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

fondamentali della persona. Interpretata alla luce dei diritti della persona, la mancanza di un riferimento testuale alle modalità attraverso le quali si realizza la modificazione porta ad escludere la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per effettuare l'adeguamento dei caratteri sessuali. Tale esclusione appare, peraltro, il corollario di un'impostazione che, in coerenza con i supremi valori costituzionali, rimette al singolo la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, che deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere. Rimane così *"ineludibile un rigoroso accertamento giudiziale delle modalità attraverso le quali il cambiamento è avvenuto e del suo carattere definitivo"*. Il ricorso alla modificazione chirurgica risulta, quindi, autorizzabile in funzione di garanzia del diritto alla salute, laddove lo stesso sia volto a consentire alla persona di raggiungere uno stabile equilibrio psicofisico, in quei particolari casi nei quali la divergenza tra il sesso anatomico e la psicosessualità sia tale da determinare un atteggiamento conflittuale e di rifiuto della propria morfologia anatomica. In tal senso, quindi, *"il trattamento chirurgico non si configura come prerequisito necessario per accedere al procedimento di rettificazione, bensì come un possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico"*. Conclude, quindi, che la norma va interpretata nel senso che il diritto all'identità di genere è espressione del *"diritto all'identità personale"*, protetto dall'articolo 2 e dall'articolo 8 Cedu, e, nel contempo è strumento per la piena realizzazione del diritto alla salute, anch'esso costituzionalmente protetto.

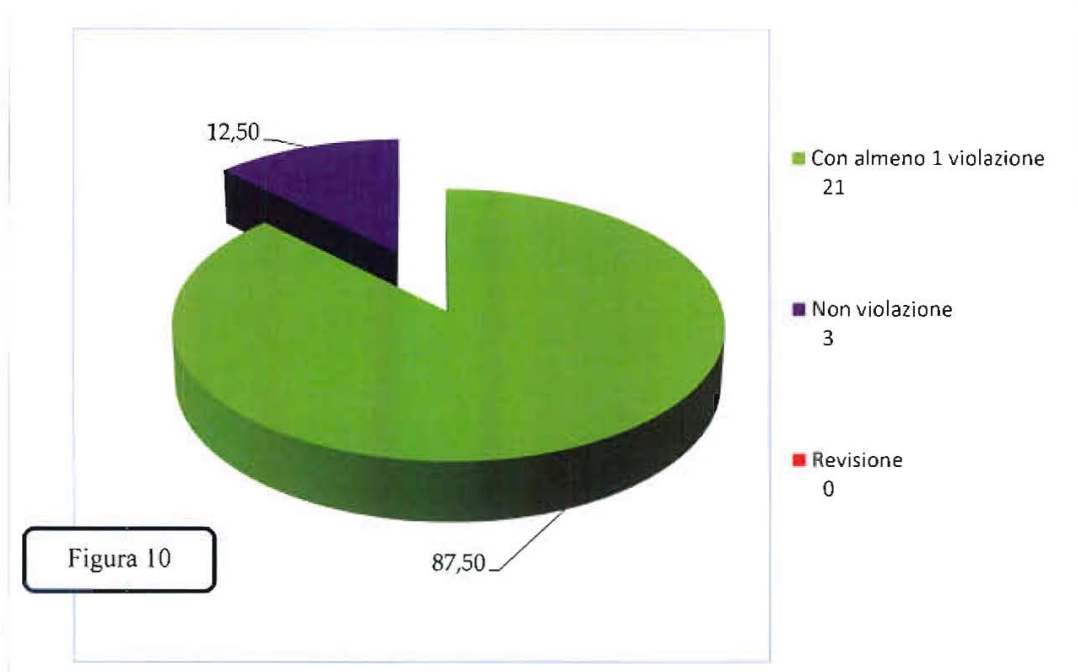
Stante la conformità ai principi costituzionali e convenzionali della disciplina nazionale, appare ragionevole pronosticare un esito favorevole del ricorso, invero mirante a porre una questione di principio e non una situazione corrispondente ad una attuale qualità di vittima di violazione, posto che, al momento della sua proposizione, il ricorrente aveva già da tempo ottenuto il cambio del sesso anagrafico.

