

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

In entrambi i casi, riguardanti vicende di espropriazione indiretta, i ricorrenti si sono rivolti alla Corte europea, dichiarandosi insoddisfatti del risarcimento ottenuto in sede nazionale, lamentando la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, Cedu.

La Corte ha ritenuto che i giudici interni avevano correttamente constatato la violazione del diritto di proprietà del ricorrente. Inoltre, essa ha constatato che i risarcimenti accordati dai giudici italiani, conformi ai criteri di calcolo stabiliti nella sentenza *Guiso Gallisay*, costituivano una riparazione adeguata e sufficiente. Di conseguenza, i ricorsi sono stati ritenuti incompatibili *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e quindi rigettati.

• *Di Tella e altri c. Italia* - Decisione 12 novembre 2015 (ricorso n. 29231/15)

• *Rinaldi e Cannova c. Italia* - Decisione del 12 novembre 2015 (ricorso n. 44291/15)

#### QUESTIONE TRATTATA

##### Responsabilità dello Stato per inquinamento ambientale - Obblighi di protezione

La materia oggetto delle decisioni in esame è quella della presunta responsabilità dello Stato per la mancata adozione di misure necessarie per rimuovere rifiuti tossici accumulati nell'ambiente (nella c.d. "Terra dei fuochi") e l'omessa informazione sui rischi connessi all'abitare in luoghi inquinati in violazione, in violazione degli obblighi di protezione del diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare posti dagli articoli 8 e 2 della Convenzione.

Nel caso *Di Tella*, ove il ricorso è stato proposto dagli eredi di cittadini residenti nelle zone inquinate, la Corte ha rilevato che le presunte vittime erano decedute prima della presentazione dei ricorsi e, ricordato che le persone decedute non possono introdurre nuovi ricorsi nemmeno per il tramite di rappresentanti, ha dichiarato il ricorso irricevibile per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione.

Nel caso *Rinaldi e Cannova* la Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso a motivo del fatto che gli stessi ricorrenti avevano presentato in precedenza un analogo ricorso con le stesse motivazioni, con ciò contravvenendo al Regolamento della Corte ed al principio di leale collaborazione.

##### 2.1.5. Irricevibilità per incompatibilità *ratione materiae*

• *Monaco c. Italia* - Decisione 8 dicembre 2015 (ricorso n. 34376/13)

#### QUESTIONE TRATTATA:

##### Procedimento disciplinare - Legittimità della sanzione - Controllo giurisdizionale

---

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

---

Il caso riguarda l'irrogazione ad uno studente universitario della sanzione della interdizione dal corso di studio *sine die*, adottata con decreto rettoriale. La condotta sanzionata riguardava l'invio di alcune mail al rettore contenenti espressioni minacciose e ingiuriose, ritenute offensive della dignità e del prestigio dell'Ateneo. Il Tar, adito dal ricorrente per l'annullamento del provvedimento rettoriale, sospese l'esecuzione della sanzione, pur riconoscendone *prima facie* corrette le motivazioni, per il fatto che non era fissato un limite alla durata dell'interdizione. Anche la sanzione interdittiva nella misura massima temporale di tre anni ridefinita dal rettore fu impugnata. Il giudizio amministrativo si concluse con il rigetto del ricorso da parte del Tar, confermato in appello. Il Consiglio di Stato ha ritenuto infondate le doglianze del ricorrente relative al fatto che il secondo decreto era stato adottato senza riaprire l'istruttoria del caso e senza dargli una nuova possibilità di partecipare al procedimento, in quanto era legittimo "conservare" gli atti compiuti nel quadro dell'adozione del primo decreto poiché il secondo procedimento era volto unicamente a rimediare al vizio, rilevato dal Tar, relativo alla durata della sanzione.

Dinanzi a Strasburgo il ricorrente ha lamentato la violazione della Convenzione sotto vario profilo, tra i quali la violazione degli articoli 6 e 13, perché il procedimento disciplinare a suo carico non sarebbe stato equo; e dell'articolo 7, perché la sanzione inflittagli non sarebbe stata prevista dalla legge.

La Corte europea ha ritenuto infondate tutte le doglianze.

Quanto alla presunta violazione degli articoli 6 e 13, la Corte, nel ricondurre la pretesa violazione nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 sotto il profilo civile, e ricordato che tale articolo costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 13, le cui garanzie sono assorbite da quest'ultimo, ha ritenuto che il procedimento disciplinare era stato equo e la sanzione irrogata da organo legittimamente costituito. Il ricorrente, inoltre, aveva avuto la possibilità, di cui si è avvalso, di ricorrere a giudici che hanno esercitato un "controllo giurisdizionale sufficiente" ai sensi della giurisprudenza della Corte.

