

## PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINNANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

## 1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 45.576, con una riduzione del 47% rispetto al 2014 (86.068). L'indice di ricambio tra il numero di quelli definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno è stato comunque positivo con una contrazione del volume dei ricorsi pendenti di circa 5000 casi. Figura 4

Figura 4

Descrizione	ANNI		%
	2015	2014	
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	40.650	56.250	-27,73%
Ricorsi comunicati ai governi	15.965	7.895	102,22%
Ricorsi radiati a seguito di regolamento amichevole	1.658	1.696	-2,24%
Ricorsi radiati a seguito di dichiarazione unilaterale	2.970	502	491,63%
<b>Ricorsi decisi in via giudiziale</b>	<b>45.576</b>	<b>86.068</b>	<b>-47,05%</b>
Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	2.441	2.388	2,22%
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	43.135	83.680	-48,45%

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, viene confermata la tendenza in aumento del numero degli affari definiti in via amministrativa, pari a 32.400 nel 2015, con un incremento, rispetto al lavoro svolto nel 2014, del 29%.

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 43.135, con una riduzione del 48% rispetto al 2014 (83.680). 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.

Il 2015 ha registrato anche il raddoppio del numero totale delle richieste di applicazione delle misure provvisorie (15.965), ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte (sono state 7.895 nel 2014). Le accresciute esigenze di misure interinali rendono più urgente l'introduzione, raccomandata nella Conferenza di Bruxelles, della motivazione della richiesta formulata dalla Corte, al fine di consentire al Paese destinatario di valutare al meglio le conseguenti iniziative (sul punto, *infra*, [parte II, capitolo II, par. 1.1](#)).

Nel 2015, le richieste esaminate dal *panel* di cinque giudici della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione, sono state in totale 135 delle quali: 80 su richiesta degli Stati, 54 su richiesta dei ricorrenti, 1 caso su richiesta di entrambi. Il *panel* ha accettato le richieste in soli 15 casi (tra essi, l'affare *Paradiso e Campanelli c. Italia*, *infra*, [capitolo I, par. 2.2.1.2](#)). Sono stati 7 i casi

## PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINNANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

rimessi alla Grande Camera direttamente dalle Sezioni (tra essi, tre casi italiani in materia di confisca: *infra*, [capitolo I, par. 2.2.1.1](#)).

## 1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

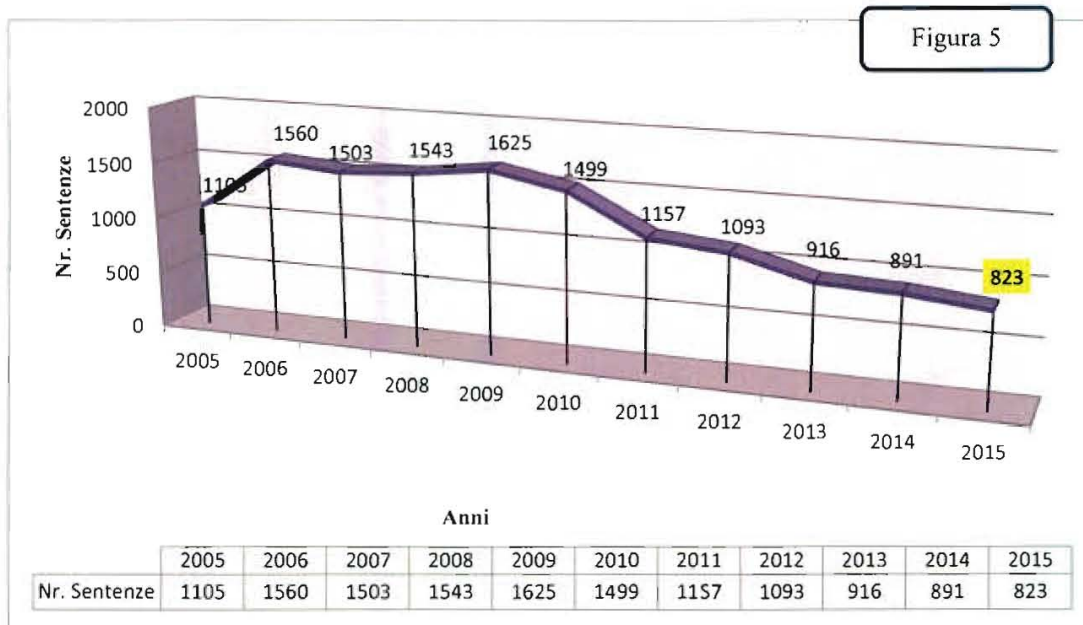
Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte ha pronunciato in totale 823 sentenze, contro le 891 dell'anno precedente, con una contrazione del 7,63%: 22 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera, 624 dalle Camere (riguardanti 830 ricorsi) e 177 dai Comitati di tre giudici (relative a 1.589 ricorsi). Il dato è in linea con la tendenza in costante riduzione registrata a partire dall'ultimo quinquennio, dopo il picco raggiunto nel 2009.

In pratica la maggior parte dei ricorsi esaminati dalla Corte è stata risolta con una decisione di irricevibilità/inammissibilità o di radiazione. Circa 400 ricorsi sono stati dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo dalle Camere; 6.400 dai Comitati di tre giudici e ben 36.300 dal giudice unico.

Il numero dei ricorsi decisi con sentenza risulta pari a 2.441 contro i 2.388 del 2014 (+2%). Alla fine del 2015, il carico di lavoro pendente si è ridotto ad un totale di circa 61.650 ricorsi di fronte alla Corte (in composizione di Camera o Comitato) e circa 3.150 ricorsi dinanzi al giudice unico.

