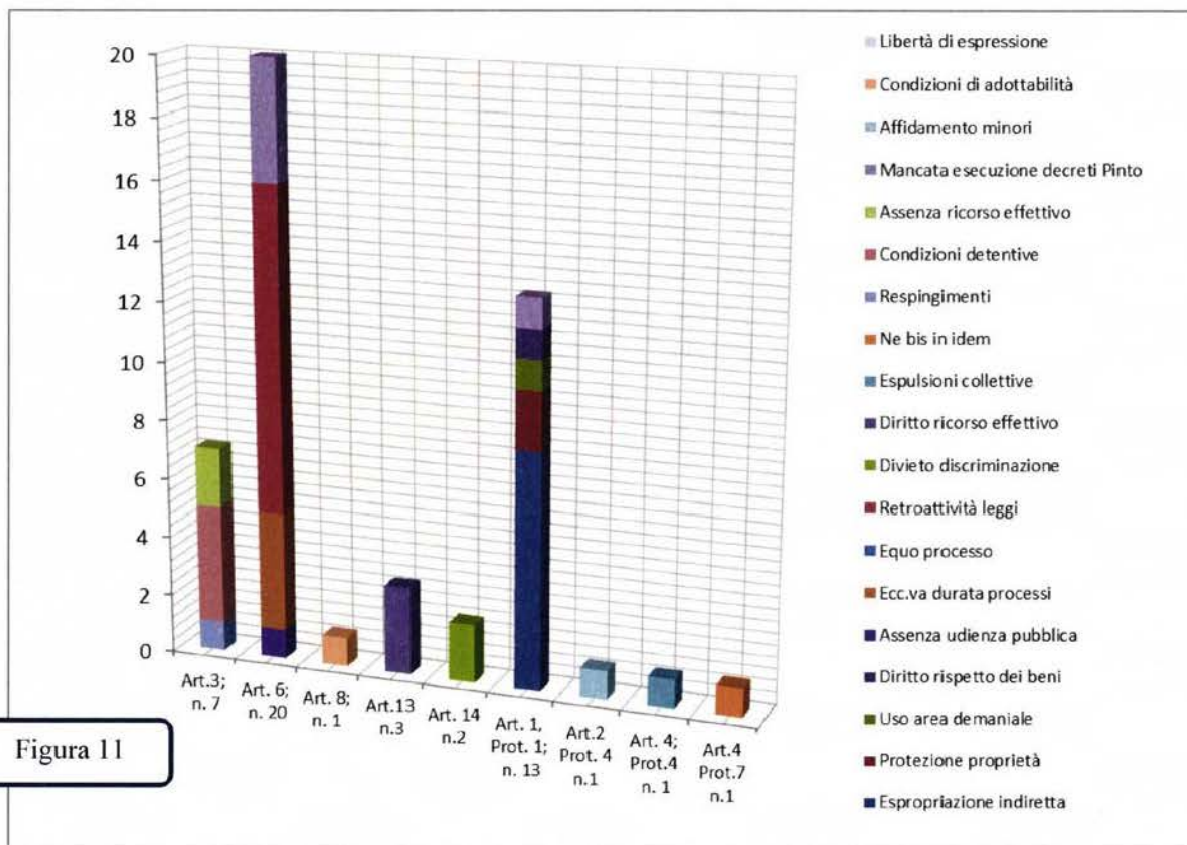
- l'articolo 6 - equo processo (20 violazioni delle quali: **ben 11 in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica**, per quanto riguarda l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia; 4 sotto il profilo della irragionevole durata dei processi; 4 per inesecuzione dei provvedimenti *ex lege* n. 89 del 2001 e 1 sotto il profilo del lesso diritto ad una udienza pubblica);