Quanto alla violazione del principio *nullum crimen sine lege*, basata sull'affermazione che le decisioni rese nei suoi confronti non menzionavano in maniera precisa la condotta che gli era addebitata, la Corte ha notato che le disposizioni dell'articolo 7 non erano applicabili in quanto la controversia non rientrava in alcun modo nella materia penale. Ha pertanto rigettato questo motivo di ricorso per incompatibilità *ratione materiae*.

*P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*2.1.6. **Irricevibilità per tardiva proposizione del ricorso**

• *IDEP e altri c. Italia* – Decisione 12 novembre 2015 (ricorso n. 39393/09)

**Esito: tardiva proposizione del ricorso non motivata**

## QUESTIONE TRATTATA:

**Intervento legislativo di riduzione dei termini di prescrizione di alcuni reati - Possibili pregiudizi per le parti lese**

Nel caso IDEP, per la prima volta la Corte affronta la questione dell'incidenza della cosiddetta legge ex-Cirielli (n.251 del 5 dicembre 2005) nell'aspetto del possibile pregiudizio per le parti lese derivante dalla riduzione dei termini di prescrizione ivi prevista per alcuni reati.

L'occasione è data dal ricorso proposto da quattro società danneggiate dal crack del Gruppo Saccarifero Veneto, che sostanzialmente lamentavano di aver subito gli effetti sfavorevoli alle possibilità di azione civile risarcitoria, a seguito dell'applicazione dei termini più favorevoli di prescrizione per i reati contestati agli amministratori.

La Corte ha ritenuto che il nuovo regime di prescrizione ( nella specie del reato d'interesse privato in atti d'ufficio) non avesse avuto l'effetto di precludere l'azione civile per il risarcimento dei danni, che, ai sensi degli articoli 2943 e 2947 del codice civile, così come interpretati dalla giurisprudenza che era stata messa a disposizione della Corte, avrebbe potuto essere proposta in sede civile, dopo il non luogo per prescrizione, avendo mantenuto il procedimento penale effetti interrattivi in sede civile.

2.1.7. **Irricevibilità e aggiornamento esame**

• *De Nigris c. Italia* – Decisione 31 marzo 2015 (ricorso n. 41266/04)

## QUESTIONE TRATTATA

**Rispetto del diritto di proprietà - Disciplina sul dissesto degli enti locali**

La vicenda presenta analogie con i due casi (*De Luca c. Italia*, n. 43870/04 e *Pennino c. Italia*, n. 43892/04), nei quali l'Italia è stata condannata dalla Corte per violazione dell'art. 6, paragrafo 1, e dell'art. 1, Protocollo<sup>41</sup>. La Corte ha anche rigettato le istanze di revisione presentate dal Governo italiano, nonostante fossero basate sulla motivazione che, nelle more del ricorso alla Cedu, era stato assolto il debito in favore dei ricorrenti<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 63 e seguenti.

<sup>42</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 103 e 104.

*P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

Nel presente caso, la Corte ha ritenuto di acquisire dal Governo **osservazioni aggiornate sullo stato della procedura**, prima di pronunciarsi sulla ricevibilità.

Per la presunta violazione dell'articolo 13 la Corte ha, invece, ritenuto che le motivazioni addotte fossero da ritenersi assorbite da quelle relative all'invocata violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.

## 2.2. Le decisioni di inammissibilità

### 2.2.1. Infondatezza dei motivi

• **Giorgini c. Italia - Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 20034/11)**

#### QUESTIONE TRATTATA:

**Equo processo - Ammissibilità della detenzione di persone in età avanzata**

Ebe Gigliola Giorgini detta "Mamma Ebe" è stata condannata per associazione a delinquere ed esercizio abusivo della professione medica, con sentenza divenuta definitiva il 13 marzo 2016.

Nel suo ricorso alla Corte europea, proposto nel 2011, ha lamentato, in particolare, che la sua custodia cautelare in carcere, a causa dell'età avanzata e del suo stato di salute, violava l'articolo 3 della Cedu.

Nel respingere il motivo di ricorso per manifesta infondatezza, la Corte ha precisato che **non costituisce una violazione dell'articolo 3 della Convenzione la decisione delle autorità nazionali di disporre la detenzione di una persona di una certa età, a condizione che vengano rispettate le esigenze legate all'età e alla salute**. Nel caso di specie, in base delle prove di cui disponeva e tenendo presenti le sollecite ed effettive risposte delle autorità, alla Corte non risultava che alla ricorrente fossero state negate cure sanitarie, o specifiche misure che le autorità avrebbero dovuto adottare per garantire la sua salute e il suo benessere.

Quanto alla pretesa violazione dell'articolo 6, addotta dalla ricorrente in relazione alla circostanza che in una sola udienza l'avvocato della ricorrente non fosse stato presente, la Corte ha considerato che il procedimento in cassazione è fondato sulla forma scritta; che la Corte di cassazione aveva esaminato tutti i motivi di ricorso e li aveva respinti in modo ragionato e debitamente motivato e che la ricorrente aveva firmato un consenso scritto per l'adesione allo sciopero. Parimenti infondata è stata ritenuta anche la pretesa violazione della libertà di religione avanzata dalla ricorrente, che affermava di essere fondatrice di una associazione religiosa e che la sua condanna penale per associazione a delinquere avrebbe costituito, un'ingiustificata ingerenza nella libertà di manifestare la sua religione con gli altri fedeli.

