

---

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

---

Con riferimento al processo penale (i cui ritardi incidono per un 5% circa del totale), gli interventi normativi di maggior rilievo sono derivati dall'iter parlamentare del disegno di legge governativo approvato dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015 (A.C. 2798)<sup>85</sup>.

L'idea ispiratrice dell'intero progetto di riforma della normativa penale sia sostanziale che processuale, è che il recupero di tempi ragionevoli per il processo penale non può prescindere da una forte attenzione al tema della tutela dei diritti coinvolti dall'accertamento penale, perché la durata ragionevole, oltre che per dettato costituzionale, è condizione essenziale perché possa dirsi attuato il "giusto processo"<sup>86</sup>.

Il disegno di legge presenta quindi una *ratio* che coniuga la finalità deflattiva ad un più vasto progetto riformatore di istituti più sensibili ai temi della protezione dei diritti dell'imputato.

Lo strumento utilizzato per il raggiungimento dello scopo è duplice: da un lato vi sono norme immediatamente precettive, dall'altro il conferimento di delega al Governo, con il quale si è preferito affidare al Governo il compito di bilanciare le opposte esigenze di finalità rieducativa della pena e di sicurezza sociale con riferimento all'ordinamento penitenziario e alle misure di sicurezza, e tra diritto alla riservatezza delle comunicazioni e diritto all'informazione in materia di intercettazione telefonica.

Quanto alle misure intese a semplificare e velocizzare la celebrazione dei processi penali, si richiamano le norme che introducono nel sistema penale una nuova causa di estinzione dei reati perseguibili a querela per condotte riparatorie; le norme che prevedono tempi certi di indagine; le norme sulla ridefinizione dei poteri del giudice per le indagini preliminari e del giudice dell'udienza preliminare; le disposizioni sulla fissazione di rigorosi requisiti per i motivi di appello e sulla previsione di puntuali modalità di redazione della sentenza; l'aumento delle sanzioni pecuniarie in caso di inammissibilità dei ricorsi per cassazione; una disciplina semplificata per l'inammissibilità per vizi formali; incentivi del decreto penale di condanna; la riforma del rito abbreviato.

### 3. CASI CHIUSI - RISOLUZIONI FINALI

Nel rapporto annuale relativo al 2015 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze e decisioni della Corte Edu sono evidenziati i progressi realizzati nell'attività di chiusura della supervisione: è stato infatti raggiunto un nuovo record di

---

<sup>85</sup> Il disegno di legge, recante "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che dell'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena", è all'esame della Commissione giustizia del Senato (A.S. 2067). Il disegno di legge assorbe anche la disciplina della prescrizione, originariamente contenuta nel disegno di legge A.S. 1844.

<sup>86</sup> Cfr. Relazione di accompagnamento A.C. 2798.

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

casi chiusi nel 2015 (1,537 casi contro 1,502 in 2014). Molti di questi casi riguardano deficit strutturali perduranti da molto tempo soprattutto in materia di eccessiva lunghezza dei processi. Il report mostra anche una riduzione del numero dei casi sottoposti a monitoraggio, ammontanti a 10,652 alla fine del 2015. Figura 14