- l'articolo 1, Protocollo 1 - rispetto della proprietà dei beni (13 violazioni, delle quali: 8 in materia di espropriazione indiretta per pubblica utilità; 2 in materia di tutela dei crediti; 1 riguardante l'uso di un'area demaniale; 1 per ritardo nel pagamento dell'equo indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001; 1 per la protezione della proprietà in materia fallimentare);
- l'articolo 3 - divieto di trattamenti disumani e degradanti (7 violazioni, delle quali: 4 relative alle condizioni di detenzione, 2 sotto il profilo dell'assenza di un ricorso effettivo; 1 in materia di respingimenti);
- l'articolo 13 - diritto ad un ricorso effettivo (3 violazioni di cui 1 in combinato con l'articolo 1, Protocollo 1);
- l'articolo 14 - divieto di discriminazione (2 violazioni);
- l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare, (1 violazione in materia di adozione);
- l'articolo 2, del Protocollo 4 - libertà di circolazione (1 violazione in materia di affidamento congiunto di figli minori);
- l'articolo 4, Protocollo 4 - divieto di espulsioni collettive (1 violazione);
- l'articolo 4, Protocollo 7 - *ne bis in idem* (1 violazione). Figura 11

Come si potrà osservare nel prossimo capitolo, la maggior parte delle pronunce di condanna ha riguardato casi isolati o questioni già affrontate in precedenza (contenzioso pensionistico ed espropriazioni indirette), non rilevandosi nel nostro sistema altri preoccupanti difetti strutturali.

Particolari difficoltà presenta l'esecuzione del giudicato della Corte europea sul caso *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.A. c. Italia* (*infra*, capitolo II, par. 1.2.6), anche per gli effetti moltiplicatori dovuti alla pendenza di ricorsi analoghi. La pronuncia, intervenuta sul ricorso con cui la ricorrente aveva lamentato la lesione del proprio diritto di proprietà su una valle da pesca ubicata nel territorio della laguna veneta per effetto dell'accertamento della natura demaniale del bene, affronta un argomento che porterà a dover rafforzare l'impegno per una revisione della materia sugli usi pubblici del mare e dei beni appartenenti al demanio marittimo.

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA



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

2.4. Le decisioni

Le decisioni pronunciate dalla Corte sono state complessivamente 49, delle quali 16 di radiazione dal ruolo in esito a regolamento amichevole intervenuto tra le parti o a seguito di dichiarazione unilaterale, laddove è stata ritenuta congrua l'offerta del Governo, ispirata al rispetto dei diritti umani come riconosciuti dalla Convenzione¹⁸.

¹⁸ Art. 37 - Regolamento Corte europea: "In ogni momento della procedura, la Corte può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo quando le circostanze permettono di concludere: (a) che il ricorrente non intende più mantenerlo; oppure (b) che la controversia è stata risolta; oppure (c) che per ogni altro motivo di cui la Corte accerta l'esistenza, la prosecuzione dell'esame del ricorso non sia più giustificata. Tuttavia la Corte prosegue l'esame del ricorso qualora il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli lo imponga. 2. La Corte può decidere una nuova iscrizione a ruolo di un ricorso se ritiene che le circostanze lo giustificano."

Si tratta, in particolare, di 8 casi in materia di espropriazione nei quali la decisione di radiazione dal ruolo consegue alle iniziative del Governo italiano di definizione delle controversie pendenti in applicazione dei principi enucleati dalla consolidata giurisprudenza della Corte Edu e di 8 casi in materia di equo indennizzo *ex lege* Pinto, per i quali il Governo italiano aveva indirizzato alla Corte una offerta unilaterale a titolo di indennizzo e copertura delle spese legali.

Significative, per l'ordinamento interno, sono la decisione nella quale la Corte ha confermato la validità della riforma del procedimento di prevenzione (*Frascati c. Italia, infra, capitolo II, par. 2.1*) e le decisioni di irricevibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, tra le quali le decisioni *Stella ed altri c. Italia e Rexhepi ed altri c. Italia*, in materia di condizioni di detenzione (*infra, capitolo II, par. 2.3*).

Numerose sono, inoltre, le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza totale o parziale del ricorso.

2.5. I regolamenti amichevoli

Nell'anno 2014, i regolamenti amichevoli formulati su iniziativa del Governo, da valere anche a titolo di dichiarazione unilaterale, sono stati il principale strumento di attuazione del Piano Pinto (di cui si riferisce al capitolo II, par. 3.2.2) e del Piano in materia espropriativa.

Quest'ultimo, dopo l'avvio nell'anno 2013, a seguito dell'individuazione di n.105 casi residui le cui vicende interne risalgono a periodi precedenti l'anno 1996 (epoca in cui si realizzò, per rigide misure di bilancio, un significativo abbattimento dei risarcimenti per espropriazione di pubblica utilità), vedrà la sua conclusione nell'anno 2015.