P.A.R.T.E. P.R.I.M.A. - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

2.3. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale

2.3.1. In materia espropriativa o di ritardo nei pagamenti degli indennizzi Pinto

• *Agresti e altri 170 c. Italia - Decisione 19 marzo 2015 (ricorso n.40440/11) + altri 68 ricorsi*

Si tratta di 69 ricorsi con pluralità di parti nei quali la Corte ha pronunciato decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale ritenuta congrua dalla Corte, sia in materia espropriativa (in totale 7 regolamenti amichevoli) che in materia di indennizzo Pinto (in totale 45 dichiarazioni unilaterali e 17 regolamenti amichevoli).

2.3.2. In materia di ritardo nell'esecuzione di una sentenza per l'attribuzione di assegno alimentare

• *Markowicz c. Italia - Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 23563/04)*

La ricorrente, cittadina polacca aveva proposto ricorso alla Corte europea per presunta violazione dell'articolo 6 Cedu, in relazione all'eccessiva durata del procedimento disciplinato dalla convenzione di New York del 1956 volto al recupero dell'assegno alimentare stabilito dal tribunale di Varsavia in favore del figlio.

Ancorché il Governo avesse evidenziato alla Corte le ragioni della lunghezza del procedimento per l'esecuzione in Italia del titolo, impiegato nel tentativo di trovare una soluzione conciliativa con la ricorrente, di fronte alla constatazione che la condanna della Corte appariva nel caso di specie difficilmente evitabile, comportando più pesanti esborsi monetari e la sottoposizione alla fase successiva del monitoraggio dell'esecuzione della sentenza, su proposta del competente Ministero dell'interno è stata offerta alla ricorrente un indennizzo per il danno morale, che è stato ritenuto congruo dalla Corte, con la conseguente radiazione della causa dal ruolo.

2.3.3. In materia di applicazione di misure di prevenzione

• *Cacucci e Sabatelli c. Italia - Decisione 25 agosto 2015 (ricorso n. 29797/09)*

Il caso è identico a quello già deciso dalla Corte con la sentenza *Bocellari e Rizza c. Italia* del 13 novembre 2007, con la quale è stato accertato che la disciplina dei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione è in contrasto con l'articolo 6 Cedu laddove non prevede che il processo si svolga in pubblica udienza ( si tratta di casi anteriori alla sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 12 marzo 2010 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 4 della legge 1423 del 1956 e

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

dell'articolo 2-ter della legge n. 575 del 1965 nella parte in cui non consentono la facoltà di richiedere la pubblica udienza).

Nel precedente *Bocellari e Rizza*, la Corte ha ritenuto che la dichiarazione di violazione costituisca di per sé equa soddisfazione per il ricorrente, riconoscendogli solo le spese del giudizio.

In applicazione di tale precedente e come già effettuato dell'analogo caso *Frascati c. Italia* (ricorso n. 5382/08), è stato offerto ai ricorrenti il rimborso delle spese del procedimento, ottenendo in tal modo la cancellazione della causa dal ruolo.

2.3.4. **In materia di violazione del diritto alla vita privata e familiare - Trasferimento di detenuto**

• *Dell'Anna c. Italia* - Decisione 15 dicembre 2015 (ricorso n. 50521/13)

La particolarità della vicenda è che in sede nazionale il ricorrente aveva già ottenuto il riconoscimento dei diritti tutelati dalla Cedu con gli articoli 8 e 2, Protocollo 1, da parte del magistrato di sorveglianza che aveva dichiarato l'illegittimità del trasferimento del ricorrente dal carcere di Nuoro e l'affermazione del suo diritto al mantenimento dei rapporti con la famiglia e alla prosecuzione degli studi. Ma il provvedimento del magistrato di sorveglianza non era stato eseguito dall'Amministrazione penitenziaria.

Considerata quindi la sostanziale ineffettività del rimedio offerto, tenuto conto della cospicua giurisprudenza della Corte in materia, il Governo ha formulato una proposta di regolamento amichevole accettata da controparte, con conseguente radiazione della causa dal ruolo.

2.3.5. **In materia di diritto ad avere elementi identificativi della famiglia biologica**

• *Cavallaro c. Italia* - Decisione 10 ottobre 2015 (ricorso n. 81292/12)

La ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, rilevando di non aver potuto accedere in sede nazionale ai dati identificativi della propria madre e della famiglia biologica e risalire, quindi, alle proprie origini.