2.3. Le sentenze **nei confronti dell'Italia**

Un'importante inversione di tendenza è da registrare sul fronte delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia. Il loro numero complessivo è quasi dimezzato rispetto al 2014, con 24 pronunce in totale, delle quali 21 di constatazione di almeno una violazione (contro le 44 pronunce del 2014, delle quali 39 di constatazione di almeno una violazione). Le sentenze di non violazione sono state, invece, 3 a fronte delle 2 dell'anno precedente. Figura 10

TIPOLOGIA DELLE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA - ANNO 2015

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



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 risultato raggiunto è in buona parte frutto dell'impegno profuso nella definizione del contenzioso seriale pendente, attraverso l'utilizzo degli strumenti di definizione in via amichevole dei casi.

L'importanza del risultato è ancor più evidente alla luce dei dati statistici pubblicati dalla Corte con riferimento alle violazioni constatate a carico degli Stati membri nel periodo 1959-2015.

In tale graduatoria l'Italia è collocata al penultimo posto nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate e maggior numero di violazione dei diritti umani ai sensi della Convenzione, accumulate nel corso di decenni, in particolar modo per le gravi criticità strutturali nel settore della giustizia. Sono state infatti registrate ben 1.189 violazioni del diritto all'equo processo alle quali si aggiungono 358 violazioni in materia di protezione della proprietà (in particolare con riferimento al fenomeno della cd "espropriazione indiretta"). Figura 11

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

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

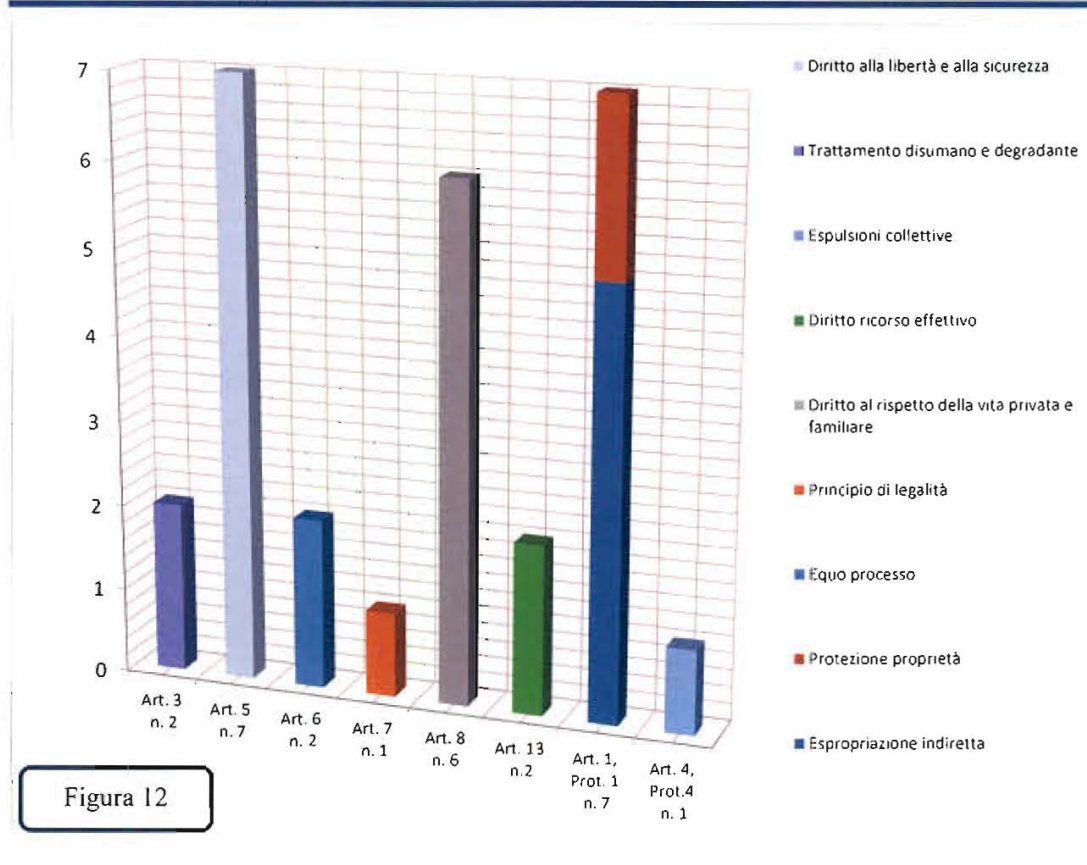


Figura 12

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

Da sottolineare che, per la prima volta, le condanne in materia di equo processo non hanno rivestito il ruolo leader nella classifica delle violazioni constatate: si ricorda che nel 2014 queste pronunce avevano avuto il primato delle violazioni, con 20 sentenze, delle quali ben 11 in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica).

