

del collegio medico legale del Ministero della Difesa, organo promanante proprio dall'amministrazione resistente nel processo e dunque non imparziale.

➤ *Violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 6, par. 1*

La Corte ha constatato che il ricorrente - affetto da disturbo d'ansia, disforia, disturbo borderline di personalità e in uno stato di fragilità mentale nel corso del servizio militare - era stato sottoposto a un trattamento che non sarebbe stato sconvolgente per un giovane sano, ma che avrebbe potuto costituire, e nel caso di specie risultava aver costituito, un onere gravoso per un individuo non dotato della necessaria forza mentale.

La Corte ha ritenuto che lo Stato italiano era venuto meno al dovere di garantire che il ricorrente svolgesse il servizio militare in condizioni compatibili col rispetto dei suoi diritti e che, data la sua specifica situazione egli sia stato sottoposto a pericoli e/o sofferenze di intensità eccedente l'inevitabile livello di durezza inerente alla disciplina militare. Ha, pertanto, dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 3 della Cedu.

La Corte ha altresì accertato la sussistenza della lamentata violazione dell'articolo 6 in quanto il ricorrente non aveva avuto un equo processo dinanzi ad un Tribunale imparziale e in posizione di parità con l'amministrazione.

MISURE DA ADOTTARE

Il servizio di leva non è più obbligatorio e dunque situazioni come quella esaminata dalla Corte non potrebbero ripetersi. Sussistendo attualmente solo il servizio volontario di leva, basterà sensibilizzare le autorità militari sul rafforzamento del sistema di controllo medico dei giovani che accedono al servizio di ferma volontaria, in modo da garantire che la loro salute ed il loro benessere non siano messi a rischio e la loro dignità non compromessa.

• *Contrada c. Italia n.2 - Sentenza 11 febbraio 2014 (ricorso n. 7509/08)*

Esito: **violazione articolo 3 Cedu**

QUESTIONE AFFRONTATA:

Treatmento inumano a causa di detenzione carceraria inadatta per le condizioni di salute

La Corte si è pronunciata sulla compatibilità tra il trattamento carcerario e lo stato di salute del ricorrente, condannato in via definitiva per concorso esterno in associazione mafiosa, giungendo ad accertare la violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Il ricorrente aveva lamentato di avere richiesto più volte alle autorità italiane l'applicazione della detenzione domiciliare in ragione delle sue precarie condizioni di salute. Il beneficio era stato concesso in accoglimento della quarta istanza, dopo nove mesi dalla prima richiesta. Il rigetto delle tre domande costituiva, secondo il ricorrente, un trattamento inumano e degradante.

➤ *Violazione dell'articolo 3*

La Corte ha richiamato in sentenza i criteri individuati nella propria giurisprudenza per definire l'ambito nel quale si può identificare una violazione "apprezzabile" dell'articolo 3²⁵: il "maltrattamento" denunciato deve assurgere ad un "minimo di gravità" che deve essere in concreto valutato alla luce della durata del trattamento, dei suoi effetti fisici o mentali, e, in taluni casi, del sesso, dell'età e dello stato di salute dell'interessato; in ipotesi di trattamenti sanzionatori, affinché questi possano qualificarsi come disumani o degradanti, la sofferenza o l'umiliazione inflitta devono superare i livelli inevitabilmente connaturati alla specifica forma di punizione legittimamente imposta; riguardo alle persone sottoposte a privazione della libertà personale l'art. 3 impone agli Stati l'obbligo di garantire ad ogni detenuto condizioni compatibili con il dovuto rispetto della dignità umana, che implica che la persona non sia sottoposta a disagi di intensità superiore al citato livello di sofferenza inevitabile inerente alla detenzione e che il suo benessere venga assicurato in modo adeguato, eventualmente anche con la somministrazione delle più opportune cure mediche; la mancanza di cure mediche adeguate o la loro insufficiente somministrazione al detenuto malato può in via di principio integrare un trattamento contrario all'articolo 3.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato l'assoluta gravità delle patologie che affliggevano il ricorrente (tra le quali ischemia, diabete, depressione, ipertrofia della prostata, cardiopatie), patologie certificate e valutate come incompatibili con il regime carcerario da diverse relazioni di medici tanto di parte quanto interni alla struttura penitenziaria. Ciononostante, la detenzione domiciliare è stata concessa solo alla quarta istanza, dopo nove mesi.

Pertanto, la Corte ha dichiarato, all'unanimità, che in considerazione della documentazione clinica a disposizione dell'autorità giudiziaria italiana, del tempo trascorso prima della concessione della detenzione domiciliare, nonché delle motivazioni addotte per il rigetto delle prime tre istanze, quel periodo di carcerazione aveva costituito un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione.

²⁵ Cfr. Sez. I, 2 dicembre 2004, *Farbtuhs c. Lettonia*, cit.; G.C., 10 marzo 2009, *Paladi c. Moldavia*; Sez. II, 10 giugno 2008, *Scoppola c. Italia*; Sez. II, 7 febbraio 2012, *Cara-Damiani c. Italia*).

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione, liquidata dalla Corte in euro 10.000 per i danni morali, chiude la questione della misura individuale. La diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori costituisce idonea misura generale per evitare future violazioni.