La giurisprudenza della Corte europea, consolidatasi con la sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009, sul caso *Guiso-Gallisay c. Italia*, in materia di criteri risarcitori, si è fondata, come si ricorderà, sul presupposto della mancata integrazione di quel "rapporto ragionevole" tra sacrificio del bene subito dal privato e compensazione per tale perdita.

Nella predisposizione dell'istruttoria per la definizione di questi ultimi casi pendenti - che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - si è tenuto conto dei vincoli di bilancio introdotti dall'articolo 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, con applicazione dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014¹⁹.

¹⁹ La legge costituzionale ha introdotto il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle suddette regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In relazione al nuovo quadro di riferimento in materia di bilancio, i tempi e le scadenze per la soluzione bonaria delle liti sono stati necessariamente condizionati dall'esigenza di pianificazione delle spese.

Un esempio significativo dell'impatto finanziario delle misure di definizione amichevole o unilaterale di casi in materia espropriativa, è costituito dalle offerte unilaterali formulate per i casi *Pratolungo Immobiliare S.R.L. c. Italia* (ricorso n. 2460/05) e *Società edilizia Bragadin c. Italia* (ricorso n. 2463/05), per importi pari, rispettivamente, ad euro 19.906.390,36 e 4.202.602,43, le cui decisioni di cancellazione delle cause dal ruolo sono intervenute il 25 novembre 2014.

2.6. Gli indennizzi

Nel 2014 si è notevolmente ridotta la somma complessiva attribuita dalla Corte in sede di equa soddisfazione, raggiungendo l'ammontare di euro 29.540.589, importo oneroso per l'erario, ma in netto miglioramento rispetto a quanto liquidato nel 2013, quando si è raggiunta la somma totale di euro 71.284.302 (Figura 12).