Ha osservato al riguardo che il legislatore, nel tutelare il diritto all'anonimato della madre, non avrebbe operato un corretto bilanciamento con il diritto del figlio naturale, a conoscere le proprie origini biologiche. E, con particolare riferimento all'assunto del Governo in ordine all'introduzione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 278/2013 - di un rimedio effettivo a tutela delle posizioni analoghe a quelle azionate, ha contestato che il sistema italiano non offrirebbe comunque alcuna possibilità di conoscere le proprie origini in caso di madre deceduta.

*P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

Ancorché il Tribunale per i minorenni di Catanzaro si fosse adeguato alle decisioni della Corte e avesse disposto le ricerche della madre biologica al fine dell'interpello sulla volontà di mantenere l'anonimato, la mancanza di una regolamentazione della materia avrebbe reso incerto l'esito della causa. Per tali regioni il Governo ha ritenuto equo offrire alla controparte un indennizzo a titolo di danno morale la cui accettazione ha comportato la radiazione della causa dal ruolo.

**3. PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE SENTENZE IN TEMA DI MANCATO RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE**

Già in passato, in sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia<sup>43</sup>, la Corte europea aveva fatto discendere dall'applicazione dell'articolo 8 della Convenzione, che impone il rispetto della vita privata e familiare, oltre che obblighi negativi di non ingerenza in capo agli Stati, anche obblighi positivi, implicanti l'adozione di misure finalizzate al rispetto della vita familiare e la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i diritti degli interessati.

Tra tali misure, la Corte aveva fatto rientrare espressamente quelle volte a mantenere o ristabilire legami familiari, in particolare tra genitori e figli, e soprattutto in ipotesi di dissoluzione della convivenza. Secondo le indicazioni della Corte, la concreta messa in opera di tali misure e strumenti deve essere tempestiva, potendo il decorso del tempo avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni familiari.

Nel contenzioso in parola, dunque, risulta decisivo l'accertamento, ad opera della Corte europea, relativo al se le autorità nazionali abbiano in tempi brevi adottato - allo scopo di mantenere il legame familiare o facilitare il riavvicinamento - ogni misura necessaria e ragionevolmente esigibile nel caso concreto, fermo restando che legittimamente gli Stati - in casi eccezionali quali quelli coinvolgenti maltrattamenti, abusi sessuali o violenze - possono disporre l'interruzione dei contatti tra minori e familiari.

Come si è visto, il 2015 ha fatto emergere il preoccupante dato dell'accrescimento di pronunce che evidenziano, da parte della Corte Edu, criticità dell'organizzazione statuale che in Italia è preposta, mediante interventi dei servizi sociali e degli organi di giustizia minorile, ad assicurare il mantenimento dei rapporti tra minori e i loro familiari, a facilitare il riavvicinamento in caso di difficoltà o a gestire l'interruzione dei contatti in casi eccezionali.

Al paragrafo 1 si è dato conto delle sentenze pronunciate in materia nel 2015, alle quale si reputa opportuno aggiungere un ultimo caso la cui definizione si è avuta nel 2016, a conferma

<sup>43</sup> *Piazzì c. Italia* - ricorso n. 36168/09; *Lombardo c. Italia* - ricorso n. 25704/11; *Santilli c. Italia* - ricorso n. 51930/10.

---

*PARTI PRIMA- L'ESCUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

---

ulteriore dell'orientamento della Corte. Con sentenza della prima sezione del 28 aprile 2016<sup>44</sup>, la Corte ha ritenuto la violazione dell'articolo 8 Cedu, per il fatto che l'autorità giudiziaria italiana non aveva reintegrato una madre nell'esercizio della responsabilità genitoriale, fondando la decisione negativa su relazioni di esperti risalenti a molti anni prima e su dichiarazione della minore. La vicenda, scaturita da una separazione nell'ambito della quale la bambina era stata affidata al padre con diritto della madre a incontrare la figlia due pomeriggi alla settimana in presenza di un assistente sociale, aveva visto tra l'altro - dovendo la madre sottoporsi a una terapia e non avendola seguita mantenendo un atteggiamento di contestazione verso gli assistenti sociali - disporsi da parte del tribunale la sospensione della responsabilità genitoriale della stessa madre, valutando l'autorità giudiziaria negativo, per il benessere della bambina, il contatto con la madre.

Dinanzi alla Corte, la ricorrente aveva lamentato l'impossibilità di incontrare sua figlia per circa dieci anni a causa della decisione del tribunale, che aveva basato il proprio giudizio su relazione di esperti di tempo addietro che ritenevano auspicabile che la bambina si staccasse dalla madre e che questa si sottoponesse a terapia di sostegno avendo difficoltà psicologiche (personalità narcisistica e scarsa empatia). Non avendo la madre seguito il programma, per ciò solo - in tesi - l'autorità giudiziaria aveva affermato che il miglioramento del rapporto madre-figlia non era più possibile, tenuto anche conto dell'atteggiamento negativo verso gli operatori sociali. Nessun conto era stato tenuto, secondo la ricorrente, del fatto che poi ella si era sottoposta a psicoterapia presso due psichiatri e della produzione di un certificato che attestava che non soffriva di alcuna malattia, avendo gli organi competenti dato grande peso all'audizione della minore la quale aveva dichiarato di non voler avere contatti con la madre che, però, non vedeva da sette anni. Anche in questo caso la Corte imponeva all'Italia di riesaminare la domanda della donna di reintegro nell'autorità genitoriale, tenendo conto della situazione attuale della madre e dell'interesse superiore della minore, valutato in maniera diversa da quanto effettuato dagli operatori interni.