Nel presente caso, come in quello di seguito indicato (G.C.) va osservato come la Corte europea tenda sovente a sostituirsi alle giurisdizioni interne nell'apprezzamento dei fatti di causa, laddove, come la stessa Corte ha più volte puntualizzato, l'ammissibilità e la valutazione delle prove è di competenza del diritto interno ed in linea di principio spetta alle giurisdizioni interne l'apprezzamento degli elementi probatori raccolti, mentre non è compito della Corte europea dei diritti dell'uomo sostituirsi alle giurisdizioni interne, né appartiene alla Corte di pronunciarsi sulla colpevolezza degli imputati (*mutatis mutandis*, *Khan c. Regno Unito*, §34), spettando viceversa ai tribunali nazionali di apprezzare i fatti di causa (*Brualla Gomez de la Torre c. Spagna*, 19 dicembre 1997, §31; *Edificaciones March Gallego S.A. c. Spagna*, 19 febbraio 1998, §33).

• G.C. c. Italia - Sentenza 22 aprile 2014 (ricorso n. 73869/10)

Esito: violazione articolo 3 Cedu

QUESTIONE AFFRONTATA:

Trattamento inumano a causa di detenzione carceraria inadatta per le condizioni di salute

La causa ha origine dal ricorso presentato da un cittadino condannato a 10 anni di carcere.

Il ricorrente, che aveva diversi problemi di salute a seguito di un intervento chirurgico, aveva chiesto alle autorità penitenziarie di tenere conto delle sue problematiche e di predisporre una cella adeguata al suo stato. Tuttavia, al suo arrivo nel carcere di Bellizzi Irpino, era stato collocato in una cella con altri sei detenuti in uno spazio di circa 2,5 metri quadrati, senza possibilità di usufruire di condizioni igieniche adeguate al suo stato di salute. Solo successivamente era stato trasferito in una cella più idonea, ma a seguito di un tentativo di suicidio era stato poi collocato in un reparto isolato. Inoltre, malgrado la sua richiesta di una visita specialistica di gastroenterologia presentata il 2 febbraio 2010 era stato visitato solo cinque mesi più tardi.

➤ *Violazione dell'articolo 3*

La Corte ha accolto il ricorso con riferimento alla sola doglianza concernente l'inadeguatezza delle condizioni detentive rispetto allo stato di salute: la patologia di cui soffriva il ricorrente lo aveva posto infatti in una situazione tale da suscitare in lui sentimenti costanti di angoscia, inferiorità e umiliazione, così da integrare la violazione della invocata disposizione convenzionale.

Sul punto, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in merito alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione. In particolare, tra le ultime, la sentenza *Contrada c. Italia* n. 2 (*supra*) e la sentenza *Cara-Damiani c. Italia* del 7 febbraio 2012, nelle quali ha sottolineato che se lo Stato non mette a disposizione di un detenuto malato un'effettiva possibilità di ottenere cure funzionali alla riabilitazione in una struttura carceraria, determinando un peggioramento della sua salute, commette un trattamento disumano e degradante, anche se manca l'intenzionalità di compiere tali atti, con la precisazione, peraltro, che la garanzia della somministrazione di cure mediche appropriate, non implica un'equiparazione di trattamento tra detenuti e persone libere, dovendosi aver riguardo alle esigenze pratiche della detenzione.

Pertanto, ha concluso per la violazione dell'articolo 3, perché la mancanza prolungata di cure mediche "adatte alla patologia del ricorrente hanno posto il detenuto in una situazione in grado di provocargli sensazioni costanti di angoscia, d'inferiorità e di umiliazione sufficientemente forti da costituire un trattamento degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione europea".

Il lamentato sovraffollamento carcerario non è stato invece ritenuto in violazione del divieto di trattamenti inumani atteso che l'art. 3 Cedu viene in considerazione solo se le celle, oltre che anguste, non sono adeguatamente areate, illuminate e se c'è una totale carenza di *privacy*, circostanze non ravvisate nella fattispecie.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione, liquidata dalla Corte in euro 20.000 per i danni morali, chiude la questione della misura individuale. La diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori costituisce idonea misura generale per evitare future violazioni.

• *Alberti c. Italia* - Sentenza 24 giugno 2014 (ricorso n. 15397/11)

• *Saba c. Italia* - Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 36629/10)

Esito: violazione articolo 3 Cedu, sotto il profilo procedurale e sostanziale

QUESTIONE AFFRONTATA:

Uso sproporzionato della forza da parte delle forze dell'ordine nei confronti di persone sottoposte a restrizione e mancanza di indagine effettiva

Il caso Alberti

La vicenda riguarda un episodio di violenza avvenuto in una stazione dei Carabinieri, ove il ricorrente era stato condotto in stato di arresto a seguito di un diverbio con il titolare di un esercizio commerciale. Il personale medico del carcere aveva accertato danni fisici alla persona. Il procedimento aperto dalla magistratura riguardo alle condotte tenute dai militari si era concluso con un'archiviazione da parte del GIP.