Al di là di pronunce riguardanti casi isolati o questioni già affrontate in precedenza (contenzioso residuale in materia di espropriazioni) hanno un carattere significativo, che merita di essere sottolineato, le pronunce in materia di diritto alla vita privata e familiare che hanno, in particolare, affrontato temi delicati quali i legami familiari e la tutela del principio di biogenitorialità. Le numerose sentenze in materia evidenziano l'esistenza di criticità nel sistema nazionale di protezione dei minori e della famiglia e del ruolo che in tale sistema è svolto dai Tribunali per i minorenni e dai servizi sociali. Per un approfondimento della problematica, *infra*, [capitolo II, par. 3](#).

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

2.4. Le decisioni

Le decisioni pronunciate dalla Corte sono state complessivamente 107 (rispetto alle 49 del 2014). Di queste, 79 decisioni di radiazione dal ruolo per regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, 26 decisioni di irricevibilità, 2 decisioni di inammissibilità.

Da evidenziare il rilevante aumento delle decisioni di radiazione dal ruolo rispetto al 2014, sia nel dato complessivo, incrementato del 118%, sia nel dato relativo alle radiazioni per utilizzo degli strumenti di definizione dei casi in via amichevole o dichiarazione unilaterale (incrementato di oltre il 300% rispetto al 2014, ove le radiazioni da ruolo per questa ragione sono state solo 16).

La spiegazione dell'eccezionale aumento è da collegare fundamentalmente alla realizzazione del Piano di abbattimento del contenzioso seriale Pinto che ha portato alla chiusura di oltre 7000 ricorsi per ritardo nei pagamenti degli equi indennizzi Pinto e che ha visto i primi concreti risultati in termini di radiazioni dal ruolo nel corso del 2015 (45 dichiarazioni unilaterali e 17 regolamenti amichevoli).

In linea con il dato relativo al 2014 è il numero delle radiazioni dal ruolo in materia di espropriazione, che è il risultato della prosecuzione, con la proficua collaborazione del *Greffier* della Corte di Strasburgo, nell'attività di eliminazione delle residue vecchie cause ancora pendenti dinanzi alla Corte. Le decisioni di radiazione dal ruolo relative a questi casi sono state 7 in totale (per la rassegna delle decisioni si rinvia al [capitolo II, par. 2](#)).

Tra le decisioni di irricevibilità si segnala, per la rilevanza del tema sotteso, la pronuncia sul caso *Smaltini c. Italia* (*infra*, [capitolo II, par. 2.1.1](#)) con il quale la ricorrente ha lamentato la violazione del proprio diritto alla vita tutelato dall'articolo 2 della Cedu, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale, ritenendo che l'insorgenza della gravissima patologia di cui soffriva fosse da ricondurre causalmente allo stato di inquinamento ambientale determinato dalle emissioni dell'ILVA di Taranto.

La Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza del ricorso non essendo stato dimostrato dalla ricorrente il nesso di causalità tra il danno lamentato e la mancata adozione da parte dello Stato delle misure positive imposte a tutela del diritto alla vita, in materia di esercizio di attività industriali pericolose.

Questa pronuncia, tuttavia, non chiude la problematica dell'eventuale responsabilità dello Stato per lesioni conseguenti alla inosservanza degli obblighi di protezione, derivanti dall'articolo 2 della Cedu, nella vicenda Ilva di Taranto, posto che pendono dinanzi alla Corte di Strasburgo due analoghi ricorsi: *Cordella e altri c. Italia* (ricorso n. 54414/13) e *Ambrogi Melle e altri 130* (ricorso n. 54264/15).

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

2.5. I regolamenti amichevoli

Come illustrato nel paragrafo precedente, nel corso del 2015 i regolamenti amichevoli formulati su iniziativa del Governo, da valere anche a titolo di dichiarazione unilaterale, sono stati il principale strumento di abbattimento del contenzioso seriale in materia espropriativa e in materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nei pagamenti dell'equo indennizzo Pinto.

Alla chiusura del piano d'azione Pinto, nel dicembre 2014, è seguita un'intensa attività di definizione degli ulteriori ricorsi pendenti in materia di rimedio Pinto, per profili diversi da quelli posti ad oggetto del citato piano.