INDENNIZZI LIQUIDATI DALLA CORTE NELL'ANNO 2014

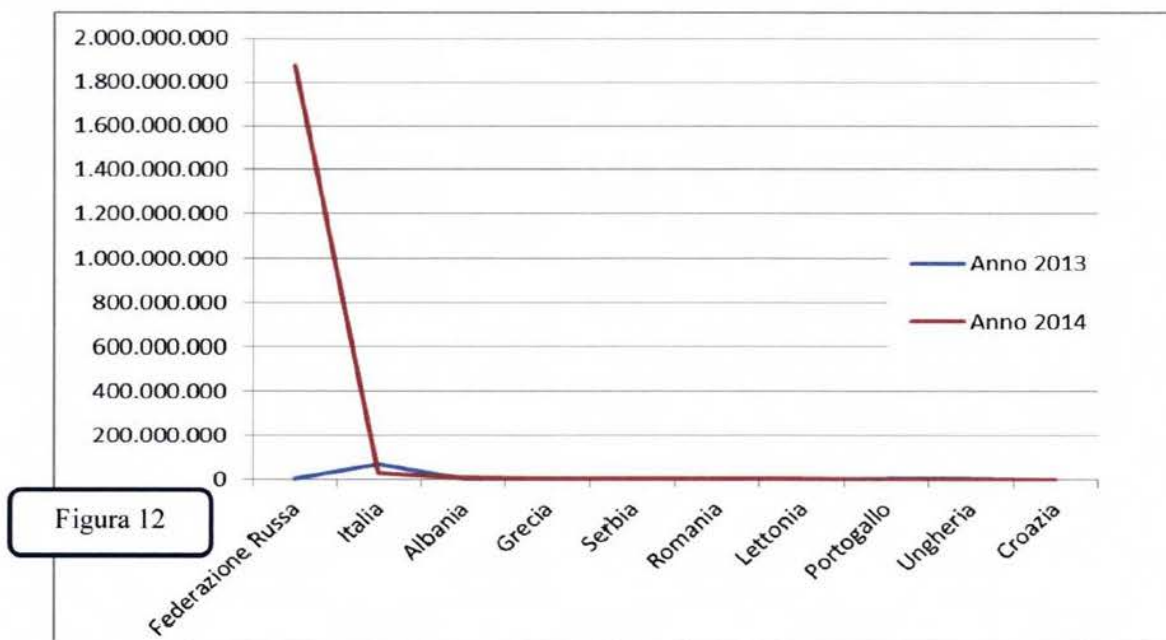


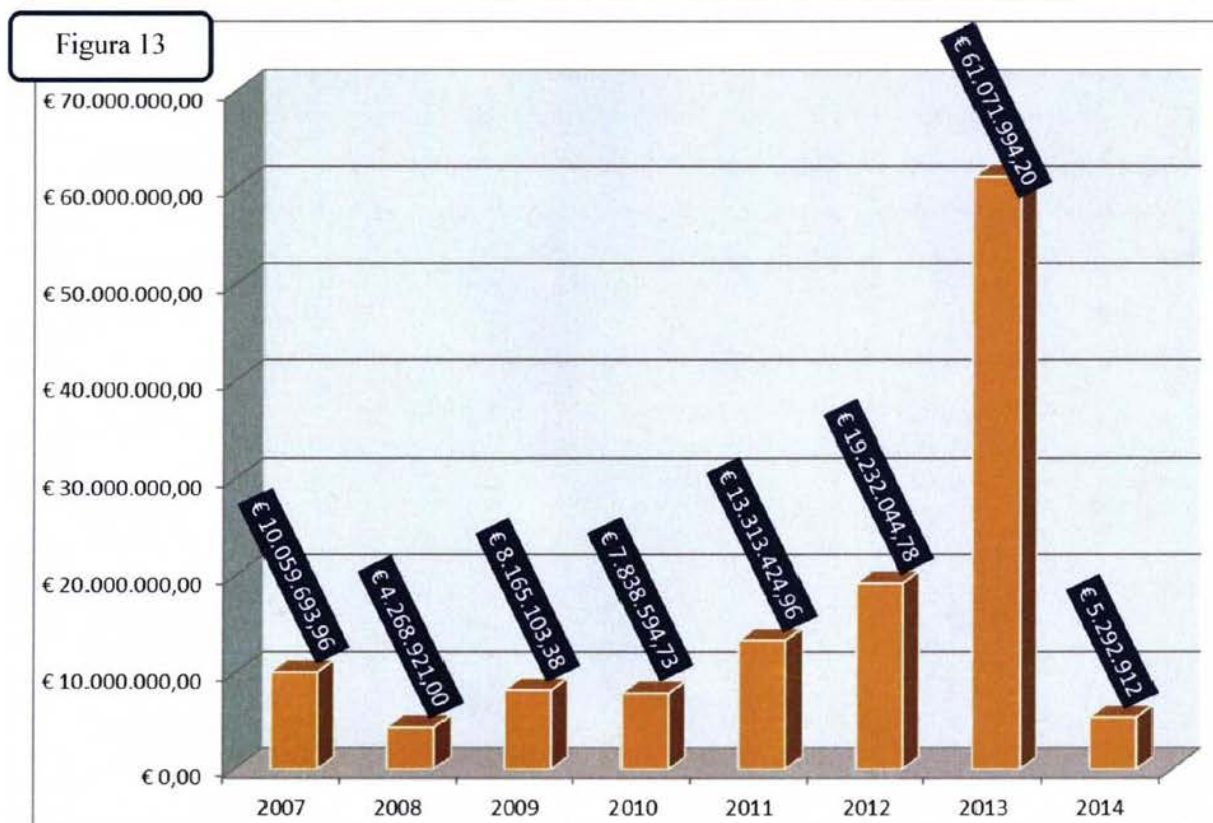
Figura 12

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 riduzione di circa 59 punti percentuali rappresenta motivo di soddisfazione, senz'altro dovuto a mirate politiche conciliative per il contenimento degli importi risarcitori liquidati dalla Corte in sede di condanna dell'Italia, poste in essere attraverso i richiamati piani d'azione, che hanno agevolato la chiusura di migliaia di casi in via transattiva, assicurando un risparmio tra il 30 e 40% per i ricorsi in materia di espropriazione indiretta, ed un maggior risparmio, in termini percentuali, per i ricorsi facenti parte del Piano Pinto. A ciò si aggiungano i positivi riscontri ottenuti per l'importante azione di difesa assicurata dall'Ufficio dell'Agente del Governo in altri affari, per i quali la giurisprudenza consolidata della Corte ha consentito allo Stato italiano di limitare al massimo la condanna al quantum risarcitorio.