Dal complesso delle fattispecie passate in rassegna, possono sintetizzarsi i rilievi di carattere strutturale e sistemico che vengono mossi al complessivo operare dei servizi sociali e della giustizia minorile italiani in tema di mantenimento o ristabilimento di legami familiari, in particolare tra genitori e figli (ma come si è visto, anche in relazione ad altri rapporti familiari quali quelli coinvolgenti i nonni), e soprattutto in ipotesi di dissoluzione della convivenza tra i genitori.

---

<sup>44</sup> *Cincimmo c. Italia* - ricorso n. 68884/13.

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

Anzitutto, la Corte stigmatizza l'adozione di provvedimenti tesi - anche in assenza di violenza, abusi o maltrattamenti<sup>45</sup> - a spezzare il legame tra minore e altri familiari. In particolare, la Corte appare esigere, allorché le difficoltà dipendano da situazioni di vulnerabilità dei genitori (condizioni sociali e finanziarie, malattia anche psichiatrica, fino alla detenzione per ragioni non afferenti al rapporto familiare), il mantenimento del legame previo adeguato supporto dell'assistenza sociale, finalizzata alla soluzione dei problemi generatori della difficoltà, in luogo della recisione del legame mediante adottabilità. In questo senso, viene proposta una valutazione della nozione di interesse del minore diversa da quella talvolta adottata dagli organi minorili nazionali, che va temperata con il quadro di difficoltà non ascrivibile a violenza.

La Corte, poi, in più casi indica l'opportunità che le valutazioni dei servizi sociali e della giustizia minorile siano soggette a continui aggiornamenti delle fonti informative, tenendo conto dei progressi delle situazioni. Le fonti stesse dovrebbero essere il più possibile imparziali, escludendo ad esempio singoli esponenti o strutture dei servizi sociali interessati alle vicende, dichiarazioni dello stesso minore o dell'altro genitore in posizione di conflittualità. La Corte, inoltre, rispetto all'agire del giudice nazionale, dà minore importanza agli accertamenti psicologici/psichiatrici di natura provvisoria e finanche ai sospetti di abusi non accertati in maniera definitiva, ammettendo nel frattempo, se del caso, misure provvisorie non lesive del legame familiare.

Circa l'operare specifico degli organi di giustizia minorile, la Corte lamenta l'adozione da parte degli stessi di misure che appaiono automatiche e poco personalizzate, spesso adottate sulla base di indagini provvisorie di natura giudiziaria e psicologica e ciononostante impeditive dei rapporti familiari; lamenta altresì l'eccessiva delega degli accertamenti ai servizi sociali e a esperti in materia psicologica, censurando l'assenza di diretta gestione da parte del giudice attraverso verifiche efficaci e tempestive.

La Corte sembra, infine, sempre più incline, come si rileva dalle ultime decisioni: a) a tenere conto delle precedenti condanne dell'Italia per trarre conclusioni in tema di affidabilità dei servizi sociali (per il momento non vi sono statuizioni generalizzabili circa gli organi di giustizia, salvo quanto detto in tema di eccessiva delega ai servizi); b) a disporre misure attuative della decisione, quali la revisione del procedimento di adottabilità o misure in tema di contatti tra familiare e minore.

Su tali aspetti, si fa riserva di approfondimento con la successiva Relazione, allorché - completata la ricognizione delle problematiche - potrà ipotizzarsi un quadro di interventi organici anche in base ad eventuali ulteriori pronunciamenti della Corte europea.

Può, peraltro, menzionarsi sin d'ora:

<sup>45</sup> Circa i casi eccezionali, cfr. anche le sentenze *Zhou c. Italia* del 21 gennaio 2014 e *Clemeno e altri c. Italia* del 21 ottobre 2008.