Il ricorrente ha adito la Corte, lamentando di essere stato vittima di trattamenti inumani e degradanti da parte dei carabinieri, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale. La Corte ha ritenuto sussistenti entrambe le violazioni.

➤ *Violazione dell'articolo 3*

Nella sentenza in esame la Corte europea ha ribadito il consolidato principio secondo cui, allorché una persona riporti delle lesioni mentre si trova sotto il controllo delle autorità (ad esempio perché in stato di arresto), sorge una presunzione relativa di responsabilità a carico del Governo il quale è chiamato - proprio in quanto unico soggetto che ha accesso alle informazioni rilevanti e dunque per il principio di vicinanza della prova - a fornire una spiegazione dell'accaduto plausibile e compatibile con le garanzie discendenti dalla Convenzione (par. 42).

Nel caso di specie, la Corte non ha trovato plausibile la spiegazione fornita dal Governo, da un lato perché - stando alle testimonianze - l'arresto del ricorrente si era svolto senza alcuna colluttazione, dunque non in maniera tale da giustificare il tipo di lesioni riportate; dall'altro, perché il ricorrente era risultato sano all'esito del *check-up* effettuato dai medici del pronto soccorso intervenuti per sedarlo, con la conseguenza che le lesioni non potevano che essergli state inflitte successivamente, ossia durante il tragitto verso la casa circondariale. Alla violazione dell'art. 3 sul piano sostanziale si è affiancata anche quella sul piano procedurale, in ragione della prematura ed inadeguatamente motivata archiviazione della *notitia criminis*, che avrebbe invece richiesto ulteriori approfondimenti ed accertamenti.

Il caso "Saba"

Nel 2000, in occasione di un'operazione di perquisizione generale effettuata nel carcere di Sassari, si registrarono episodi di violenza fisica e morale nei confronti dei reclusi ad opera della polizia penitenziaria. Le indagini che seguirono portarono alla presentazione in tempi brevi della richiesta di rinvio a giudizio per novanta persone per i reati di violenza privata, lesioni personali aggravate ed abuso d'ufficio, commessi nei confronti di oltre cento detenuti. Dei sessantuno imputati che optarono per il rito abbreviato, solo dodici furono condannati a pene, tutte con sospensione, da quattro mesi ad un anno e mezzo di reclusione per i delitti di violenza privata aggravata e abuso di autorità contro arrestati e detenuti. Le condanne divennero definitive soltanto per nove di loro. Quanto ai rimanenti ventinove imputati che non scelsero il rito abbreviato, nove vennero rinviati a giudizio e poi assolti (due) o prosciolti per intervenuta prescrizione (sette), mentre per i restanti venti fu pronunciata sentenza di non luogo a procedere. Ad alcuni dei condannati vennero applicate lievi sanzioni disciplinari.

➤ *Violazione dell'articolo 3*

Sotto il profilo sostanziale, la Corte ha qualificato come "trattamenti degradanti", in quanto tali lesivi dell'articolo 3 della Cedu, gli atti perpetrati nei confronti del ricorrente, consistiti nell'averlo costretto a denudarsi ed a passare tra due file di agenti che lo minacciavano e lo insultavano, al precipuo scopo di umiliarlo ed alimentare in lui sentimenti di paura ed angoscia.

Sotto il profilo procedurale, i giudici di Strasburgo hanno censurato tanto l'eccessiva durata del processo e la conseguente sopravvenuta prescrizione dei reati, quanto l'entità delle pene e delle sanzioni disciplinari inflitte, reputate sproporzionatamente miti rispetto all'accaduto. A quest'ultimo proposito la Corte ha ricordato come, pur essendo l'accertamento della fondatezza dell'accusa e la commisurazione della pena di esclusiva competenza delle giurisdizioni nazionali, ad Essa nondimeno spetti la funzione di controllare che non vi sia "manifesta sproporzione" tra la gravità dei fatti accertati e l'entità della sanzione inflitta (cfr. § 77). E ciò sulla base dell'articolo 19 della Convenzione che istituisce la Corte facendone l'organo incaricato di "assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti contraenti dalla presente Convenzione", ed in conformità al principio secondo cui i diritti fondamentali non possono essere meramente teorici ed illusori, bensì concreti ed effettivi.

La pronuncia si conclude con un monito della Corte e cioè, che in caso di maltrattamenti da parte di agenti dello Stato, è necessario non far cadere i procedimenti in prescrizione ed assicurare

che gli interessati siano sospesi dalle loro funzioni durante l'istruzione processuale o il processo e che siano eventualmente rimossi a seguito di condanna (cfr. § 78).

MISURE DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte chiude la questione delle misure individuali.

Quanto alle misure generali, la Corte ha evidenziato l'inadeguatezza del nostro apparato sanzionatorio, basato su norme incriminatorie non sufficientemente severe ed una peculiare disciplina della prescrizione che rende i relativi reati facilmente prescrivibili.

La proposta di legge intesa ad introdurre il reato di tortura ha da poco avuto un'accelerazione ed è dal 21 aprile 2015, in un testo unificato, all'esame in seconda lettura della Commissione giustizia in sede referente del Senato.