## PRINCIPALI CASI CHIUSI AL 31 DICEMBRE 2015

Figura 14

Stati	Leading cases								Repetitive cases								TOTAL	
	Enhanced supervision		Standard supervision		Not yet classified		Total number of leading cases		Enhanced supervision		Standard supervision		Not yet classified		Total number of repetitive cases			
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Greece	10	9	46	40		3	56	52	196	85	267	130	39	35	502	250	558	302
Hungary	3	6	34	36		1	37	43	231	251	48	73	15	21	294	345	331	388
Iceland			5	2			5	2			1	3			1	3	6	5
Ireland	1	1	1	1			2	2			4	4			4	4	6	6
Italy	26	25	48	54	4	2	78	81	2370	2161	164	174	10	5	2544	2340	2622	2421
Latvia			43	48	1	2	44	50			12	13	2		14	13	58	63
Liechtenstein						1		1										1
Lithuania	2	2	21	21		1	23	24			3	7			3	7	26	31
Luxembourg				1				1										1
Malta	2	2	7	8	1	1	10	11	1	1	6	9		2	7	12	17	23
Republic of Moldova	25	25	49	54	2		76	79	107	113	60	73	13	5	180	191	256	270
Monaco																		
Montenegro			12	13	1		13	13			3	4	1		4	4	17	17
Netherlands		1	9	8			9	9					2		2		11	9
Norway	1		2	3			3	3					1		1		4	3
Poland	10	10	30	21		4	40	35	399	214	47	65	17	32	463	311	503	346
Portugal	2	2	8	9		1	10	12	78	82	25	23	9	12	112	117	122	129
Romania	21	19	55	53	7	4	83	76	407	445	127	93	22	38	556	576	639	652
Russian Federation	5	54	131	141	2	2	187	197	952	1014	300	309	35	29	1287	1352	1474	1549

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

Restano due importanti sfide da realizzare riguardanti l'esecuzione di casi relativi a importanti problemi strutturali, quali il controllo nell'azione delle forze di pubblica sicurezza e le condizioni di detenzione.

In questa cornice la posizione dell'Italia appare pienamente in linea. Il numero dei casi chiusi nel 2015 è stato pari a 228 contro i 23 dell'anno 2014.

La maggior parte di questi casi (222) riguarda il contenzioso seriale in materia di eccessiva durata dei processi.

In questo contesto si collocano le risoluzioni finali di chiusura del monitoraggio dell'esecuzione, adottate nel corso del 2015, in settori di maggiore impatto sul piano dell'effettività della risposta al deficit strutturali evidenziati dalle sentenze della Corte europea.

### 3.1. Le risoluzioni finali relative in materia di eccessiva durata dei procedimenti

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Il 9 dicembre 2015, nell'ambito della riunione n. 1243 del Comitato dei Ministri, sono state adottate due risoluzioni finali di chiusura del monitoraggio dell'esecuzione rispettivamente per 28 casi di eccessiva durata di procedimenti di separazione e divorzio e per 149 casi di eccessiva durata dei procedimenti civili, riguardanti 27 Tribunali che hanno raggiunto efficaci risultati in termini di riduzione dei tempi di pendenza dei processi:

- CM/ResDH(2015)246 (*Andreoletti group* - ricorsi n. 29155/95 ed altri, sentenza del 15 maggio 1997) in materia di eccessiva lunghezza dei procedimenti giudiziari di divorzio e separazione (in [Documenti n. 2](#)).

- CM/ResDH(2015)247 (*A.C. group* - ricorsi n. 27985/95 ed altri, sentenza del 19 marzo 1997) in materia di eccessiva lunghezza di processi civili (in [Documenti n. 3](#)).

Questo buon risultato si aggiunge a quello già ottenuto nella precedente riunione del Comitato dei Ministri del settembre 2015 che aveva avuto ad oggetto i gruppi di ricorsi *Mostacciolo* e *Gaglione*, portando alla chiusura del monitoraggio di 34 vecchi casi sul procedimento Pinto:

- CM/ResDH(2015)155 *Mostacciolo group/Gaglione* - ricorsi n. 64705/01 e n. 45867/07, sentenze del 29 marzo 2006 e del 20 giugno 2011 (in [Documenti n. 4](#)).

Il Comitato dei ministri ha dato atto dell'impegno dello Stato italiano profuso nell'affrontare con un complesso di misure articolate a livello organizzativo/amministrativo e normativo deficit strutturali evidenziati dalla Corte europea, nella quale un importante ruolo strumentale è stato svolto dal puntuale flusso di informazioni rese dal Ministero della giustizia in ordine all'andamento dei procedimenti Pinto dopo le recenti riforme.

### 3.2. **La risoluzione finale sul caso *Godelli c. Italia* in materia di diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini.**

Tra le risoluzioni finali adottate nel 2015 relative a casi singoli si segnala per il particolare rilievo la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza del 25 settembre 2012 pronunciata sul caso *Godelli c. Italia* (ricorso n. 33783/09) in materia di diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini - Risoluzione CM/ResDH(2015) 176 (in [Documenti n. 5](#)).