In materia espropriativa il programma di definizione dei residui ricorsi pendenti, originariamente individuati dal *Greffier* della Corte in una lista di 105 casi, è ormai prossimo alla conclusione. Le proposte di regolamento amichevole si sono basate sui principi cristallizzati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009, sul caso *Guiso-Gallisay c. Italia*, tendenti al riconoscimento di una equa soddisfazione pari al valore venale del bene sacrificato, ma hanno trovato un correttivo nella logica riduttiva insita nella natura transattiva della regolamentazione. Le proposte formulate dal Governo nel corso del 2015 sono state complessivamente 14, sette della quali accolte da controparte con conseguente radiazione delle cause dal ruolo (*infra*, capitolo II, par. 2.3).

Lo svolgimento del programma ha dovuto - e deve - necessariamente tenere conto dei vincoli di bilancio introdotti dall'articolo 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, con la conseguenza che i tempi e le scadenze per la soluzione bonaria delle liti sono stati necessariamente condizionati dall'esigenza di pianificazione delle spese.

2.6. Gli indennizzi

In esecuzione di sentenze di condanna o di decisione di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di euro 77.136.125,58. Il netto incremento della spesa rispetto a quella sostenuta nel 2014 (di euro 5.292.912,00) è il risultato dell'attuazione delle politiche di riduzione del contenzioso seriale poste in essere attraverso i richiamati piani d'azione, che hanno agevolato la chiusura di migliaia di casi in via transattiva, assicurando un risparmio del 30% per i ricorsi in materia di espropriazione indiretta, ed un maggior risparmio, in termini percentuali, per i casi facenti parte del piano Pinto, per i quali sono state adottate decisioni di radiazioni dal ruolo poste in esecuzione nel corso del 2015.

Si evidenzia, infatti, che l'importo citato comprende gli indennizzi pagati in esecuzione di titoli pronunciati in anni pregressi. Tra questi, si citano, per la rilevante entità economica, la sentenza

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

del 23 ottobre 2012, sul caso *Immobiliare Podere Trieste srl c. Italia* (vicenda espropriativa che ha comportato una condanna ad oltre 47 milioni di euro) e la decisione del 25 novembre 2014 sul caso *Società Pratolungo Immobiliare srl c. Italia* (vicenda analoga alla precedente che ha comportato una definizione con regolamento amichevole per circa 20 milioni di euro).

Nell'ambito del totale della spesa sostenuta nel 2015, sono state liquidate 12 pronunce emesse nell'anno in riferimento, per un importo complessivo di euro 1.269.493,00 e 8 decisioni, per l'importo complessivo totale di euro 2.195.910,02.

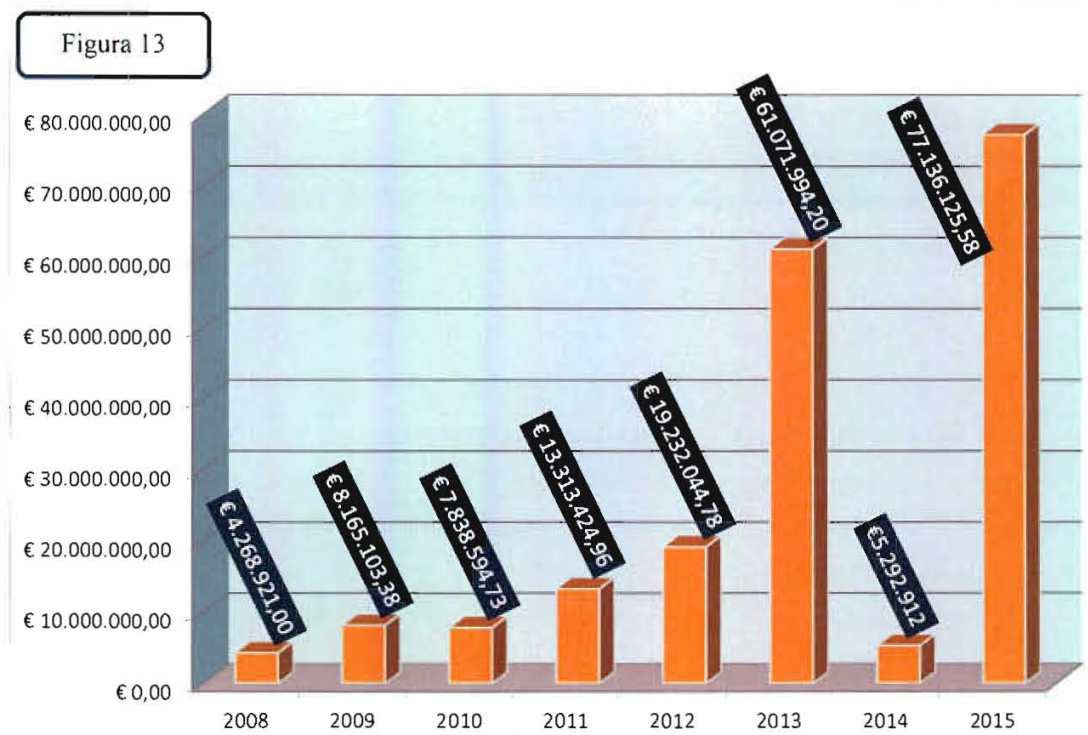
Quanto al piano Pinto, nel corso dell'anno 2015, è stato effettuato il pagamento di 14 decisioni di radiazione dal ruolo per l'importo complessivo di 131.319,04 euro.