L'andamento delle spese per risarcimenti registra, quindi, finalmente un'inversione di marcia, dopo lo scatto al rialzo dell'anno passato. Figura 13

RISARCIMENTI EROGATI PERIODO 2007- 2014



Fonte: Ministero dell'Economie e delle Finanze - 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

Come mostrato dalla rappresentazione grafica, a fronte di quanto liquidato dalla Corte europea nell'anno 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto ad erogare complessivi euro 5.292.912,09 per l'esecuzione delle sentenze e delle decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, contro i 61.071.994,20 euro pagati nell'anno 2013.

2.7. La rivalsa

In applicazione della disciplina recata dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234²⁰, nel 2014 sono state avviate 7 azioni di rivalsa, delle quali 5 nei confronti di enti territoriali²¹, mentre per 2 casi²² è stato affidato all'Avvocatura generale dello Stato l'incarico di procedere "nelle vie ordinarie" trattandosi di enti trasformati in società per azioni, secondo quanto previsto dalla lettera c) del predetto articolo 43, comma 3, della legge n. 234 del 2012.

Nei confronti della procedura di rivalsa sono state rievocate le criticità sollevate, anche in passato, dagli enti "interessati" in ordine ad una asserita non corretta individuazione e graduazione della responsabilità delle violazioni riscontrate dalla Corte Edu.

Anche in questi casi, l'esercizio della rivalsa nei confronti degli enti territoriali ha, quindi, registrato il parere negativo della Conferenza Unificata. I rappresentanti dell'ANCI, delle Regioni e dell'UPI, hanno tuttavia manifestato l'interesse ad attivare una sede di confronto, a livello tecnico, per verificare la possibilità di elaborare una diversa regolamentazione dell'esercizio della rivalsa.

Con l'espressione del parere (non vincolante), i provvedimenti sono stati perfezionati.

L'importo complessivo da recuperare ammonta ad € 1.628.240,00.

²⁰ V. Relazione al Parlamento per l'anno 2013- pagg. 132 - 133

²¹ Comune San Marco in Lamis (FG) in relazione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sui ricorsi n. 77822/01 - *Serrilli Paolo Costantino c. Italia* e n. 77823/01, 77827/01 e 77829/01 - *Serrilli Pia Gloria, Angela, Maria e Giuseppina c. Italia*; Comune di Vitulazio (CE) in relazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso n. 62876/00 - *Istituto diocesano per il sostentamento del clero c. Italia*; Comune di Villaricca (NA) in relazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso n. 37637/05 - *Sarnelli c. Italia* e Comune di Benevento in relazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso n. 70573/01 - *Pisacane Ada ed altri c. Italia*.

²² ANAS Spa in relazione alle sentenze sui ricorsi *Acciardi e Campagna c. Italia* n. 41040/98 e *Capone c. Italia* n. 20236/02.

II. *L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE
EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

L. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Con questa Relazione si inaugura una nuova metodologia di approccio alla procedura di coordinamento ed attivazione che spetta alla Presidenza del Consiglio dei ministri nella promozione degli adempimenti necessari per conformarsi alle statuizioni espresse nelle sentenze della Corte europea: in particolare, al fine di rendere immediatamente conoscibili le misure individuali e/o generali²³, necessarie per conformarsi a tali statuizioni, si è stabilito di predisporre un prospetto delle sentenze emesse nell'anno, strutturato in due parti: l'una descrittiva della vicenda all'origine della causa e della conclusione cui è giunta la Corte; l'altra concernente la misura adottata o che si intende adottare per conformarsi alla sentenza.

In tal modo, accertate immediatamente le cause della riscontrata violazione, si ottiene di individuare e, conseguentemente, attivare in tempi rapidi gli organi interni competenti ad adottare le misure scelte e, nell'ipotesi in cui le violazioni rivestano carattere sistematico (siano dunque delle cd. *violazioni seriali*), si otterrà in maniera diretta di sensibilizzare il Parlamento, cui la presente Relazione è istituzionalmente indirizzata, sull'esistenza di carenze strutturali del sistema statuale e, di conseguenza, sull'esigenza di adottare adeguate misure generali che a volte devono tradursi in interventi legislativi.