Con la sentenza del 25 settembre 2012, la Corte Edu ha dichiarato che la legislazione italiana è in contrasto con l'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare), nella parte in cui non consente all'adottato di avere accesso alle informazioni "non identificanti" sulla propria nascita e nella parte in cui rende irreversibile la scelta della madre biologica di mantenere il proprio anonimato.

In materia è successivamente intervenuta anche la Corte costituzionale che con sentenza n. 278 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge (articolo 28,

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

comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'articolo 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196), nella parte in cui non prevedono la possibilità per il giudice di interpellare la madre - che a suo tempo ha dichiarato di non voler essere nominata nell'atto di nascita del figlio - su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione.

La Corte costituzionale ha tuttavia precisato che il procedimento per la revoca della dichiarazione di anonimato deve essere regolato dalla legge, in modo tale da assicurare la massima riservatezza invitando, quindi, il legislatore a introdurre apposite disposizioni, volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che delimitino adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo.

Il ricorso analogo *Cavallaro c. Italia* (ricorso n. 81292/12) è stato radiato dal ruolo con decisione del 10 ottobre 2015 a seguito di regolamento amichevole intervenuto tra le parti (*infra*, [capitolo II, par. 2.3.5](#)).

**MISURE ADOTTATE**

Il Comitato dei ministri ha adottato la risoluzione finale prendendo atto del fatto che a seguito della sentenza della Corte costituzionale e di nuova istanza presentata dalla ricorrente, il Tribunale per i minorenni di Trieste, con decreto depositato il 21 luglio 2014, ha autorizzato la signora Godelli ad accedere al registro dell'anagrafe e presso le altre istituzioni in grado di soddisfare l'esercizio del diritto alle origini e alla propria identità.

Ha inoltre preso atto che la Camera dei deputati ha approvato un disegno di legge, ora all'esame del Senato<sup>87</sup>, auspicando, nelle more, l'adeguamento dei giudici a quanto statuito dalla Corte costituzionale, ai fini della verifica della volontà attuale della madre biologica.

<sup>87</sup> E' stato approvato dalla Camera dei Deputati in un testo unificato il 18 giugno 2015. Attualmente è al Senato (AS 1978) assegnato alla 2ª commissione Giustizia. Il progetto di legge, conformemente alle indicazioni della Corte europea e della Corte costituzionale, prevede che l'adottato, o il figlio non riconosciuto alla nascita da una donna che abbia manifestato la volontà di non essere nominata, raggiunta la maggiore età, può chiedere di avere accesso a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei suoi genitori biologici. L'accesso alle informazioni è consentito nei confronti della madre che abbia revocato la dichiarazione di non voler essere nominata ovvero sia deceduta. La madre che ha partorito in anonimato può, decorsi diciotto anni dalla nascita del figlio, confermare la propria volontà comunicandola al tribunale per i minorenni del luogo di nascita del figlio. In caso di conferma dell'anonimato, qualora sia presentata istanza da parte del figlio naturale, il tribunale per i minorenni autorizza, se richiesto, l'accesso alle sole informazioni di carattere sanitario, riguardanti le anamnesi familiari, fisiologiche e patologiche, con particolare riferimento all'eventuale presenza di malattie ereditarie trasmissibili.

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

Sotto quest'ultimo si segnala che secondo le informazioni rese dal Ministero della giustizia, tutti i tribunali e le corti d'appello, chiamati a pronunciarsi sulle vicende analoghe a quelle del caso *Godelli*, hanno dato piena applicazione ai principi espressi dalle Corti europea e costituzionale.