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

- che la legge quadro n. 328 del 2000 (recente "Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") ha inciso pochi anni or sono in tema di struttura e funzioni dei servizi sociali, gestiti dagli enti locali;
- che nella presente legislatura, la Camera dei deputati ha approvato il 10 marzo 2016 il disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 2953-A, trasmesso al Senato, che delega il Governo a effettuare un'ampia riforma del processo civile, in un'ottica di specializzazione e semplificazione dell'offerta di giustizia. Il disegno di legge istituisce nuove sezioni specializzate presso i tribunali dei capoluoghi dei distretti delle corti d'appello, ove si unificherà la trattazione dei procedimenti civili attualmente di competenza del tribunale ordinario e di quello per i minorenni, oltre che dei procedimenti attribuiti oggi al giudice tutelare in materia di minori ed incapaci<sup>46</sup>. Resta la valorizzazione della professionalità e delle competenze dei tribunali e delle procure per i minori, mantenendosi la specializzazione e la composizione mista dei collegi con esperti in psicologia e materie sociali;<sup>47</sup>
- che, in relazione a problematiche circa eventuali incompatibilità dei giudici minorili onorari che allo stesso tempo svolgono ruoli presso centri di affido finanziati a carico degli enti pubblici, messe in correlazione alle risultanze delle indagini del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in relazione all'entità statistica delle recisioni dei rapporti familiari mediante affidamenti e adottabilità<sup>48</sup>, appare opportuno segnalare la circolare del 26 ottobre 2015 con la quale il Consiglio superiore della magistratura ha emanato il bando - con criteri più restrittivi in tema di incompatibilità - per la nomina dei giudici onorari minorili per il periodo 2017-2019; a tale misura potrebbe essere opportuno affiancare apposite attività formative in ordine al contenuto della giurisprudenza della Corte europea.

<sup>46</sup> Sul tema era intervenuta la Commissione giustizia della Camera dei deputati che con la risoluzione n. 7-00888 ha impegnato il Governo "ad assumere iniziative per riformare la materia della tutela dei minori e della famiglia istituendo il tribunale della famiglia in ogni città ove già vi sia il Tribunale ordinario facendo sì che:

a) il Tribunale della famiglia racchiuda la necessaria e specifica competenza a trattare di ogni questione attinente la famiglia, quali, separazioni, divorzi, affidamento minori, responsabilità genitoriale, adozioni, affidi, ora suddivisi tra la competenza del tribunale ordinario, del giudice tutelare, del tribunale per i minorenni;

b) presso il tribunale della famiglia possano esercitare la propria professione, i magistrati, i giudici, i cancellieri, periti e i professionisti specificamente formati sulla materia al fine di garantire l'interesse della famiglia e dei minori coinvolti rimuovendo l'attuale frammentazione."

<sup>47</sup> Sull'argomento della composizione mista dei collegi, in sede europea si sollevano perplessità (v. ad es. Opinion (2012) no. 15 of the Consultative council of European judges on the specialisation of judges adopted at the 13th plenary meeting (Paris, 5-6 november 2012), al cui paragrafo 33 si esprime la preferenza che gli esperti non partecipino alla decisione, potendo introdurre elementi non giuridici non sottoposti al previo contraddittorio con le parti); nel nostro Paese, viceversa, la particolare composizione del giudice minorile, in sede penale, è ritenuta dalla Corte costituzionale garanzia dell'interesse del minore nel procedimento penale minorile (sentenze dalla n. 310 del 2008 alla n. 1 del 2015).

<sup>48</sup> Rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in Quaderni della Ricerca sociale, n. 31 del 2015, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Pages/default.aspx>

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

---

III. IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

## PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

## 1. IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

Il presente paragrafo è dedicato alla trattazione dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate negli anni pregressi, per alcuni casi di particolare interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della Cedu<sup>49</sup>, dando conto dei più importanti sviluppi del processo di supervisione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, come illustrati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2015<sup>50</sup>.

Da tale rapporto emerge che, con riferimento ai casi tuttora pendenti, la posizione italiana è in linea con il trend in diminuzione generale registrato. Infatti, a fronte dei 2622 casi pendenti nel 2014, il dato finale relativo al 2015 è pari a 2421, con una diminuzione dello 0,07%. È importante evidenziare che la quasi totalità dei casi pendenti riguarda ancora un volta le problematiche relative all'eccessiva lunghezza dei processi nonché l'insufficienza dei rimedi domestici e i ritardi nei pagamenti dell'equo indennizzo Pinto.

PRINCIPALI CASI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2015<sup>51</sup>

Casi principali, incluse sentenze pilota	N. del ricorso (primo caso)	Data della sentenza	Numero di casi pendenti davanti al Comitato dei Ministri	Violazione <i>Nota: lo stato di esecuzione si trova nell'Appendice 5 – Panoramica tematica</i>
Agrati ed altri	43549/08	28/11/2011	9	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA passato agli enti locali
Cestaro	6884/11	07/07/2015	1	Atti di violenza e maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
Ceteroni (gruppo)	22461/93	15/11/1996	2067	Eccessiva durata dei processi civili (procedure fallimentari incluse), penali e amministrativi. Criticità dei rimedi interni introdotti nel 2001: importi insufficienti e ritardi nel pagamento degli indennizzi
Luordo (gruppo)	32190/06	17/10/2003	25	
Mostacciolo e Gaglione (gruppo)	64705/01	29/03/2006	163	
Abenavoli (gruppo)	25587/94	02/09/1997	118	Incongruenza nel sistema giuridico italiano nel campo della procreazione medicalmente assistita
Costa e Pavan	54270/10	11/02/2013	1	
Di Sarno ed altri	30765/08	10/04/2012	1	Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi
M.C. e altri – sentenza pilota	5376/11	03/12/2013	1	Disposizione legislativa che annulla retroattivamente la rivalutazione annuale di una componente supplementare dell'indennità per i casi di contaminazione accidentale derivante da trasfusioni di sangue infetto.