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero delle sentenze annuali registrato nell'ultimo decennio. Figura 5

## ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2005-2015

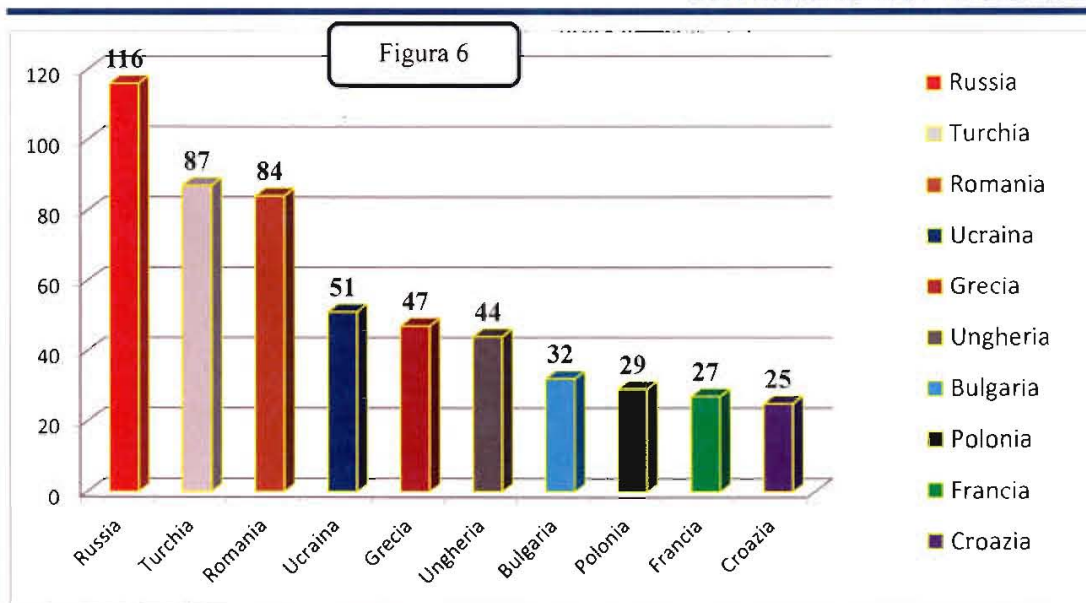


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

## PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINNANZI ALLA 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 116 sentenze, seguita da: Turchia (87), Romania (84), Ucraina (51), Grecia (47), Ungheria (44), Bulgaria (32), Polonia (29), Francia (27), Croazia (25). Figura 6

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



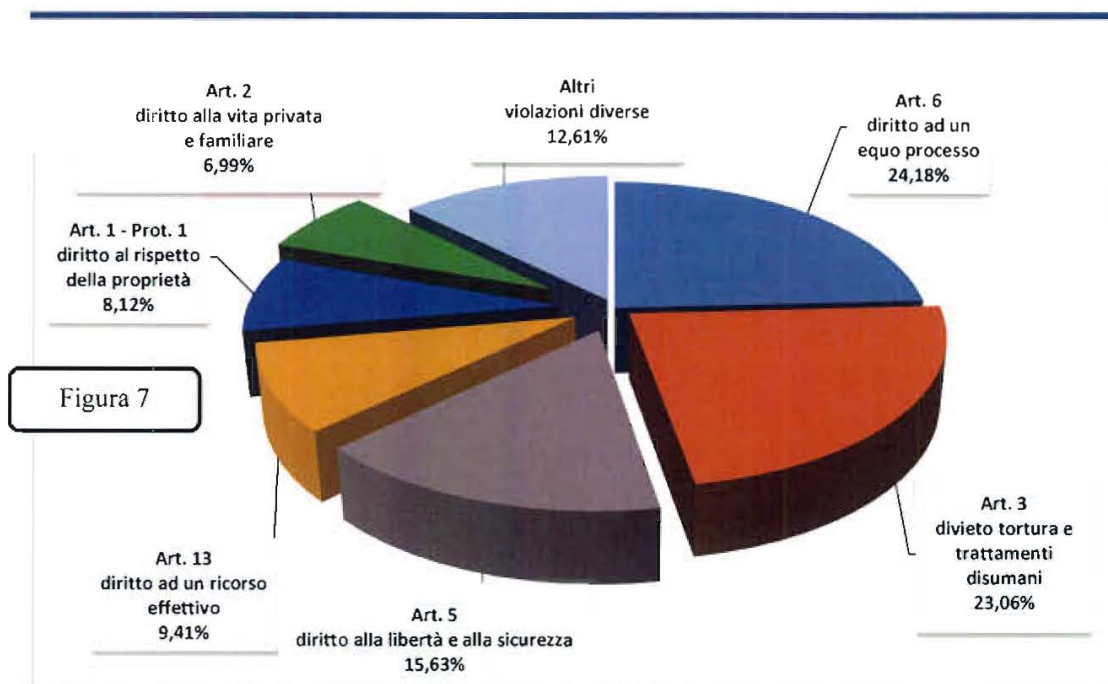
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il dato più significativo che emerge è che l'Italia è finalmente uscita dalla classifica dei primi dieci Stati con maggior numero di sentenze di condanna, occupando l'undicesima posizione.

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 24,18%, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 23,06%, dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 15,63%, dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 9,41%, dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con l'8,12%, dal diritto alla vita (articolo 2), con il 6,99%, per finire con 12,61 punti percentuali caratterizzati dall'insieme delle altre violazioni. Figura 7

## PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

## OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2015



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

Rispetto alla situazione fotografata al 2014, la classifica per materia non presenta variazioni con riferimento all'ordine delle violazioni accertate. Anche nel 2015, il maggior *vulnus* al sistema di protezione della Convenzione è stato registrato in materia di diritto all'equo processo. Ma occorre segnalare il preoccupante aumento delle violazioni accertate al divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante, passate dal 19,86% del 2014 al 23,06% del totale del 2015.