Permangono le criticità segnalate dal Ministero dell'economia che rendono non agevole l'attività di liquidazione, nei casi seriali Pinto, per la mancata acquisizione della documentazione propedeutica ai pagamenti, dovuta alle difficoltà che gli studi legali interessati incontrano nel reperire i dati richiesti sia per il vasto numero dei ricorsi patrocinati sia per la dislocazione diffusa sul territorio nazionale degli assistiti.

L'andamento delle spese per risarcimenti registra, quindi, un imponente picco, evidenziato nel grafico che segue, dovuto ai provvedimenti di pagamento disposti dal competente Ministero dell'economia e delle finanze all'esito di un anno di preparazione ed elaborazione di misure di deflazione dei ricorsi pendenti. Figura 13

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

INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2008- 2015



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

2.7. La rivalsa

In applicazione della disciplina recata dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234¹³, nel 2015 è stata avviata una nuova azione di rivalsa da parte del Ministero dell'economia e delle finanze nei confronti dell'ANAS, in relazione alla sentenza *Pecar e Pertot c. Italia* del 24 marzo 2009, per il recupero dell'onere finanziario sostenuto dallo Stato in esecuzione della citata sentenza pari ad euro 50.000,00.¹⁴

Nel corso dell'anno in riferimento la Presidenza del Consiglio dei ministri ha completato l'iter relativo ad azioni di rivalsa già avviate negli anni precedenti con l'adozione di 17 decreti di ingiunzione di pagamento. Tali provvedimenti sono stati inviati al Ministero dell'economia e delle finanze per la notifica nei confronti degli enti interessati.

L'importo complessivo da recuperare ammonta ad € 9.327.007,00.

¹³ V. Relazione al Parlamento per l'anno 2013- pagg. 132 - 133

¹⁴ Si segnala che l'azione di rivalsa nei confronti dell'ANAS, ai sensi dell'articolo 43, comma 10, segue le regole ordinarie. E' stato, pertanto richiesto all'Avvocatura dello Stato di avviare la relativa azione in sede civile.

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

Permangono le criticità, già in passato segnalate, che, secondo gli enti locali e le regioni, inficiano la procedura della rivalsa quale disciplinata dalla legge, soprattutto nella misura in cui la vigente disciplina non consente di operare una graduazione della responsabilità dell'ente al quale si addossano le conseguenze finanziarie derivanti dalle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo. E sono molti i casi in cui gli enti destinatari dei provvedimenti di rivalsa hanno contestato giudizialmente la sussistenza della propria posizione di debito nei confronti dello Stato basandosi fundamentalmente sulla asserita mancata corretta imputazione delle responsabilità.

In tale contesto contenzioso si colloca la recentissima ordinanza con la quale il Tribunale di Bari ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012, nella parte in cui prevede il diritto di rivalsa dello Stato, nei confronti di regioni o di altri enti pubblici "i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali." (ordinanza n. 74 del 2016).

La questione è sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte europea con sentenza di condanna.

Constatato che il Comune aveva già pagato all'interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato italiano, il remittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all'ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l'irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di situazioni e soggetti diversi, anche quando l'operato dell'ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa¹⁵.