Si tratta di decisioni connotate da una attenta analisi del contesto giuridico conseguente alle pronunce citate e convergenti sulla necessità di ricercare la madre biologica al fine di interpellarla sull'attualità della dichiarazione di anonimato. Ne costituisce esempio l'ordinanza del Tribunale dei minorenni di Trieste di cui si riporta un passo significativo: *"Se si parte dall'assunto che non si può più mettere in discussione, dopo le pronunce rispettivamente della Cedu e della Corte costituzionale, che ogni essere umano ha diritto di conoscere le sue origini e che tale diritto di rango costituzionale è controbilanciabile esclusivamente da altro diritto personalissimo, di pari rango, vige, allo stato attuale, nel nostro ordinamento il dovere di compulsare nuovamente la madre biologica ove il figlio adottato faccia richiesta di informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità, senza che a ciò corrisponda affatto alcun automatismo conseguente alla semplice richiesta del figlio adottato: tale sistema preserva quindi integro il diritto personalissimo della madre all'oblio, potenziando, piuttosto, la portata di tale diritto assoluto di rango costituzionale, nel senso di arricchirlo della prerogativa di ritornare, con valutazione esclusivamente personale ed autonoma, su una decisione così pregnante e verosimilmente dolorosa, almeno nella maggioranza dei casi, per rivederla, con un contrarius actus, che consenta, a lei per prima, di revocare quell'iniziale dichiarazione di anonimato (eventualmente anche od indipendentemente dalla richiesta in tal senso del figlio biologico ormai adulto) [...]* Alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, pertanto, senza alcun automatismo conseguente ad una semplice richiesta [...] al pari di ogni essere umano, l'adottato nato da parto anonimo gode del diritto a conoscere le proprie origini, con il limite dell'accertata persistenza della volontà della madre biologica di non svelare tale segreto e tale prerogativa, afferente la sfera dei suoi diritti fondamentali, e lo esercita, in concreto, attraverso l'impulso che egli stesso può dare alla procedura di interpello della madre.

La scelta effettuata dalla Corte costituzionale di una pronuncia additiva di principio fornisce convincente conferma che siamo di fronte alle "rime obbligate" e che, allo stato, anche nella carenza di un intervento del legislatore, il giudice comune, a cui non è peraltro consentita una pronuncia di non liquet, sulla linea ben tratteggiata dalle due Corti, possa reperire nella legge e nel sistema quanto necessario per evitare una mera decisione di reiezione delle istanze ex articolo 28 legge adoz. fondata sull'attuale vuoto normativo successivo alla sentenza n. 278/2013." (ordinanza dell'8 maggio 2015).

Nonostante la mancanza di specifiche disposizioni legislative i giudici italiani stanno, quindi, operando il bilanciamento tra gli interessi di pari rango della madre biologica e del figlio naturale secondo le linee tracciate dalle due Corti.

---

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

---

**3.3. Le altre risoluzioni finali**

Le altre risoluzioni finali adottate nell'anno 2015 riguardano i seguenti casi:

- *Di Pasquale c. Italia (Albanese group) - Sentenza 9 giugno 2009 (ricorso n. 27522/04) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 107* (in [Documenti n. 6](#))

- *De Carolis e Lolli c. Italia - Sentenza (ricorso n. 33359/05) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 70* (in [Documenti n. 7](#))

entrambe in materia di incapacità personali previste dalle procedure fallimentari prima della riforma del 2006.

Le risoluzioni finali sono state adottate sulla base dei bilanci d'azione nei quali il Governo ha rappresentato che il decreto legislativo n. 5 del 2006, ed in particolare l'articolo 152 recante l'abrogazione delle disposizioni relative alle incapacità personali del fallito, conteneva le misure generali idonee a prevenire nuove violazioni simili a quelle oggetto della condanna da parte della Corte europea;

- *Kollcaku c. Italia - Sentenza 8 febbraio 2007 (ricorso n. 25701/03) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 108*, in materia di decisioni *in absentia* (in [Documenti n. 8](#)).