Sul tema, va registrata la "rinnovata, espressa e urgente sollecitazione" rivolta al Parlamento dal Primo Presidente della Corte di cassazione, evidenziando come "ulteriori omissioni e ritardi non possono davvero essere più tollerati avuto riguardo oltre che alla gravità di specifici e recenti fatti di cronaca, alla concorde e consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha in più occasioni, sottolineato come il divieto di tortura, desumibile dall'articolo 3 della Convenzione, abbia carattere assoluto ed inderogabile (...) nonché alla mole imponente di fonti internazionali che considerano ormai la repressione della tortura oggetto di un vero e proprio obbligo di legislazione."²⁶

Il disegno di legge n. 2798, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri e dal gennaio 2015 all'esame della Commissione Giustizia della Camera, che intende riformare alcune parti significative del sistema penale, coinvolge anche l'istituto della prescrizione, limitatamente all'art. 159 c.p., prevedendo una parentesi di sospensione onde consentire ai giudizi di impugnazione di potersi tenere, senza il rischio che *medio tempore* sopravvenga la causa di estinzione del reato per vano decorso del tempo. I periodi di sospensione sono commisurati in due anni per il giudizio di appello ed in un anno per quello di legittimità. E', altresì, previsto che la parentesi di sospensione operi sempre che il relativo giudizio impugnatorio si concluda con una sentenza di condanna e non di assoluzione, con l'avvertenza, però, che, in caso in cui il giudice decida di assolvere l'imputato, non potrà prendere in considerazione l'opzione di dichiarare prescritto il reato, proprio perché, come si legge nella relazione esplicativa, prima della pronuncia della sentenza di riforma o di annullamento quel computo è precluso.

²⁶ Corte suprema di Cassazione - Giorgio Santacroce, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014.

1.1.2. In materia di respingimenti (articoli 3, 4 e 13 Cedu)

- *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* – Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09)
- *Saba c. Italia* – Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 36629/10)

Esito:

violazione per l'Italia dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti)
violazione per l'Italia dell'articolo 4 Prot. 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri)
violazione per l'Italia dell'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) in combinato disposto con l'art. 3 e l'art. 4 Prot. 4.
violazione per la Grecia dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3

QUESTIONE AFFRONTATA:**Respingimento automatico richiedenti asilo**

Si tratta di una nuova constatazione di violazione per aver respinto indiscriminatamente un gruppo di richiedenti asilo verso un Paese a rischio.

Tra il 2007 e il 2008 i ricorrenti (32 cittadini afgani, 2 sudanesi e 1 eritreo) fuggirono dai loro Paesi di origine per cercare in uno degli Stati membri la protezione internazionale garantita dall'ordinamento dell'UE. Tuttavia, giunti via mare in diversi porti delle coste adriatiche italiane (Bari, Ancona e Venezia), dopo essere transitati sul territorio greco, i ricorrenti furono automaticamente reimbarcati dalle autorità italiane su traghetti diretti verso la Grecia, primo paese di ingresso, in applicazione del Regolamento di Dublino²⁷. Le autorità greche sottoposero alcuni dei ricorrenti, respinti dall'Italia, a detenzione amministrativa, mentre lasciarono altri "liberi" di circolare, senza una fissa dimora. Dalle notizie riportate alla Corte dal loro legale, alcuni dei ricorrenti vivono attualmente in Grecia in situazione instabile, altri si sono trasferiti in diversi Stati (Svezia, Svizzera, Norvegia, Italia), altri ancora sono stati respinti verso l'Afganistan.

➤ *Violazioni riscontrate dalla Corte*

La pronuncia, che interviene a ormai circa sei anni dai fatti, richiama ampiamente le argomentazioni sviluppate in due recenti *leading cases* in materia di respingimenti (v. sentenze Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012). La Corte ha condannato nuovamente l'applicazione automatica da parte degli Stati membri del meccanismo previsto dal Regolamento di Dublino. Nello specifico, a detta della Corte, respingendo indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, un certo numero di cittadini stranieri verso la Grecia – Stato membro di primo ingresso nell'UE,

²⁷ Per il regolamento CE 343/2003, cd Regolamento di Dublino, sostituito dal Reg. UE 604/2013, si rinvia alla nota 5.

ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo (v. da ultimo la sentenza *H.H. c. Grecia* del 9 ottobre 2014) - l'Italia ha violato tre disposizioni della Convenzione europea:

- l'art. 4 del Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri);
- l'art. 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti);
- l'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4.

Da parte sua la Grecia, non garantendo ai cittadini di Paesi terzi respinti dall'Italia di accedere alla procedura nazionale di asilo né, per tale effetto, di non essere ulteriormente respinti verso Paesi di origine o di transito a rischio, è stata ritenuta responsabile della violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinazione con l'articolo 3.

La Corte ha preso in considerazione dapprima le violazioni contestate alla Grecia e successivamente quelle contestate all'Italia.