## 2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

Nel quadro generale di riduzione del contenzioso dinanzi alla Corte europea, continua il positivo trend di riduzione per l'Italia, già registrato nel corso del 2014. I dati riguardanti la posizione italiana mostrano, infatti, un sensibile decremento (-11,6%) del volume degli affari pendenti, che si attesta sui 7.550 affari, e ciò grazie all'impegno profuso nell'abbattimento del contenzioso seriale pendente, conseguito attraverso un complesso di misure assunte, sia a livello amministrativo-organizzativo che normativo, per superare le principali criticità sistemiche che

---

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

hanno finora collocato l'Italia quale fanalino di coda nella graduatoria dei Paesi con maggior numero di ricorsi pendenti.

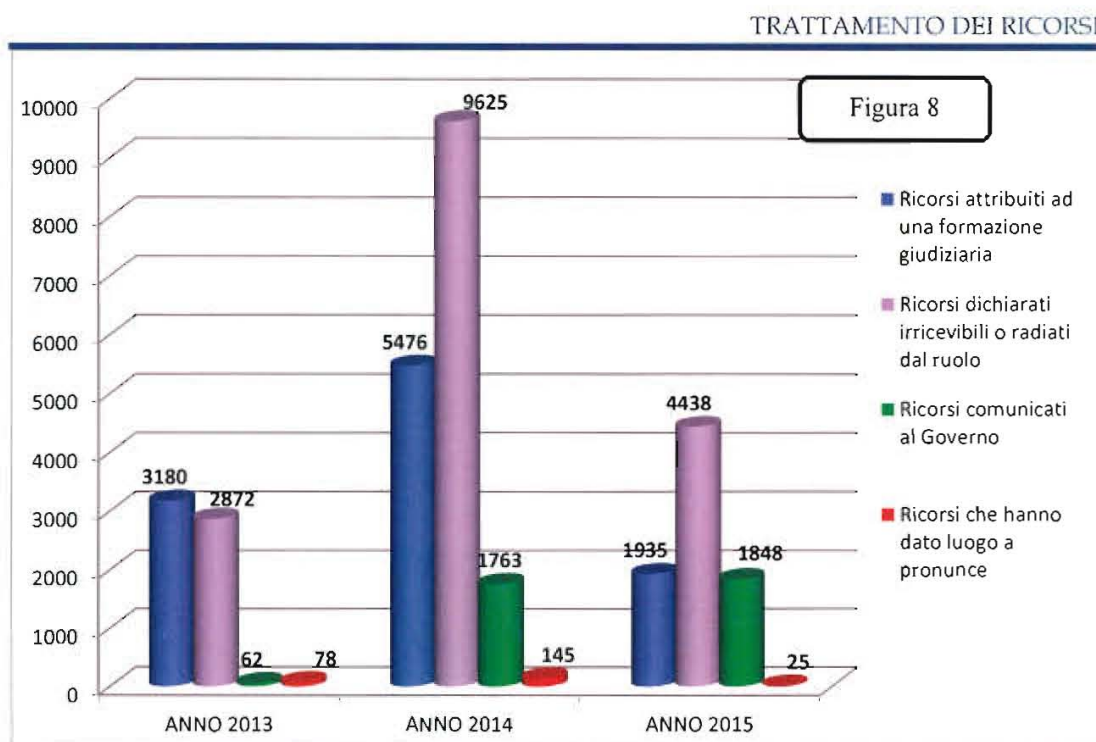
Gli interventi promossi dal Governo per l'abbattimento del contenzioso seriale pendente in materia di condizioni di detenzione carceraria, già avviati nel 2014 ed apprezzati dal Consiglio d'Europa, hanno portato la Corte europea a dichiarare irricevibili i ricorsi proposti dai detenuti in Italia, in quanto ha ritenuto non esperiti i nuovi rimedi interni introdotti dal legislatore italiano, in via preventiva o compensativa, alle violazioni dei diritti fondamentali derivanti dalle condizioni di sovraffollamento delle carceri, come già affermato nelle decisioni relative ai casi *Stella ed altri c. Italia* e *Rexhepi ed altri c. Italia* del 2014. Agli interventi normativi sono state affiancate misure organizzative e le politiche intraprese sono state qualificate quali *best practices* e studiate da altri Paesi aderenti alla Convenzione.

Per quanto concerne il contenzioso derivante dall'irragionevole durata dei processi, il Piano straordinario finalizzato alla riduzione del debito derivante dalle condanne di equo indennizzo, varato dal Governo e che prevede la collaborazione delle istituzioni coinvolte (Ministero della giustizia - Banca d'Italia), sta producendo gli effetti previsti di smaltimento dell'arretrato e di accelerazione delle liquidazioni degli indennizzi (per il piano straordinario Pinto si rinvia al [capitolo III, par. 2.2.1](#)). L'attuazione del processo civile telematico, in corso già a far data dal 2014, dovrebbe contribuire a monte a ridurre le ipotesi di durata eccessiva dei procedimenti.

Si è quindi ottenuto l'importante risultato del dimezzamento del carico delle pendenze dinanzi alla Corte europea dai 14.400 casi registrati alla conclusione del 2014 ai 7550 nel dicembre 2015 (- 47,56%).

## PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il grafico che segue raffigura, in termini quantitativi e in rapporto con gli anni 2013 e 2014, l'attività della Corte nei confronti del contenzioso italiano. Figura 8



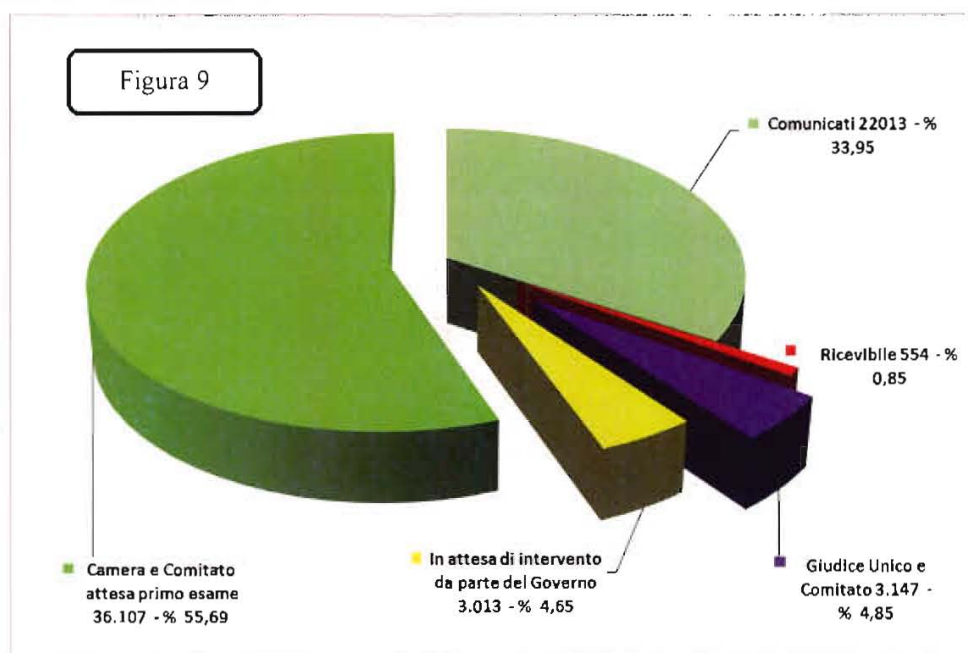
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'analisi dell'andamento del contenzioso degli ultimi due anni, mostra i progressi realizzati dall'Italia nella riduzione del carico pendente: si consideri che 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 circa 19.000 casi), alla fine del 2015 ha conquistato la quarta posizione dietro l'Ucraina, la Russia e la Turchia, con un numero di ricorsi in costante riduzione. Seppure non possa sottacersi che l'Italia continua a gravare in maniera consistente sul carico di lavoro della Corte europea, sul quale incide con la percentuale dell'11,69% del totale, va però sottolineato che circa la metà dei ricorsi pendenti alla fine del 2015 (circa 3600) è costituita da casi riguardanti l'eccessiva durata dei processi o l'insufficienza degli indennizzi Pinto, casi quindi destinati ad essere progressivamente chiusi per effetto delle misure deflative già operanti.

## PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

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

## CARICO DI LAVORO ANNO 2015



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

Come sopra accennato, non è ancora possibile considerare chiuso il capitolo dei ricorsi seriali Pinto, ma gli importanti interventi adottati a livello normativo ed amministrativo per affrontare le criticità sistemiche del servizio giustizia sotto il profilo della tempestività della risposta ed i recenti correttivi introdotti in chiave di maggiore effettività del rimedio offerto dalla legge n. 89 del 2001, incoraggiano una previsione di progressivo superamento di questa tipologia di contenzioso.

Il residuo cinquanta per cento delle pendenze, che quantitativamente può ritenersi fisiologico e nella media del contenzioso europeo, è fondamentalmente costituito da casi isolati o rientranti in altri filoni seriali (confische, espropriazioni, questioni pensionistiche, indennizzi per emotrasfusi) per i quali sono già state assunte misure risolutive e/o preventive dell'insorgenza di nuove impennate di contenzioso.

---

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

**2.2.1. I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera**

Risulta tuttora pendente dinanzi alla Sezione allargata della Grande Camera il gruppo dei 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 Girona* (n. 19029/11). Questi casi sono stati già trattati nella relazione al Parlamento per l'anno 2014<sup>6</sup>. In questa sede se ne farà solo un cenno per ricordarne la tematica.

Nel dicembre del 2015 è stato esaminato dalla Grande Camera l'affare *Paradiso e Campanelli c. Italia* (n. 25358/12), in materia di procreazione medicalmente assistita (udienza del 9 dicembre 2015). Non se ne conosce l'esito<sup>7</sup>.

A seguito dell'accoglimento, da parte del *panel* dei cinque giudici della Grande Camera, della richiesta di riesame formulata dal Governo italiano, è stato rimesso alla decisione della Grande Camera anche il caso *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n. 16483/12), in materia di espulsioni collettive.

Per il rilievo di tali casi se ne riassumono le problematiche.

**2.2.1.1. *G.I.E.M. s.r.l.* (ricorso n. 1828/06), *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda* (ricorso n. 34163/07) e *Falgest s.r.l. e Girona* (ricorso n. 19029/11), in materia di confisca**

Si tratta di 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)<sup>8</sup>.

La scelta della Sezione designata 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.

Nella memoria sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi depositata in vista della trattazione dei tre casi dinanzi alla Grande Camera, la difesa italiana ha cercato di dimostrare che l'ordinamento giuridico domestico 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 sul caso *Varvara c. Italia*, l'accertamento della responsabilità per il reato di lottizzazione abusiva (che legittima la confisca ai sensi dell'articolo 44, comma 2, del Testo unico in materia edilizia) non deve essere contenuto necessariamente in una sentenza di condanna,

---

<sup>6</sup> cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 30 e seguenti.

<sup>7</sup> Ancora non pubblicato è anche l'esito dell'udienza tenuta dalla grande Camera il 20 maggio 2015 per l'esame dell'affare *De Tommaso c. Italia* (n. 43395/09), in materia di procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione.

<sup>8</sup> Le sentenze sono state pronunciate, rispettivamente, il 20 gennaio 2009 e 29 ottobre 2013.