La Corte aveva ritenuto che la disciplina del processo contumaciale in Italia non fosse compatibile con le garanzie "partecipative" dell'equo processo, quale tutelato dall'articolo 6 della Cedu. Il Comitato dei ministri ha dato atto delle modifiche introdotte all'articolo 175 del c.p.p. con il decreto legislativo n. 60 del 2005 riconoscendo all'imputato il diritto ad essere rimesso nel termine per impugnare in tutti i casi in cui non abbia avuto cognizione del procedimento o del provvedimento conclusivo, emesso nei suoi confronti in contumacia, ove non vi sia prova che abbia rinunciato volontariamente a comparire o ad impugnare. In ordine all'effettività del rimedio con riferimento alle nuove procedure, il Comitato dei ministri ha richiamato la decisione con la quale la Corte europea, in un caso simile, ha dichiarato il ricorso inammissibile sulla base del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne quali risultanti dall'intervento del legislatore (decisione 25 novembre 2008 - *Cat Berro c. Italia*, ricorso n. 34192/07);

- *Dhahbi c. Italia - Sentenza 8 luglio 2014 (ricorso n. 17120/09) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 203*, in materia di prestazioni assistenziali (in [Documenti n. 9](#)).

La prestazione (riconoscimento del diritto all'assegno per nucleo familiare numeroso) prevista dall'articolo 65 della legge n. 448 del 1998, era stata richiesta sulla base degli accordi del Mediterraneo conclusi con l'Unione europea, che estendono il regime di sicurezza sociale comunitario al Paese che ha sottoscritto l'accordo (nella specie, la Tunisia). Il giudizio interno si era concluso in senso sfavorevole per il richiedente in quanto l'assegno in questione era stato ritenuto dalla Corte di cassazione una prestazione non rientrante nell'ambito dell'Accordo

---

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

---

euromediterraneo. Tuttavia la Corte del Lussemburgo aveva dato un'interpretazione diversa, alla quale i giudici italiani si sono successivamente adeguati.

La risoluzione è stata adottata considerata la modifica introdotta nella normativa in maniera da garantirne l'applicazione anche ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo<sup>88</sup> e considerate le nuove norme in materia di responsabilità dei magistrati tali da prevedere un rimedio effettivo anche nell'ipotesi di violazione in sede giudiziaria del diritto dell'Unione europea;

- *Ben Khemais (group) c. Italia* - Sentenza 6 luglio 2009 (ricorso n. 246/07) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 204, in materia di violazione di misure interinali disposte dalla Corte di sospensione di espulsioni in Paese a rischio di tortura (in [Documenti n. 10](#)).

Con la sentenza del 2009 la Corte aveva condannato l'Italia per aver eseguito l'espulsione verso la Tunisia, Paese che non dava garanzie di rispetto dei diritti umani nei confronti dei detenuti, in violazione del divieto disposto in via interinale urgente dalla Corte. Con la Risoluzione CM/ResDH(2010)83, il Comitato dei ministri aveva severamente stigmatizzato il mancato rispetto della misura provvisoria disposta dalla Corte, in violazione dell'articolo 34 della Convenzione, e invitato l'Italia ad adottare misure generali idonee ad evitare il ripetersi di violazioni analoghe.

Finalmente, dopo cinque anni, la procedura di controllo è stata chiusa. Il Comitato dei ministri ha dato atto delle iniziative adottate dal Governo intese ad assicurare il rispetto delle misure interinali urgenti della Corte in materia di provvedimenti di espulsione, in particolare, con la circolare del Ministro della giustizia del 27 febbraio 2010 indirizzata a tutte le corti d'appello e, tramite esse, ai giudici di pace con la quale è stata richiamata l'attenzione sull'obbligo di rispettare le misure interinali adottate dalla Corte europea ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte;

- *Marturana c. Italia* - Sentenza (ricorso n. 63154/00) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 69, in materia di diritto del detenuto alla libertà e alla sicurezza e alla libertà di corrispondenza (in [Documenti n. 11](#)).

La Corte aveva condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 5, paragrafo 4, Cedu, in relazione all'eccessivo ritardo con il quale l'autorità giudiziaria aveva esaminato l'istanza del ricorrente volta ad ottenere una pronuncia sulla legittimità della sua detenzione. Con riferimento alle limitazioni alla libertà di corrispondenza lamentate dal ricorrente (nella specie alcune lettere trattenute a titolo precauzionale dall'amministrazione penitenziaria) la Corte aveva constatato che tale provvedimento era privo di base legale e non supportato da alcuna ragione di necessità ed urgenza.