Fonte: Relazione annuale 2015 - Corte europea dei diritti dell'uomo

<sup>49</sup> Si ricorda che l'articolo 46 impone alle Alte parti contraenti l'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie delle quali sono parti. Si tratta di un obbligo che, in linea con il carattere sussidiario della protezione accordata dalla Convenzione, vincola gli Stati solo con riferimento ai risultati da raggiungere, lasciando quindi loro discrezionalità nella scelta dei mezzi.

<sup>50</sup> Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of human rights, 9<sup>th</sup> Annual Report of the Committee of Ministers – 2015 – Council of Europe.

<sup>51</sup> Si chiarisce che i casi pendenti indicati nella tabella sono ricondotti ai filoni o ai singoli casi principali già decisi con sentenza.

*P.A.R.T.E. P.R.I.M.A - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE*

Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

**1.1.1. *Costa e Pavan c. Italia* – sentenza 28 agosto 2012 (ricorso n. 54270/10) in materia di procreazione medicalmente assistita – Divieto di diagnosi pre-impianto**

Con la sentenza del 28 agosto 2012 sul caso *Costa e Pavan c. Italia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha censurato le disposizioni della legge n. 40 del 2004 in tema di diagnosi pre-impianto, dichiarando la violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

All'origine della pronuncia vi era un ricorso proposto da due cittadini, portatori sani di patologia genetica trasmissibile, che avevano lamentato una violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione, in quanto la legislazione italiana sulla fecondazione medicalmente assistita non consentiva loro di poter accedere alla diagnosi genetica pre-impianto, al fine di selezionare un embrione che non fosse affetto dalla specifica patologia dei ricorrenti.

I principali temi sollevati dalla sentenza e le misure di esecuzione avviate sono stati già trattati nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014 (pagg. 114 e seguenti). In questa sede se ne aggiornano gli sviluppi.

#### **STATO DI ESECUZIONE**

In aggiunta al piano d'azione trasmesso nel febbraio 2014, l'Italia ha comunicato ulteriori informazioni nel maggio 2015. Sul piano delle misure individuali è stato ricordato che, in sede di esecuzione della sentenza, il Tribunale civile di Roma, con ordinanza del 26 settembre 2013, resa ai sensi dell'articolo 700 c.p.c., ha disposto a carico del Servizio sanitario nazionale l'accesso della coppia al trattamento della procreazione medicalmente assistita, previo esame clinico e diagnostico degli embrioni generati tramite fecondazione in vitro, in coerenza con i principi stabiliti dalla Corte europea nella sentenza citata. In esecuzione di tale ordinanza, la competente ASL ha sottoposto la coppia al trattamento con interventi a scadenze programmate.

Sul piano delle misure generali, è stata data informativa al Comitato dei ministri dell'intervenuta sentenza n. 96 del 5 giugno 2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, nella parte in cui non consentivano il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194, accertate da apposite strutture pubbliche (più diffusamente sulla sentenza, *infra*, parte II, capitolo I, par. 2.1.4.2). La Corte

---

*PARTE PRIMA - II. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE*

---

costituzionale ha così accolto la problematica come prospettata dal Tribunale di Roma che aveva sollevato la questione<sup>52</sup>.

**Il Comitato dei ministri, nel prendere atto delle informazioni fornite, ed ai fini dell'auspicabile prossima chiusura del monitoraggio, attende ora che l'Italia indichi se e come, in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale, le coppie che versino in una situazione simile a quella oggetto del caso deciso, hanno accesso alle procedure, ovvero se è necessario un intervento del legislatore per regolare le condizioni per tale accesso.**

Sotto questo profilo si rileva che, venuta meno quella imposizione normativa che la Corte europea ha trovato illogica nella sentenza *Costa e Pavan*, anche le coppie fertili potranno avere accesso alla diagnosi preimpianto. Può, quindi, ritenersi che la sentenza resa dalla Corte costituzionale garantisca la piena esecuzione della pronuncia della Corte (sotto il profilo dell'adozione delle misure generali), senza che sia necessario alcun intervento normativo.

**1.1.2. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia - Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09) in materia di respingimenti.***

La pronuncia 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, 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 l'articolo 4 del Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri); l'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti); l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo) combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4. I giudici di Strasburgo hanno 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 (§ 224), ritenendo pertanto essersi concretizzata, nella fattispecie esaminata, la violazione dell'articolo 4 del Protocollo 4.

## STATO DI ESECUZIONE

---

<sup>52</sup> Tribunale di Roma, ordinanze n. 69 del 15 gennaio 2014 e n. 89 del 28 febbraio 2014.