Sulla problematica, si anticipa, peraltro, una importante novità che, impregiudicate eventuali modifiche a livello legislativo, porterà in futuro ad una diversa partecipazione e condivisione dell'istituto in questione. E' stato infatti, aperto, presso la sede istituzionale della Conferenza Stato-Città, un tavolo tecnico, sollecitato dall'Anci, finalizzato ad individuare una griglia condivisa di

¹⁵ La questione sarà esaminata dalla Corte costituzionale nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 (ordinanza n. 74/2016).

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

criteri da applicare in sede di rateizzazione dei rimborsi dovuti, al fine di rendere meno oneroso l'impatto sui bilanci dei comuni interessati.

Questa iniziativa avrà un sicuro impatto favorevole non solo al livello di leale collaborazione tra Stato ed enti interessati, ma anche in senso deflattivo del contenzioso.

Sotto questo profilo non può non constatarsi che la vigente disciplina della rivalsa ha finora mostrato una scarsa efficacia nella funzione dissuasiva che ne connota la *mission* e, anche per le ragioni sopra indicate, un minimo tasso di adesione spontanea ed un'elevata conflittualità in sede giudiziaria.

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

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Anche la presente Relazione segue la metodologia inaugurata lo scorso anno nell'analisi delle pronunce della Corte europea, che mira a rendere immediatamente conoscibili le misure individuali e/o generali¹⁶, necessarie per conformarsi alle statuizioni della Corte.

La strutturazione del prospetto delle sentenze in due parti, l'una descrittiva della vicenda contenziosa e della conclusione cui è giunta la Corte, l'altra illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, consente di avere immediata contezza delle cause della riscontrata violazione e di individuare e, conseguentemente, attivare la risposta degli organi interni competenti ad adottare le misure scelte.

L'evidenziazione delle sentenze relative a casi di *violazioni seriali* o di particolare impatto sull'ordinamento interno, ha lo specifico scopo di sensibilizzare, in maniera più immediata, il Parlamento, della perdurante esistenza di carenze strutturali del sistema statale o di avvertire dell'insorgenza di nuove aree di potenziale criticità di rango sistemico.

La metodologia corrisponde inoltre 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 sentenza¹⁷. A quest'ultima esigenza è dedicata specifica trattazione (*infra*, [par. 3](#)).

1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli**1.1.1. Divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)**

• *Cestaro c. Italia* - Sentenza 7 aprile 2015 (ricorso n. 6884/11)

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

QUESTIONE AFFRONTATA:

Uso sproporzionato ed ingiustificato della forza da parte delle forze dell'ordine. Mancanza di un'inchiesta penale effettiva. Carenze della legislazione penale.

¹⁶ 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 altri in futuro (tale seconda esigenza nasce in caso di violazioni non episodiche).

¹⁷ 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 (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).

PARTE PRIMA- L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il caso riguarda fatti di violenza verificatisi, in occasione del Vertice del G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini. Il ricorrente, che all'epoca dei fatti aveva 62 anni, si trovava all'interno della scuola al momento dell'irruzione delle forze di polizia avvenuta nella notte tra il 21 e il 22 luglio 2001. Denunciò di aver subito lesioni personali gravi causate dalle forze dell'ordine (fu colpito sulla testa, alle braccia e alle gambe, e i colpi ricevuti gli provocarono fratture multiple. Fu ricoverato e operato presso l'ospedale di Genova e riportò esiti permanenti).

La procura della Repubblica di Genova aprì un'indagine per accertare gli elementi sui quali si era fondata la decisione di fare irruzione nella scuola Diaz-Pertini, e per chiarire le modalità di esecuzione dell'operazione e, dopo tre anni di indagini, rinviò a giudizio 28 persone tra funzionari, dirigenti ed agenti delle forze dell'ordine. Dodici imputati, tra gli altri, furono condannati, in primo grado, a pene comprese tra i due ed i quattro anni di reclusione, nonché al pagamento in solido con il Ministero dell'Interno, dei costi e delle spese ed al risarcimento dei danni alle parti civili. In appello tutti i condannati beneficiarono di un indulto di tre anni. Inoltre, poiché il termine di prescrizione, tra gli altri, dei delitti di abuso di ufficio per l'arresto illegale degli occupanti della scuola e di lesioni semplici era scaduto, la Corte dichiarò non doversi procedere nei confronti degli autori di questi reati. Le condanne al risarcimento dei danni e al pagamento delle spese furono essenzialmente confermate. Infine, la Corte di cassazione confermò quasi *in toto* la sentenza, dichiarando tuttavia prescritto il delitto di lesioni aggravate per il quale dieci imputati erano stati condannati in primo grado e nove in secondo.