---

<sup>88</sup> La modifica legislativa è stata introdotta con l'articolo 13 della legge n. 97 del 2013 (legge europea 2013) per risolvere la procedura di infrazione euro-unitaria.

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Il monitoraggio del caso è stato chiuso sulla base del fatto che una rigorosa applicazione delle garanzie previste dal codice di procedura penale e, specificamente, dall'articolo 309, è misura idonea a prevenire violazioni future dell'articolo 5, paragrafo 4, e della presa d'atto delle riforme nel frattempo intervenute sul controllo della corrispondenza delle persone detenute (indicate nella Risoluzione CM/ResDH (2005)55 - *Calogero Diana Group*);

- *Moretti e Benedetti c. Italia* - Sentenza 27 aprile 2010 (ricorso n. 16318/07) 177 - Risoluzione CM/ResDH(2015) 177, in materia di illegittima ingerenza nella vita familiare (dichiarazione di adottabilità di minore emessa prima della pronuncia di rigetto della domanda di adozione speciale) (in Documenti n. 12).

La Corte aveva constatato la violazione dell'articolo 8 della Cedu, per la mancanza di motivazione della decisione del Tribunale dei minori di respingere la domanda di adozione presentata dai ricorrenti nonché per il ritardo nell'esame della stessa, avvenuto solo successivamente alla dichiarazione di adottabilità del minore ed alla scelta della famiglia adottiva.

Il Comitato dei ministri ha ritenuto sufficiente ai fini di prevenire future violazioni la misura della pubblicazione e diffusione della sentenza, tradotta in italiano, anche sui siti della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Camera dei deputati;

- *M. e altri c. Italia e Bulgaria* - Sentenza 31 luglio 2012 (ricorso n. 40020/03) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 205, in materia di proibizione della tortura (obbligo di apertura di un'indagine in caso di ragionevole sospetto) (in Documenti n. 13).

Nel caso in esame la Corte aveva riscontrato la violazione da parte dell'Italia dell'obbligo procedurale che impone alle autorità di procedere ad indagini approfondite, indipendenti, imparziali e soggette a controllo pubblico, allorquando sussista il ragionevole sospetto di trattamenti vietati dall'articolo 3 della Cedu.

Il monitoraggio è stato chiuso sulla base del piano d'azione presentato dal Governo nel quale sono state fornite assicurazioni circa l'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione concessa dalla corte e l'adozione di adeguate misure di carattere generale intese a prevenire nuove violazioni.

---

*PARTE SECONDA*

---

I. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA  
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

PARTE SECONDA - L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA  
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI  
PROTEZIONE

1.1. Il controllo accentrato di costituzionalità: ruolo della Corte costituzionale e limiti al dovere  
di interpretazione conforme dei giudici comuni

Anche nelle pronunce del 2015 la Corte costituzionale ha confermato il principio del primato assiologico della Costituzione sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la collocazione non statica di tali norme nel sistema delle fonti, quale parametro interposto, di livello subcostituzionale, nel giudizio di costituzionalità. Rispetto all'obbligo di adeguamento ai principi posti dalla Convenzione, nella sua interpretazione giudiziale ad opera della Corte europea, la Corte costituzionale ha ribadito l'esclusione dell'ingresso automatico nell'ordinamento nazionale delle norme della Convenzione e che, in ogni caso, è ad essa riservato di verificare se le norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale siano in contrasto con altre norme della Costituzione, secondo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti nella disciplina censurata, affinché si realizzi "la necessaria integrazione delle tutele" (**sentenza n. 49**). Le pronunce della Corte costituzionale, a differenza di quelle della Corte europea, garantiscono, con la loro efficacia generalizzata, la certezza del diritto. Anche rispetto all'obbligo di conformarsi alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, è rimesso alla Corte costituzionale valutare se una norma di cui sia stato accertato il deficit di tutela riguardo ad un diritto fondamentale, continui ad avere efficacia nell'ordinamento giuridico italiano. Come affermato nella sentenza n. 49, **il giudice nazionale non è obbligato ad interpretare in modo univoco le sentenze della Corte europea, poiché è tenuto a recepire la norma individuata a Strasburgo solo nel caso in cui si trovi in presenza di un diritto consolidato o di una sentenza pilota.**