---

*PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE*

---

L'Italia ha presentato al Comitato dei ministri un piano d'azione il 23 luglio 2015 che è in fase di valutazione. Il Governo ha ricordato che, come ampiamente dimostrato dal bilancio d'azione sull'esecuzione della sentenza *Hirsi e altri c. Italia*, l'Italia da molto tempo persegue una politica di accoglienza che offre la possibilità di accedere alle procedure di protezione internazionale, come raccomandato dalle organizzazioni internazionali umanitarie e conformemente ai principi della giurisprudenza della Corte.

**1.1.3. *Di Sarno e altri c. Italia - Sentenza 10 aprile 2012 (ricorso n. 30765), in materia di danno da inquinamento ambientale***

Si ricorda che la sentenza<sup>53</sup> riguarda il caso presentato da residenti e lavoratori di un comune campano che avevano lamentato come *“la cattiva gestione da parte delle autorità italiane del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione”*, tutto ciò con grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

La Corte, in applicazione della propria giurisprudenza in materia, ha ribadito che dall'articolo 8 della Convenzione discendono obblighi positivi per gli Stati, tenuti a mettere in atto una regolamentazione idonea a proteggere effettivamente la vita privata e familiare dagli effetti negativi di attività pericolose. Per quanto attiene agli obblighi procedurali, sempre derivanti dall'articolo 8, la Corte ha precisato che una importanza particolare va attribuita alla diffusione delle conoscenze che consentono di valutare i rischi ai quali il pubblico è esposto. Nel caso di specie *“l'incapacità prolungata delle autorità italiane nel garantire il buon funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha violato il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale.”* Viceversa, per quanto riguarda il profilo procedurale, la Corte ha ritenuto che non vi è stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane avevano adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania. La Corte ha, infine, constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in quanto i ricorrenti non avevano potuto disporre di mezzi giuridici a far valere le loro ragioni innanzi alle autorità nazionali.

## STATO DI ESECUZIONE

---

<sup>53</sup> In Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 62.

*PARTI PRIMA - II. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE*

Il Comitato dei ministri ha dato atto della trasmissione, nell'aprile del 2014, del piano d'azione predisposto dalle autorità italiane e delle informazioni successivamente fornite in ordine alle più recenti misure adottate per risolvere i problemi collegati alla gestione dei rifiuti nella Regione Campania, constatando che non si sono più registrati casi di accumulo incontrollato di rifiuti nelle pubbliche strade.

Con gli opportuni aggiornamenti delle informazioni già rese, in particolare in ordine all'impatto delle misure assunte o di quelle che si renderanno necessarie al fine di impedire il ripetersi della situazione di criticità censurata dalla Corte, si potrà chiedere la chiusura del monitoraggio.

**1.1.4. Grande Stevens e altri c. Italia – Sentenza 4 marzo 2014 (ricorsi n. 18640/10 ed altri) in materia di diritto all'equo processo sotto il profilo del *ne bis in idem***

Nella Relazione per il 2014<sup>54</sup> si è dato ampiamente conto della sentenza con cui la Corte europea, ritenendo, tra l'altro, vincolato il nostro Paese al rispetto dell'articolo 4, Protocollo 7, Cedu, nonostante l'apposizione di riserva, aveva dichiarato responsabile lo stesso per violazione della citata norma nonché dell'articolo 6 della Cedu, in quanto, dopo l'irrogazione di sanzioni amministrative da parte della Consob in materia di "market abuse", l'avvio di un processo penale sugli stessi fatti a carico dei ricorrenti avrebbe violato il divieto del "ne bis in idem", per essere le sanzioni inflitte da considerare come penali ai fini di cui trattasi. Sempre nella Relazione per il 2014<sup>55</sup> si è riferito che la Corte di cassazione, con ordinanze del 15 gennaio 2015 e del 21 gennaio 2015, aveva sollevato innanzi alla Corte costituzionale – dopo l'interpretazione fornita dalla Corte europea circa l'esigenza di rispetto del principio del "ne bis in idem" – dubbi di costituzionalità in riferimento all'articolo 117, comma 1, Cost. in ordine a due fattispecie di "doppio binario" sanzionatorio costituite, appunto, dal "market abuse" e dall' "insider trading".<sup>56</sup>

**STATO DI ESECUZIONE**

La questione ha continuato ad essere, innanzitutto, all'attenzione dei giudici comuni italiani. In particolare:

<sup>54</sup> Relazione per il 2014, pp. 74 ss.

<sup>55</sup> Relazione per il 2014, pp. 161 ss.

<sup>56</sup> Trattasi dell'abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato, di cui – quanto alla sanzione penale – agli artt. 184 e 185 del Testo unico della finanza (TUF) approvato con d. lgs. n. 58 del 1998 e – quanto alla sanzione amministrativa – agli artt. 187-bis del TUF medesimo, come vigente.