Richiamando la sentenza resa nel caso *Hirsi c. Italia*, la Corte ha ricordato che lo scopo dell'articolo 4, Protocollo 4, è quello di impedire agli Stati membri di respingere automaticamente più cittadini di Paesi terzi senza il previo esame della loro situazione personale e senza aver dato loro la possibilità di esporre eventuali argomentazioni contrarie all'espulsione. L'articolo in questione, ha ricordato la Corte, vale sia durante le operazioni d'intercettazione svolte in mare aperto sia, *a fortiori*, nei casi di diniego di accesso al territorio nazionale (par. 210 e 212). Dopo aver appurato, alla luce delle prove fornite dalle parti, l'esistenza di una prassi consolidata di respingimenti automatici e indiscriminati dall'Italia alla Grecia, la Corte, anche richiamando il precedente del caso *M.S.S.*, ha ricordato che detta prassi non trova alcun fondamento normativo nel Regolamento di Dublino, che non consente alcuna forma di espulsione collettiva e indiscriminata (par. 223).

I giudici di Strasburgo hanno nuovamente rimarcato come le difficoltà che gli Stati possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo, non possano giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli (par. 224), ritenendo pertanto essersi concretizzata, nella fattispecie esaminata, la violazione dell'articolo 4 del Protocollo 4.

Sotto il profilo della violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti connessi alla probabilità di un respingimento arbitrario dei ricorrenti verso un Paese terzo a rischio quale l'Afghanistan, la Corte, nel richiamare nuovamente la sentenza resa nel caso *M.S.S.*, ha concluso per la responsabilità dell'Italia che, prima di espellere i ricorrenti verso la Grecia, aveva il dovere di accertarsi della funzionalità del sistema greco di asilo e, quindi, di assicurarsi che gli stessi non corressero alcun rischio di essere successivamente respinti verso il proprio Paese di origine dove avrebbero rischiato di subire trattamenti inumani o degradanti (par. 232).

Avendo già condannato la Grecia per la violazione dell'art. 13 in combinazione con l'articolo 3, proprio per il rischio di espulsione dei ricorrenti dalla Grecia verso l'Afghanistan senza la possibilità di depositare un ricorso, la Corte ha ritenuto che l'Italia, respingendo in maniera collettiva ed indiscriminata i ricorrenti verso la Grecia, avesse anch'essa violato l'articolo 3 della Convenzione e che ci fosse altresì un legame diretto tra le espulsioni collettive messe in atto dalle autorità italiane e l'impossibilità dei ricorrenti di accedere a una procedura conforme al dettato dell'articolo 13, dichiarando pertanto essere intervenuta anche violazione di tale disposizione combinata con gli articoli 3 e 4 Protocollo 4.

Tali conclusioni hanno interessato unicamente i quattro ricorrenti rimasti in contatto con i loro avvocati nel corso dell'intera procedura.

In via preliminare, la Corte ha invece radiato la causa dal ruolo con riferimento a tutti gli altri ricorrenti che non avevano potuto o voluto, nel corso dell'intera procedura, mantenere i contatti con il loro legale.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La Corte non ha disposto alcuna equa soddisfazione in favore dei ricorrenti e a carico dell'Italia.

Per quanto riguarda i quattro ricorrenti per i quali l'Italia è stata riconosciuta responsabile, nessuno, ad eccezione di uno (Karimi, riammesso in territorio greco poiché non aveva manifestato l'intenzione di chiedere asilo, così rientrando nell'ambito di applicazione dell'Accordo bilaterale di riammissione sottoscritto con la Grecia) risultava essere sbarcato in Italia nel periodo compreso tra il 2008 e il 2009. Inoltre un ricorrente è risultato poi essere stato espulso in Afghanistan dalla Norvegia, Paese competente all'esame della domanda di asilo ai sensi del Regolamento di Dublino, come evidenziato dalla stessa Corte nella sentenza (par. 39). Un altro ricorrente (Haidari Najib) risultava essere arrivato in Italia solo il 16 febbraio 2010 e quindi successivamente ai fatti oggetto del ricorso; esso è stato accolto presso una specifica struttura facente parte del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (S.P.R.A.R.) e riconosciuto rifugiato il 7 febbraio 2013. Ne deriva che non residua alcuna misura individuale da adottare.

Sul piano delle misure generali intraprese dall'Italia dopo la sentenza *Hirsi* per l'episodio dei respingimenti in Libia nel 2009, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha dato ampiamente atto allo Stato italiano degli sforzi compiuti nell'ambito della politica di accoglienza dei migranti e di accesso agli strumenti di protezione internazionale. A conferma del quotidiano

impegno profuso nel soccorso in mare di migranti in condizioni di irregolarità, l'Italia può vantare una lunga serie di interventi effettuati nel corso del 2014.²⁸

Peraltro, all'epoca dei fatti in esame, la Grecia non era ancora stata dalla Corte di Strasburgo ritenuta responsabile per la violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, in relazione alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e alle carenze riscontrate nelle procedure per l'ottenimento dello status di rifugiato. Per tale ragione, all'epoca dei fatti, l'Italia non aveva motivo di non applicare le procedure stabilite dall'Unione Europea per l'individuazione dello Stato membro competente alla domanda di asilo. Tuttavia, a partire dal 2008, e sulla base di un esame individuale della situazione del soggetto richiedente asilo, l'Italia ha spesso assunto la competenza per l'esame della richiesta di asilo in applicazione della c.d. "clausola di sovranità" (art. 3.2 Reg. CE n. 343/2003, poi divenuto art. 17.1 del Reg. UE 604/2013), in favore di migranti provenienti dalla Grecia, derogando agli stessi criteri previsti dal Regolamento Dublino. Inoltre l'Accordo bilaterale stipulato con la Grecia il 30 marzo 1999, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2001, disciplina la riammissione in territorio ellenico degli stranieri rintracciati in condizioni di clandestinità, non rientranti nel campo di applicazione della Convenzione di Ginevra o, comunque, bisognosi di protezione internazionale (articolo 6 dell'Accordo).