Allo stesso tempo si ottiene anche di informare prontamente, sui mezzi scelti per conformarsi alla statuizione della Corte, la Rappresentanza d'Italia a Strasburgo, deputata ad interloquire con il Segretariato ed il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dinanzi al quale si svolge il procedimento di sorveglianza, che ha inizio subito dopo la pubblicazione della sentenza della Corte (la procedura della Convenzione prevede infatti che l'apprezzamento sull'idoneità della scelta operata dallo Stato - e, in sostanza, sull'avvenuto ripristino delle condizioni dello "stato di diritto" e del rispetto dei diritti dell'uomo - sia rimessa al suddetto Comitato).

Questa nuova metodologia, peraltro, si adegua alla direttiva del Segretariato del Consiglio d'Europa che impone allo Stato "condannato" di comunicare entro sei mesi dalla sentenza quale sia la reazione dell'autorità nazionale di Governo e le misure adottate, od in via di adozione, per conformarsi alla sentenza²⁴. In tal modo sarà possibile anche giungere con più celerità all'epilogo,

²³ Le prime riguardano la posizione del ricorrente, che deve essere rimesso per quanto possibile in una situazione simile a quella che sussisterebbe se la violazione non avesse avuto luogo; le seconde riguardano l'adozione di misure *erga omnes*, dirette a risolvere anche altri casi analoghi già pendenti nonché a prevenirne ed evitarne altri in futuro (tale seconda esigenza nasce in caso di violazioni non episodiche).

²⁴ Risoluzione (2006) 1516 del 2 ottobre 2006 del Consiglio d'Europa sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea il 2 ottobre 2006 (24° seduta). Si veda anche la Raccomandazione CM7REC

consistente nell'adozione della risoluzione finale con cui il Comitato dei ministri, dato atto che lo Stato si è conformato alla sentenza, dichiara chiuso il caso, alleggerendo in tal modo l'esposizione del nostro Paese dinanzi a tale consesso europeo.

I casi sono raggruppati in quattro categorie: casi singoli, casi seriali, violazioni rilevanti che perdurano da anni precedenti e infine i casi di non violazione (ritenendo che anche una constatazione di non violazione, che pur non comporta alcun obbligo di adeguamento, possa lanciare un messaggio alle autorità nazionali).

1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli

1.1.1. Divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)

• *Placi c. Italia* - Sentenza 21 gennaio 2014 (ricorso n. 48754/11)

Esito: violazione articolo 3 e articolo 6 par. 1 Cedu

QUESTIONE AFFRONTATA:

Tutela di persone vulnerabili collocate in ambienti sotto la diretta gestione statale

La causa trae origine dal ricorso proposto dal Sig. Luigi Placi per denunciare la violazione dell'articolo 3 della Convenzione (proibizione della tortura) con riferimento alla dichiarazione di idoneità al servizio di leva, in quanto il Ministero della difesa non avrebbe correttamente valutato sotto il profilo psicoattitudinale le risultanze della visita medica evidenziando importanti criticità ostative all' idoneità ("disforia e disturbo borderline di personalità"). In particolare, il ricorrente ha lamentato che a causa del servizio militare che era stato obbligato a svolgere, nonostante tale diagnosi, aveva dovuto subire numerose punizioni inflittele per la sua inadeguatezza. Ha lamentato, inoltre, la violazione dell'articolo 6 (equo processo), perché durante i procedimenti che aveva intentato per dimostrare il nesso causale tra il suo stato di salute mentale, il servizio militare e i danni subiti, culminati in una diagnosi di disturbo ossessivo-compulsivo, non gli erano stati forniti alcuni documenti che lo riguardavano, detenuti dall'Amministrazione della difesa.

Il ricorrente si era rivolto al giudice amministrativo, ma il TAR di Lecce aveva respinto il suo ricorso e, in sede di appello, il Consiglio di Stato aveva confermato il mancato riconoscimento del nesso causale tra servizio di leva e malattia. Nel corso del giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, il ricorrente si era lamentato, in particolare, dell'iniquità della procedura relativa al parere

(2008)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui mezzi efficaci da mettere in atto a livello interno per l'esecuzione rapida delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (adottata dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2008, nella 1017^a riunione dei Delegati dei Ministri).