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

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 europea darà alla confisca urbanistica, essa 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 sentenza n. 49 del 2015 ove la Corte ha rilevato come *“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”*. Più diffusamente, sulla sentenza n. 49 della Corte costituzionale, *infra*, [parte II, capitolo I, par. 2.1.3.1.](#)

**2.2.1.2. *Paradiso e Campanelli c. Italia* (ricorso n. 25358/12) in materia di procreazione medicalmente assistita**

Nell'udienza dinanzi alla Grande Camera tenutasi il 9 dicembre 2015, il collegio difensivo del Governo (integrato dall'Avvocatura dello Stato e supportato tecnicamente da esperti del Ministero della salute) ha rilevato come la Camera abbia operato, da un lato, un'interpretazione troppo estensiva dell'articolo 8, paragrafo 1 Cedu, con riferimento al diritto alla vita privata; dall'altro, troppo restrittiva dell'articolo 8, paragrafo 2, riducendo il margine di apprezzamento dello Stato.

Il percorso argomentativo seguito dal Governo nella contestazione della sentenza della Camera ha affrontato i seguenti nodi cruciali:

- a) la nozione di vita familiare;
- b) l'applicazione del principio dell'interesse del bambino;
- c) il riconoscimento di un largo margine di apprezzamento riservato allo Stato.

Il primo punto delicato del rinvio alla Grande Camera, riguarda l'interpretazione della nozione di “vita familiare” sostenuta dalla Camera. Un'interpretazione così evolutiva dell'articolo 8

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

Cedu - tale da condurre ad una espansione tendenzialmente illimitata della nozione, che può includere nel concetto di vita familiare non solo le relazioni di fatto e di breve durata, ma direttamente relazioni che sono illegalmente stabilite secondo il diritto nazionale - può avere un impatto particolarmente significativo nel diritto interno. Nella richiesta di riesame è stato opportunamente sottolineato che, a differenza dei precedenti menzionati dalla Camera, non c'è alcun legame genetico tra i due ricorrenti e il bambino. Le misure giudiziarie adottate, poiché il minore è stato considerato come sprovvisto di un ambiente familiare appropriato, rispondevano, pertanto, all'obiettivo di mettere fine ad una situazione di illegalità.

Quanto alla nozione di interesse del minore, che non è prevista espressamente dalla Convenzione, ne è stato sottolineato il carattere indefinito il cui utilizzo può portare a risultati molto diversi, secondo i casi, ed a soluzioni contraddittorie. Di qui l'importanza di evitare affermazioni aprioristiche del carattere "primario" di tale interesse e di cercare il giusto equilibrio tra l'interesse superiore del minore e l'ordine pubblico nazionale, soprattutto quando si tratta, come nel caso di specie, di giustificare un atto illecito.

Il terzo nodo critico della sentenza è stato individuato nella sostanziale disapplicazione del principio del margine di apprezzamento. Malgrado il riconoscimento "formale" di un largo margine di apprezzamento riservato allo Stato nelle questioni più delicate e la constatazione della mancanza di un consenso europeo sulla legittimità della maternità surrogata, la sentenza della Camera presenta una consistente incoerenza nell'interpretazione dell'articolo 8 sotto due profili: non soltanto la Corte ha esteso la nozione di vita familiare a un legame molto breve nato da una situazione di illegalità, ma ha sostituito il proprio apprezzamento della proporzionalità e della necessità delle misure adottate a quello delle autorità nazionali che, invece, avevano ben ampiamente e ragionevolmente argomentato su questo aspetto specifico. Per di più, non dando rilievo ai motivi dei giudici italiani, la Corte non ha dato alcuna preminenza all'interesse superiore del minore in concreto. Invero, la misura adottata dai giudici italiani è stato l'unico modo di procedere secondo la legislazione nazionale, tenendo conto dell'assenza di qualsiasi legame biologico tra la coppia e il minore, della condotta illegale dei ricorrenti e dell'assenza dei requisiti di età previsti dalla legislazione italiana sull'adozione di minori. E' stato quindi sottolineato che la Corte non ha il compito di sostituirsi alle autorità nazionali competenti per determinare la politica più appropriata in materia, in particolare tenuto conto del fatto che essa solleva questioni morali ed etiche molto sensibili. Si tratta dunque di un terreno nel quale gli Stati contraenti godono di un largo margine di apprezzamento tanto nella decisione di intervenire che nella maniera di porre in essere il quadro regolamentare appropriato.

---

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

Il Governo ha, pertanto, concluso che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 perché ha applicato e rispettato i principi e le disposizioni nazionali, europee e internazionali sull'interesse superiore del minore, valutato in concreto.

La sentenza della Grande Camera potrà fornire importanti principi orientativi nel difficile lavoro di bilanciamento degli interessi coinvolti in questa delicata materia.

#### 2.2.1.3. *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n. 16483/12) in materia di espulsioni collettive

Con la sentenza del 1° settembre 2015, illustrata al [capitolo II, par.1.1.2](#), la Corte europea ha accolto il ricorso presentato da tre cittadini tunisini giunti illegalmente nel territorio italiano e poi rimpatriati in Tunisia, per la violazione delle seguenti disposizioni della Convenzione:

- articolo 3, sui trattamenti inumani e degradanti, per le condizioni a bordo della nave e nel centro di prima accoglienza di Contrada Imbriacola;
- articolo 5, sul diritto alla libertà e alla sicurezza;
- articolo 4, Protocollo 4, sul divieto di espulsione collettiva;
- articolo 13, sul diritto al ricorso effettivo.