Il ricorrente ha adito la Corte europea, lamentando di essere stato vittima di trattamenti inumani e degradanti, 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 sotto il profilo sostanziale*

Nella valutazione dei fatti la Corte si è basata sulle risultanze acquisite in sede giudiziaria nazionale che avevano confermato le affermazioni del ricorrente riguardanti l'aggressione e le conseguenze di quest'ultima (cfr. §§ 166-168). Ciò premesso, la Corte non ha condiviso la tesi implicitamente avanzata dal Governo, ossia che la gravità dei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia dovrebbe essere relativizzata, avuto riguardo al contesto di estrema tensione derivante dai numerosi scontri che si erano prodotti durante le manifestazioni e alle esigenze, assolutamente particolari, di tutela dell'ordine pubblico. A giudizio della Corte, le tensioni che, come afferma il Governo, avrebbero caratterizzato l'irruzione della polizia nella scuola Diaz, si potevano spiegare non tanto con ragioni obiettive, quanto piuttosto con la decisione di procedere ad arresti mediatizzati e con l'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente. In conclusione, dopo

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

aver richiamato la propria giurisprudenza in materia, la Corte ha qualificato i maltrattamenti subiti dal ricorrente come "tortura" nel senso dell'articolo 3 della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 3 sotto il profilo procedurale*

L'iter argomentativo seguito dalla Corte nel valutare se vi sia stata anche la violazione dell'articolo 3 sotto il profilo procedurale, si è basato sulla nozione di "inchiesta ufficiale effettiva". Secondo i principi enucleati dalla Corte è tale solo un'inchiesta che è avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Se così non fosse, nonostante la sua importanza fondamentale, "il divieto legale generale della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti sarebbe inefficace nella pratica, e sarebbe possibile in alcuni casi per gli agenti dello Stato calpestare, godendo di una quasi impunità, i diritti di coloro che sono sottoposti al loro controllo" (cfr. par. 204 sentenza). Ma, condizione preliminare, affinché un'inchiesta sia effettiva, è che lo Stato abbia adottato una legislazione che punisca le pratiche contrarie all'articolo 3, in modo da consentire all'autorità giudiziaria di perseguire questi illeciti, di valutarne la gravità, di pronunciare pene adeguate e di escludere l'applicazione di qualsiasi misura che possa alleggerire eccessivamente la sanzione, a scapito del suo effetto preventivo e dissuasivo. Inoltre, la Corte ha rilevato che in materia di tortura o di maltrattamenti inflitti dagli agenti dello Stato, l'azione penale non dovrebbe estinguersi per effetto della prescrizione, così come l'amnistia e la grazia non dovrebbero essere tollerate in questo ambito. Applicando i menzionati principi al caso di specie, e, in particolare, l'obbligo imposto allo Stato di identificare e, eventualmente, sanzionare in maniera adeguata agli autori di atti contrari all'articolo 3 della Convenzione, la Corte ha constatato che i responsabili materiali delle violenze commesse nella scuola Diaz non erano stati identificati; che, al termine del procedimento penale nessuno era stato condannato per i maltrattamenti perpetrati nella scuola nei confronti, in particolare, del ricorrente, in quanto i delitti di lesioni semplici e aggravate si erano estinti per prescrizione; che non risultavano informazioni sugli eventuali procedimenti disciplinari a carico dei responsabili degli atti di tortura subiti dal ricorrente. La Corte ha ritenuto, dunque, che la reazione delle autorità non si era stata adeguata alla gravità dei fatti e ciò la rende incompatibile con gli obblighi procedurali che derivano dall'articolo 3. Ha precisato, a tale riguardo, che la violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'articolo 3 non era imputabile alle tergiversazioni o alla negligenza della procura o dei giudici nazionali, ai quali ha riconosciuto, invece, le difficoltà incontrate nel corso delle indagini e del processo penale, nonché la fermezza dimostrata nel valutare la gravità dei fatti attribuiti agli imputati. La violazione era, invece, da addebitare alla legislazione penale italiana che, applicata al caso di specie, si è rivelata inadeguata e al tempo stesso priva dell'effetto dissuasivo necessario per prevenire altre violazioni simili dell'articolo 3 in futuro.