In conclusione, al di là delle valutazioni della Corte su eventuali carenze relative a specifici casi, non sussiste alcuna procedura generalizzata di riammissione automatica in Grecia di cittadini di Paesi terzi – tanto meno di persone bisognose di protezione internazionale (non rientranti nell'ambito di applicazione del citato Accordo con la Grecia, ai sensi del relativo articolo 6) – così come non vige alcuna prassi di espulsioni collettive.

Possibili ripercussioni per l'Italia potrebbero invece derivare dall'indirizzo intrapreso dalla Corte con la **sentenza della Grande Camera del 4 novembre 2014 nel caso Tarakhel c. Svizzera**, in merito alle garanzie individuali che devono essere specificamente richieste all'Italia per potere ivi espellere i soggetti vulnerabili²⁹.

Nel caso in questione la Corte ha ravvisato configurabile una violazione dell'articolo 3 della Convenzione a carico della Svizzera qualora i ricorrenti (famiglia afghana con quattro figli minori) dovessero essere rinviiati in Italia ai sensi del Regolamento di Dublino, senza richiedere

²⁸ Dati forniti dal Minsitero dell'interno.

²⁹ Questo il resoconto delle conclusioni raggiunte dalla Corte che è possibile leggere sul sito ufficiale della Corte Edu : *Il s'ensuit que, si les requérants devaient être renvoyés en Italie sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle concernant, d'une part, une prise en charge adaptée à l'âge des enfants et, d'autre part, la préservation de l'unité familiale, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention. Conclusion : l'expulsion emporterait violation (quatorze voix contre trois).*

preventive garanzie individuali dalle autorità italiane volte ad assicurare la salvaguardia dell'unità familiare e le esigenze dei minori.

La Corte ha infatti evidenziato la "possibilità che un numero significativo di richiedenti asilo trasferiti possano essere lasciati senza alloggio o accolti in strutture sovraffollate in Italia, anche in considerazione della differenza tra il numero di richieste di asilo e il numero complessivo di posti di accoglienza disponibili."

La decisione della Corte colpisce nel vivo il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo e sta ingenerando problemi organizzativi e gestionali, connessi alla prenotazione di posti in strutture di accoglienza che rimangono inutilizzati a seguito della richiesta delle citate garanzie da parte di altri Stati UE e alla contestuale sospensione dei trasferimenti degli interessati da parte della Corte di Strasburgo. Esempio concreto proviene proprio dalla famiglia Tarakhel per la quale, a partire dal mese di novembre 2014 (mese della pronuncia), le autorità italiane preposte all'accoglienza dei richiedenti asilo hanno messo a disposizione un alloggio rimasto inutilizzato per diverso tempo (con costi inutilmente sopportati dal Ministero dell'interno), malgrado la pressione migratoria che interessa l'Italia, in quanto l'arrivo in Italia della famiglia è avvenuto solo il 31 marzo 2015.

Va rilevato che la Corte, come evidenziato dai giudici dissenzienti, non aveva constatato in precedenti pronunce³⁰ carenze sistemiche nel sistema di assistenza nazionale. E, in effetti, come illustrato dettagliatamente nella Relazione per l'anno 2013 (pag. 117), il sistema di accoglienza italiano (S.P.R.A.R.), finanziato dal Ministero dell'interno, pur sottoposto ad una forte pressione migratoria, ha sempre cercato di salvaguardare l'integrità dei nuclei familiari e la cura dei minori, espressamente tutelati dalla legislazione nazionale, anche prima della sentenza *Tarakhel*.

Occorre in ogni caso precisare che le particolari esigenze segnalate da altri Stati UE con riferimento ai richiedenti asilo, facenti parte delle c.d. "categorie vulnerabili" sono gestite nell'ambito di rapporti bilaterali, in uno spirito di fattiva e reciproca collaborazione.

Sotto questo profilo, il Ministero dell'interno ha posto in essere una procedura codificata, attraverso la predisposizione di schede di progetto al fine di corrispondere puntualmente al sempre maggiore numero di Paesi membri dell'Unione europea che richiedono informazioni dettagliate circa l'effettiva garanzia della presa in carico dei richiedenti asilo, una volta rientrati in Italia, con particolare riferimento all'adeguatezza delle condizioni di accoglienza anche rispetto all'età di eventuali minori presenti e al mantenimento dell'unità familiare.