Il Governo italiano ha richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione, ritenendo che la questione sollevi gravi problemi di interpretazione della Convenzione e comunque comporti un'importante questione di carattere generale. La richiesta si è concentrata, in particolare, sull'interpretazione ed applicazione dell'articolo 4 del Protocollo 4 Cedu<sup>9</sup>. La sentenza, infatti, è apparsa particolarmente censurabile con riguardo alla ritenuta sussistenza, nel caso di specie, di un'espulsione collettiva, ipotesi che - secondo la giurisprudenza della Corte europea - ricorre quando vi siano misure che obblighino degli individui a lasciare un Paese in quanto gruppo (quindi a cagione della nazionalità, etnia, cultura, religione). All'errata conclusione, la Corte è giunta sulla base della semplice considerazione che i decreti di respingimento consegnati ai cittadini tunisini erano sostanzialmente identici, differenziandosi solo per i dati anagrafici dei destinatari. La Corte ha ritenuto, inoltre, che non erano stati effettuati i colloqui individuali con i ricorrenti (al fine di tenere conto della loro specifica situazione), basandosi sulla sola circostanza che non risultavano prodotti i verbali di tali colloqui, non dando alcun rilievo all'evidenziata impossibilità per lo Stato italiano di provare il contrario a causa dell'incendio doloso che colpì il centro.

La condanna per violazione del divieto di espulsioni collettive subita dallo Stato è particolarmente grave, considerato che tale pratica non è stata mai posta in essere dall'Italia (anche

---

<sup>9</sup> La richiesta è stata fortemente sostenuta dal Ministero dell'interno che, all'indomani della sentenza, ne aveva stigmatizzato "l'abnormità" rispetto ai fatti presi in considerazione e ravvisato l'esistenza di gravi problemi di applicazione della Convenzione con particolare riferimento all'accertata violazione dell'articolo 4, Protocollo 4, Cedu.

---

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

i giudici dissenzienti hanno sottolineato *l'eccezionalità/rarità* della condanna per violazione dell'articolo 4, Protocollo 4 Cedu<sup>10</sup>) e può rappresentare un pericoloso precedente per un Paese come l'Italia che da anni fronteggia l'emergenza delle operazioni di soccorso, accoglienza, riconoscimento dei migranti.

La domanda di riesame formulata dal Governo è stata accolta dal *panel* dei cinque giudici della Grande Camera il 1° febbraio 2016.<sup>11</sup>

## 2.2.2. Altri ricorsi pendenti di particolare rilievo

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

Nell'ambito del contenzioso riguardante i fatti accaduti durante il Vertice G8 di Genova del luglio 2001, risultano ancora pendenti dinanzi alla Corte europea nove gruppi di ricorsi: *Bartesaghi ed altri c. Italia* (ricorso n. 12131/13); *Albrecht ed altri c. Italia* (ricorso n. 43390/13); *Azzolina ed altri c. Italia* (ricorso n. 28923/09); *Kutschkau ed altri c. Italia* (ricorso n. 67599/10); *Alfarano ad altri c. Italia* (ricorso n. 75895/13); *Blair + 2 c. Italia* (ricorso n. 1442/14); *Amodio + 7 c. Italia* (ricorso n. 21319/14); *Allueva + 16 c. Italia* (ricorso n. 21911/14); *Battista + 4 c. Italia* (ricorso n. 22045/14), proposti complessivamente da 107 soggetti (20 dei quali hanno proposto doppi ricorsi, l'uno per i fatti relativi alla scuola Diaz, l'altro per i fatti accaduti presso la caserma di Bolzaneto).

I ricorrenti sono cittadini italiani e stranieri, arrestati dalle forze dell'ordine, alcuni durante l'irruzione della polizia nella scuola Diaz, e detenuti nel carcere organizzato dalle autorità italiane nella caserma di Bolzaneto. Tutti lamentano di essere stati sottoposti a tortura e a trattamenti disumani e degradanti, sia durante l'arresto che durante il periodo di detenzione.

Il contesto fattuale dei ricorsi è del tutto assimilabile a quello che ha dato luogo alla sentenza di condanna resa il 7 aprile 2015 sul caso *Cestaro c. Italia* (*infra*, [capitolo II, par. 1.1.1](#)) con la quale la Corte ha constatato, all'unanimità, che i trattamenti sofferti dalle persone presenti nella scuola Diaz *“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”*.

---

<sup>10</sup> La sentenza ha registrato l'opinione parzialmente dissenziente dei giudici di Ungheria e di Montenegro Sajó e Vučinić, i quali hanno, in particolare, avvertito che “classificando come <espulsione collettiva> i tentativi dell'Italia di controllare i suoi confini durante un'emergenza imprevista, la maggioranza arreca un grave danno a un concetto di diritto internazionale intenzionalmente ristretto e mirato che è pensato per essere applicato solamente nelle più gravi delle circostanze. La constatazione di una violazione in questa causa rappresenta in modo errato la realtà della situazione affrontata dalle autorità italiane e dai migranti in questione. Stempera necessariamente un divieto chiaro ai sensi del diritto internazionale che ha le sue radici nelle politiche nazionali di omogeneizzazione e di genocidio del ventesimo secolo. L'articolo 4 del Protocollo n. 4 non trova spazio nel caso di specie relativo a espulsioni non discriminatorie e regolari dal punto di vista procedurale.” (par. 18).

<sup>11</sup> Il caso è stato discusso all'udienza del 22 giugno 2016, ma non se ne conosce l'esito.

---

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

Per i casi in esame, sono state formulate proposte di regolamento amichevole (alcune delle quali accettate dalle controparti), al fine di evitare ulteriori la pronuncia di ulteriori sentenze di condanna a carico dello Stato. Le proposte hanno assunto quale parametro di riferimento gli indennizzi liquidati dalla Corte europea con la sentenza *Cestaro* a titolo di danno morale. Con riferimento alle posizioni di coloro che hanno proposto anche azioni risarcitorie dinanzi ai giudici nazionali, sono allo studio con la difesa erariale possibili soluzioni utili a definire con un unico programma transattivo i casi pendenti sia in sede interna che europea.

Sui fatti accaduti 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.