PARTI PRIVE - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ *Sul carattere strutturale della violazione accertata (Articolo 46)*

Tenuto conto dei principi posti dalla sua giurisprudenza e dei motivi che l'hanno indotta, nel caso di specie, a giudicare inadeguata la sanzione inflitta, la Corte ha sottolineato **il carattere strutturale della violazione accertata**. La mancanza nella legislazione penale italiana di una adeguata previsione normativa, dotata altresì di un severo quadro sanzionatorio, per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3, fa sì che la prescrizione come pure l'indulto possono in pratica impedire la punizione dei responsabili sia degli atti di "tortura" che dei "trattamenti inumani" e "degradanti", anche ad onta degli sforzi dispiegati dalle autorità procedenti e giudicanti.

Per quanto riguarda i rimedi, la Corte ha rammentato, innanzitutto, che gli obblighi positivi imposti allo Stato dall'articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adeguato prevedente disposizioni penali efficaci. La Corte ha invitato quindi lo Stato italiano a **dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rispetto all'articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastano con la giurisprudenza della Corte**.

MISURE DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte a titolo di danno morale, nella misura di 45.000 euro, chiude la questione delle misure individuali.

Con specifico riferimento alla concrete misure adottate nei confronti dei soggetti condannati in relazione ai fatti delittuosi posti alla base del ricorso, si evidenzia che in sede disciplinare sono stati emanati 10 decreti di sospensione dal servizio con durata compresa tra 1 e 5 mesi, un richiamo scritto e una sanzione pecuniaria. Sotto un profilo generale, inoltre, come segnalato dal Ministero dell'interno, già immediatamente dopo gli eventi del G8 è stato avviato un più mirato percorso formativo del personale della Polizia di Stato, inserendo nelle materie professionali argomenti relativi alla prevenzione della lesività nelle tecniche di immobilizzazione con l'intento di contemperare le esigenze di una efficace gestione dell'ordine pubblico con la difesa dei diritti umani. Inoltre, specifici approfondimenti sono dedicati, nella formazione dei funzionari, all'attività svolta dall'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) ai fini della prevenzione e del contrasto degli atti di tale matrice.

Sul piano ordinamentale, la sentenza ripropone, in termini pressanti, la questione dell'introduzione del reato di tortura. La relativa proposta di legge è stata approvata dalla Commissione giustizia del Senato in seconda lettura, nel mese di luglio 2015, in un testo risultante dall'unificazione di vari disegni di legge (10-362-388-395-849-874 -B). A seguito delle modifiche

PARTI PRIME - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

introdotte dal Senato, il testo dovrà tornare nuovamente alla Camera dei deputati. Ma, dal 10 luglio 2015 risulta fermo (in stato di relazione presso il Senato).

Rimane quindi ancora inascoltata e, purtroppo, di grave attualità la “espressa e urgente sollecitazione” rivolta al Parlamento dal Primo Presidente della Corte di cassazione che, nella relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2014, aveva evidenziato 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.”.

Considerato che la sentenza sul caso *Cestaro*, come evidenziato nel [capitolo I, par. 2.2.2.1](#), non esaurisce il contenzioso relativo ai fatti verificatisi in occasione del vertice G8 di Genova, è altamente probabile che la perdurante mancata risposta legislativa al grave *vulnus* registrato dalla Corte europea, comporterà ulteriori sentenze di condanna a carico dell’Italia.

1.1.2. Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)

• *Messina c. Italia* – Sentenza 24 marzo 2015 (ricorso n. 39824/07)

**Esito: violazione articolo 5, paragrafi 1 e 5
non violazione articolo 6**

QUESTIONI AFFRONTATE:

Libertà personale sotto il profilo della regolarità della detenzione - Liberazione anticipata - Diniego per errore materiale contenuto nel casellario giudiziale

Il ricorrente è un cittadino italiano condannato a varie pene detentive per reati gravi. L’ultima condanna risulta pronunciata dalla corte d’assise d’appello di Palermo per associazione per delinquere di tipo mafioso con sentenza del 31 gennaio 2001, divenuta definitiva il 17 febbraio 2003. Precedentemente, il ricorrente era stato detenuto: dal 12 gennaio 1976 al 9 giugno 1978; dal 18 ottobre 1985 al 25 maggio 1987; dal 21 febbraio al 26 giugno 1990; dal 13 agosto 1993 all’8 ottobre 2007. La fine della sua pena detentiva era inizialmente prevista per il 28 febbraio 2008.