³⁰ A titolo di esempio, si vedano le seguenti decisioni: ricorso *Mohammed Hussein c. Paesi Bassi e Italia*, sentenza del 2 aprile 2013, punto 78; ricorso *Mohammed Hassan* altri 9 ricorrenti (tra cui genitori con figli minori) *c. Paesi Bassi e Italia*, sentenza del 27 agosto 2013, da punto 187 a 192; ricorso *Daytbegova e Magomedova c. Austria*, sentenza del 4 giugno 2013, punto 6; ricorso *Ali Omar c. Paesi Bassi e Italia*, sentenza del 4 giugno 2013, punto 140.

1.1.3. In materia di equo processo (articolo 6 Cedu)**• *Dhahbi c. Italia* - Sentenza 8 aprile 2014 (ricorso n. 17120/09)****Esito: violazione articoli 6 e 14 in combinato disposto con l'articolo 8 Cedu****QUESTIONI AFFRONTATE:****Diritto ad un equo processo sotto il profilo dell'obbligo di motivare il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea****Discriminazione, per ragioni di nazionalità, nel diritto al godimento di prestazione assistenziale (assegno per nucleo familiare)**

Va segnalata la particolare criticità del caso, concernente il mancato riconoscimento in favore del ricorrente, all'epoca dei fatti cittadino tunisino residente in Italia, del diritto all'assegno per nucleo familiare numeroso previsto dall'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Sebbene il giudizio instaurato da controparte a livello nazionale sia stato definito con sentenza di rigetto della Corte di cassazione n. 24278, depositata il 29 settembre 2008, il ricorrente, richiamando l'interpretazione di più ampia portata risultante dall'accordo Euro-Mediterraneo ratificato dall'Italia con legge 3 febbraio 1997, n. 35, ha invocato dinanzi alla Corte di Strasburgo la presunta violazione degli articoli 6, par. 1, 8 e 14 della Convenzione, per essere stata ignorata dalla Corte di cassazione la sua domanda di proporre questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), quanto all'interpretazione del citato accordo, nonché di essere stato vittima di una discriminazione fondata sulla sua nazionalità, nel godimento del suo diritto a beneficiare della prestazione prevista dalla citata legge n. 448 del 1998.

➤ *Violazione dell'articolo 6 par. 1*

La Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, par. 1, in relazione all'omessa motivazione da parte della Corte di cassazione, in quanto giurisdizione di ultima istanza, in ordine al mancato rinvio pregiudiziale alla CGUE chiesto dal ricorrente, ribadendo che l'art. 6, par. 1 della Cedu pone a carico delle giurisdizioni interne un obbligo di motivare, in ordine al diritto applicabile,³¹ le decisioni con le quali si rifiutano di sollevare una questione pregiudiziale, tenuto conto del fatto che rifiuti del genere sono ammessi soltanto a titolo di "eccezione"³².

➤ *Violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8*

³¹ Sul punto: sentenza *Ullens de Schooten and Rezabek c. Belgio* del 20 settembre 2011, ricorso n. 3989/97 e n. 38353/07; decisione sull'irricevibilità *Vergauwen c. Belgio* del 10 aprile 2012, ricorso n. 4832/04).

³² CGUE C-283/81, *Cilfit*).

In relazione alla dedotta violazione dell'art. 14, in combinato con l'art. 8, la Corte ha ritenuto che non vi fosse alcuna motivazione accettabile, anche tenendo conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati in tale materia, per avere escluso il ricorrente dal beneficio solo perché, all'epoca dei fatti, non era cittadino italiano, malgrado, quale lavoratore regolare, egli versasse i contributi all'Inps e contribuisse, al pari degli altri lavoratori, alle finanze pubbliche mediante le ritenute fiscali. Ha, pertanto, riconosciuto la violazione dei due articoli in combinato disposto.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, il caso si è chiuso con il riconoscimento al ricorrente del risarcimento per i danni patrimoniali subiti (in pratica gli assegni non riscossi sino all'acquisto della cittadinanza italiana), oltre all'importo di 10.000 euro a titolo di indennizzo.

Sul piano generale va rilevato che, pur essendo stata la questione esaminata per la prima volta dalla Corte europea (e, a quanto risulta, unica) e, pur apparendo ragionevole l'argomentazione difensiva utilizzata dal Governo italiano nel corso dell'istruttoria, secondo cui la predetta prestazione assistenziale era stata negata al cittadino extracomunitario non per motivi discriminatori ma per ragioni di bilancio (estenderla avrebbe comportato la necessità di un intervento normativo per il reperimento della copertura finanziaria), la Corte europea ha tenuto a precisare, richiamando un proprio orientamento consolidato, sia pure formatosi con riferimento a controversie concernenti altri Stati, che *"solo considerazioni molto serie possono portare la Corte a ritenere compatibile con la Convenzione una disparità di trattamento esclusivamente basata sulla cittadinanza"* (con ciò ritenendo che la tutela degli interessi di bilancio dello Stato pur costituendo uno scopo legittimo non può di per sé giustificare la disparità di trattamento denunciata).

I riflessi di carattere finanziario emergenti dalla sentenza sono stati in parte superati, relativamente alla problematica da cui è scaturito il contenzioso, a seguito dell'approvazione, intervenuta in pendenza del giudizio dinanzi alla Corte, dell'articolo 13 della legge n. 97 del 2013 (Legge europea 2013), con il quale, al fine di risolvere la procedura di infrazione n. 2013/4009, è stato esteso l'ambito di applicazione della prestazione assistenziale sopra citata anche ai cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo.