**2.2.2.2. I fatti avvenuti a Napoli durante il "global forum" nel marzo 2001 - Violenze nella caserma Virgilio Raniero (*Cioffi c. Italia* - ricorso n. 17710/15)**

Il ricorso *Cioffi c. Italia* presenta numerose analogie con il filone contenzioso riguardante gli episodi violenti accaduti in occasione del Vertice G8 di Genova del 2001. Il caso riguarda fatti avvenuti a Napoli durante una manifestazione *no global* culminata nel corteo conclusivo del 17 marzo 2001 ove si sono verificati seri incidenti con le forze dell'ordine, con numerosi feriti, per i quali sono stati avviati procedimenti penali a carico di 31 agenti delle forze dell'ordine.

Il ricorrente lamenta dinanzi alla Corte europea la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per aver subito trattamenti disumani e degradanti al momento del suo arresto; lamenta, inoltre, la violazione dell'articolo 5 Cedu, per il suo trattenimento presso la caserma Virgilio Raniero senza convalida dell'autorità giudiziaria e senza la possibilità di farsi assistere da un avvocato ed informare la famiglia; lamenta infine che i procedimenti penali intrapresi dalla magistratura nei confronti dei responsabili non hanno avuto alcun esito per il decorso dei termini di prescrizione dei diversi reati e la violazione dell'articolo 13 della Convenzione per la mancata possibilità di esperire un ricorso effettivo.

Alla luce della condanna intervenuta sul caso *Cestaro* e dell'orientamento assunto con riferimento agli analoghi casi pendenti riguardanti i fatti di Genova, anche per questo affare sono in corso le attività istruttorie intese a favorirne la chiusura mediante lo strumento del regolamento amichevole.

**2.2.2.3. Trattenimento senza titolo presso il centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria - (*Richmond Yaw e altri c. Italia* - ricorso n. 3342/11)**

Risultano pendenti dinanzi alla Corte alcuni ricorsi proposti nell'interesse di cittadini ghanesi che hanno lamentato la violazione dell'articolo 5 Cedu (diritto alla libertà e alla sicurezza)

---

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL' UOMO*

---

per essere stati privati illegalmente della libertà secondo il diritto nazionale, considerato che la proroga del trattenimento presso il Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE) di Ponte Galeria a Roma, convalidata dal Giudice di pace il 17 gennaio 2009, è stata poi annullata dalla Corte di cassazione con sentenza depositata l'8 giugno 2010. Gli stessi lamentano inoltre di non aver potuto preparare la propria difesa, in violazione del diritto ad un equo processo ex articolo 6 Cedu, l'assenza di vie di ricorso interne effettive per contestare il trattenimento, in violazione dell'articolo 13, nonché la durata del giudizio dinanzi la Corte di cassazione e l'impossibilità di ottenere una riparazione.

Il ricorso pone il tema dell'estensione della disciplina sulla riparazione per ingiusta detenzione al trattenimento senza titolo presso i CIE. Allo stato non si registrano pronunce della Suprema Corte su tale possibilità e, pertanto, non sembra al momento configurabile un rimedio interno effettivo nella materia *de qua*. Per tali ragioni, in sede ministeriale sono in corso approfondimenti per valutare l'opportunità di una definizione amichevole della controversia che utilizzi come parametro l'importo risarcitorio applicato in caso di "arresti domiciliari".

#### **2.2.2.4. Mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione (Bratianu e altri c. Italia - ricorso n. 65215/12)**

Risultano pendenti numerosi ricorsi per violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, con i quali si lamenta la mancata previsione della facoltà, nei processi per ingiusta detenzione ex articoli 314 e 315 c.p.p., di chiedere che l'udienza innanzi alla corte d'appello si svolga in forma pubblica.

Attualmente il procedimento per ingiusta detenzione prevede che l'udienza si svolga senza la presenza del pubblico. Infatti le norme del codice di procedura penale che regolano la riparazione per l'ingiusta detenzione, rinviano alle norme e al procedimento previsto per la riparazione dell'errore giudiziario (articolo 643 e ss. c.p.p.). In particolare, l'articolo 646 primo comma c.p.p. stabilisce che "sulla domanda di riparazione la corte di appello decide in camera di consiglio osservando le forme previste dall'articolo 127 cpp" e l'articolo 127 c.p.p., che regola il procedimento in camera di consiglio, al sesto comma prevede che "l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico".

Come è noto, in materia di mancata pubblicità delle udienze, l'Italia è stata già condannata dalla Corte Edu due volte: con la sentenza del 10 aprile 2012, sul ricorso *Lorenzetti c. Italia* e con la sentenza 13 novembre 2007, sul ricorso *Bocellari e Rizza c. Italia*. La Corte europea, pur negando carattere assoluto al principio della pubblicità dell'udienza, in quanto sono ammesse deroghe, come quando le questioni siano di tipo strettamente tecnico o possano essere affrontate sul piano meramente documentale, hanno ritenuto essenziale, tenuto conto degli interessi coinvolti, che le persone interessate abbiano almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza. Anche la Corte costituzionale è intervenuta più volte in materia, anche con pronunce del 2015 (*infra*, [parte II, capitolo I, par. 2.1.1.1](#)) sancendo l'incostituzionalità delle disposizioni del codice di procedura penale

P.A.R.T.E. P.R.I.M.A. - A.N.A.L.I.S.I. D.E.L. C.O.N.T.E.N.Z.I.O.S.O. D.I.N.A.N.Z.I. A.L.L.A. C.O.R.T.E. E.U.R.O.P.E.A. D.E.I. D.I.R.I.T.T.I. D.E.L.L. U.O.M.O.

(articoli 666, 678, 679 c.p.p. e articoli 666, 667 e 676 c.p.p.) nella parte in cui, in relazione a vari istituti processuali, non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento avvenga nelle forme della pubblica udienza.

Con riferimento a un primo gruppo di casi, il Governo ha presentato una proposta di regolamento amichevole, con subordinata dichiarazione unilaterale, prevedente la definizione dei ricorsi mediante offerta di una ridotta somma a titolo di equa soddisfazione al fine di evitare una più che probabile sentenza di condanna (*Voto + 8 c. Italia - ricorso n. 28476/09 e Polizia c. Italia - ricorso n. 35299/129*).

Poiché risultano depositati altri 11 gruppi di ricorsi per la medesima violazione, di prossima comunicazione al Governo, l'Italia si trova esposta al rischio dell'insorgere di un contenzioso seriale il cui esito sfavorevole, alla luce delle condanne subite, è già segnato. Tenuto conto dei principi sull'equo processo e della posizione della Corte costituzionale, in linea con la giurisprudenza della Corte europea, la problematica in esame è attentamente monitorata anche nell'ottica di eventuali iniziative di rango legislativo, qualora si rendano necessarie.

**2.2.2.5. Inammissibilità per tardività dei ricorsi Pinto (*Bozza c. Italia - ricorso n. 17739/09*)**

Ancorché verta sulla legge Pinto e quindi su problematica seriale ampiamente analizzata nel corso delle varie Relazioni al Parlamento ed ancora oggetto di trattazione nella presente sede, si ritiene opportuno segnalare il ricorso con il quale si chiede il riconoscimento della violazione dell'equo processo tutelato dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in relazione alla fase dell'esecuzione di una sentenza.

La Corte, nell'invitare il Governo italiano a presentare le consuete osservazioni, ha fatto espressamente riferimento al principio in base al quale "L'esecuzione di una sentenza emessa da un qualsiasi Tribunale, deve essere considerata come parte del "processo" ai sensi dell'articolo 6 Cedu" come espressamente sancito dalla sentenza *Hornsby c. Grecia* del 19 marzo 1997, § 40.

Trattandosi di un aspetto procedurale interno (valutazione delle varie fasi processuali, cognizione ed esecuzione, come un "unicum" ai fini della richiesta dell'indennizzo stabilito dalla citata legge), sul quale è attesa una sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in sede di osservazioni, si è fatta riserva di sviluppare la linea difensiva da sostenere a Strasburgo all'esito di tale pronuncia.

**2.2.2.6. Diritto all'identità di genere - Cambio del nome subordinato ad intervento chirurgico di rettifica del sesso (*Vivaldo c. Italia - ricorso n. 55216/08*)**

Il procedimento giudiziario di rettificazione dell'attribuzione di sesso è l'oggetto del ricorso proposto nel 2008 da una cittadina italiana che ha lamentato l'impossibilità di cambiare il nome (da

*PARTE PRIMA - ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

maschile a femminile) senza aver prima effettuato l'intervento chirurgico volto a realizzare la corrispondenza tra il sesso anatomico e quello anagrafico.

La vicenda origina dalla reiezione da parte del Prefetto di Roma della domanda di cambiamento del nome presentata dalla Vivaldo il 14 novembre 2001, cambiamento ottenuto con provvedimento del Tribunale di Roma solo a seguito dell'intervento chirurgico effettuato nel febbraio 2003. Ciò rappresentava, secondo la ricorrente, una violazione dell'articolo 8 della Convenzione in quanto lo Stato avrebbe leso il diritto del singolo al rispetto della vita privata e familiare.

Si segnala che, sul piano interno, la questione pendente dinanzi alla Corte europea ha trovato soluzione con l'intervento della Corte costituzionale che ha fornito una lettura costituzionalmente orientata della legge n. 164 del 1982 recante "Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso".

Con la sentenza n. 221 del 2015 (*infra*, parte II, capitolo I, par. 2.1.4.1), la Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge in esame, in riferimento agli articoli 2, 3, 32, 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Convenzione, ha affermato che "stabilire che la rettificazione dell'attribuzione anagrafica di sesso si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali, subordinerebbe irragionevolmente l'esercizio del fondamentale diritto all'identità di genere a trattamenti sanitari pericolosi per la salute"<sup>12</sup>.

Argomenta la Corte che la disposizione censurata costituisce l'approdo di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti

<sup>12</sup> L'intervento della Consulta è stato preceduto da una importante sentenza della Corte di cassazione che qualche mese prima aveva affermato come l'attuale sistema normativo non osti alla rettificazione dei dati anagrafici del richiedente dal genere maschile al genere femminile, pur in assenza del preventivo trattamento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali primari al genere diverso da quello enunciato nell'atto di nascita. Invero, secondo la Corte di cassazione, l'articolo 1 della legge n. 164 del 1982 prevede un mutamento riguardante i caratteri sessuali, senza specificazioni ulteriori, nonostante la conoscenza al momento della sua entrata in vigore, delle due tipologie di caratteri sessuali, primari e secondari, mentre l'articolo 3 della medesima legge, prevede che l'adeguamento di tali caratteri mediante trattamento medico chirurgico deve essere autorizzato quando risulta necessario; di talché l'esame congiunto delle richiamate norme consente di escludere che si possano identificare limitazioni normative preventive al riconoscimento del diritto predetto. L'acquisizione di una nuova identità di genere può essere, infatti, il frutto di un processo individuale che non postula la necessità dell'intervento chirurgico, purché la serietà ed univocità del percorso scelto e la compiutezza dell'approdo finale, e dunque l'irreversibile cambiamento dei caratteri sessuali anatomici idoneo ad escludere qualsiasi ambiguità, sia accertata, ove necessario, mediante rigorosi accertamenti tecnici in sede giudiziale, al fine di tutelare l'interesse pubblico alla esatta differenziazione tra i generi in modo da non creare situazioni non previste dall'ordinamento. Tali elementi, in uno alla dimensione tuttora numericamente limitata del transessualismo, inducono a ritenere del tutto coerente con i principi costituzionali e convenzionali una interpretazione degli articoli 1 e 3 della legge n. 164 del 1982 che, valorizzando la formula normativa "quando risulti necessario", non imponga l'intervento chirurgico demolitorio e/o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari (sentenza n. 15138 del 2015).