• *Guadagno e altri c. Italia - Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 61820/08)*

Esito: Esito: violazione articolo 6, par. 1, Cedu

QUESTIONE TRATTATA:**Diritto ad un equo processo. Ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia
Adeguamento salariale magistrati amministrativi**

La Corte sanziona per l'ennesima volta il ricorso a leggi retroattive (di interpretazione autentica o meno), dalla Corte definite come di "validazione legislativa", che incidono su procedimenti giudiziari in corso, ribaltandone le sorti.

Il ricorso è stato proposto da magistrati amministrativi che, nel 1981, acquisita la qualifica di consiglieri di Stato, avevano promosso giudizio dinanzi al TAR per ottenere l'applicazione del c.d. "galleggiamento" (art. 1 della legge n. 265 del 1991), in analogia a quanto riconosciuto ad altri consiglieri di Stato che, pur avendo un'anzianità inferiore alla loro, godevano di un trattamento stipendiale più elevato.

Malgrado la pronuncia favorevole ai ricorrenti, il Governo non aveva dato seguito alla sentenza.

Nelle more del giudizio veniva approvata la legge n. 388 del 2000, il cui articolo 50 vietava, con effetto retroattivo, di procedere al pagamento dei crediti stabiliti in materia da decisioni giudiziarie diverse da quelle già divenute definitive. I ricorrenti, pertanto, secondo l'Amministrazione che si opponeva all'esecuzione della sentenza del TAR, non avrebbero più potuto far valere il diritto all'adeguamento. Il Consiglio di Stato, davanti al quale era stata impugnata la sentenza resa nel giudizio di ottemperanza, accoglieva - in base alla legge menzionata - l'appello dell'Amministrazione e giudicava legittima la decisione di non dare esecuzione alla sentenza del TAR.

➤ *Violazione dell'articolo 6 par. 1*

La Corte ha ribadito, anche in questo caso, il proprio orientamento, secondo il quale solo a fronte della sopravvenienza di motivi imperativi di interesse generale lo Stato può essere legittimato, nella materia civile, ad adottare provvedimenti di carattere retroattivo. Essendo stata pregiudicata l'equità del procedimento e, in particolare, la parità delle armi, ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 paragrafo 1, Cedu, inquadrando tuttavia il danno materiale nella sola perdita di "chances" e respingendo ogni richiesta di riconoscimento di danno futuro.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sulla problematica di carattere generale concernente gli interventi del legislatore con effetti retroattivi su giudizi pendenti si rinvia alla trattazione svolta nel capitolo II, paragrafo 4.2.

• *Panetta c. Italia* - Sentenza 15 luglio 2014 (ricorso n. 38624/07)

Esito: violazione articolo 6, par. 1, Cedu

QUESTIONE TRATTATA:

Irragionevole durata del procedimento di recupero del credito alimentare vantato dalla ricorrente

La ricorrente, di doppia cittadinanza francese ed italiana, ha lamentato dinanzi alla Corte europea l'inerzia delle autorità italiane per non essere riuscita a ottenere il pagamento dell'assegno che il Tribunale aveva riconosciuto nel 1998 a carico dell'ex coniuge (cittadino italiano) per il mantenimento del figlio minore, malgrado l'attivazione, nel 2000, della procedura stabilita dalla Convenzione di New York del 20 giugno 1956 sul recupero dei crediti alimentari.

Su richiesta del Ministero degli esteri francese, il Ministero dell'interno, in qualità di Autorità intermediaria - cui spetta il compito di intraprendere ogni utile azione in favore del creditore (articolo 6 della Convenzione di N.Y.) - avviava la procedura di recupero dei crediti alimentari in favore del figlio della ricorrente, cercando contestualmente di concludere una transazione bonaria della vertenza e assicurandosi, successivamente, di garantire l'esecuzione forzata nei confronti del debitore, non andata, tuttavia, a buon fine poiché lo stesso risultava economicamente incapiente, con conseguente archiviazione della procedura il 12 giugno 2013.

In sede europea, nonostante il governo italiano avesse evidenziato l'insussistenza della "qualità di vittima" in capo alla ricorrente, percependo la stessa, sin dal gennaio 2001, un assegno familiare da parte della *Caisse d'Allocation familiale du haut - Rhin*, la Corte, richiamando la sua giurisprudenza in tema di ragionevole durata del processo, ha constatato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.

MISURE ADOTTATE

Per quanto riguarda le misure di carattere generale adottate al fine di evitare il ripetersi di condanne analoghe, il Ministero dell'interno ha emanato una specifica circolare a tutte le Prefetture (coinvolte nello svolgimento dell'istruttoria delle relative istanze) finalizzata a velocizzare la procedura di recupero crediti, ai sensi della Convenzione di New York.

1.1.4. Diritto al rispetto della vita privata e familiare

• *Zhou c. Italia* - Sentenza 21 gennaio 2014 (ricorso n. 33773/11)

Esito: violazione articolo 8 Cedu