Viene, inoltre, valorizzata la funzione ermeneutica delle norme e dei principi posti dalla giurisprudenza della Corte europea, concorrendo a definire la portata delle disposizioni costituzionali, secondo un canone che impone la massima espansione delle tutele in materia di diritti fondamentali prefigurati dalla Cedu, con la conseguente prevalenza della fonte che assicura la tutela più intensa. In tale ottica, entrambi i parametri devono essere fatti valere congiuntamente per consentire alla Corte costituzionale di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, rispetto a tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento (**sentenza n. 127**).

Sull'estensione dell'efficacia di una sentenza di condanna pronunciata dalla Corte di Strasburgo ai casi analoghi, la Corte ha escluso la possibilità di disapplicare la norma censurata per

*PARTE SECONDA - L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA*

contrasto con la Cedu, nonostante la sopravvenuta decisione della Corte europea abbia denunciato l'incoerenza della normativa censurata e condannato l'Italia per violazione del diritto convenzionale. Nelle ipotesi in cui non sia stata praticabile l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma sospettata di incostituzionalità, la Corte costituzionale ha pronunciato l'illegittimità della norma denunciata anche in considerazione dei parametri convenzionali evocati (sentenza n. 96).

In assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, o in presenza di richieste additive, creative o manipolative di sistema, che eccedono i suoi poteri di intervento e sono espressione di scelte discrezionali, la Corte ha affermato che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni tra l'ordinamento nazionale e la Cedu, con la conseguente inammissibilità della questione (sentenza n. 269 e, da ultimo, n. 102 del 2016). Il giudice comune deve comunque interpretare il diritto interno secondo una lettura costituzionalmente conforme delle norme convenzionali; nell'impossibilità di tale interpretazione conforme, ha l'obbligo di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge di ratifica della Convenzione, le cui disposizioni non sono censurabili in sede di legittimità costituzionale (49, 96, 127, 146, 150, 184, 187).

## 2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

### 2.1. Tipologia di decisioni

Sono state numerose, nel 2015, le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e le sentenze della Corte europea, rese nei giudizi sulle leggi (sentenze nn. 18, 22, 34, 49, 71, 96, 97, 109, 120, 127, 146, 150, 157, 178, 184, 186, 216, 221, 229, 230, 234, 240, 260 e ordinanze nn. 20, 28, 57, 136, 173, 174, 187, 269, 274). La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate sulla base del parametro rappresentato dalle norme della Cedu nelle sentenze nn. 22, 96, 97, 109, 184, 229, 230, 260.

Sono state, inoltre, pronunciate ordinanze di ammissibilità nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica, per lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, a causa della autodichia degli organi nei confronti del personale (ordinanze n. 137 e n. 138). In particolare è stata eccepita la violazione dei principi del giusto processo, sanciti dall'articolo 6 della Convenzione, sotto i profili dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali nelle controversie sul

PARTE SECONDA - L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

rapporto di impiego dei dipendenti degli organi costituzionali. Entrambi i ricorsi sono stati discussi all'udienza del 19 aprile 2016 (esito ancora inedito).

Segue la rassegna delle principali pronunce secondo i principi convenzionali richiamati.

### 2.1.1. Tutela dell'equo processo (articolo 6 Cedu)

#### 2.1.1.1. Il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari

Con le sentenze nn. 97 e 109 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime alcune disposizioni per contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Cedu.

#### 2.1.1.2. Procedimento dinanzi al tribunale di sorveglianza

La sentenza n. 97 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza (nel caso di specie, domanda di misura alternativa alla detenzione domiciliare) si svolga nelle forme dell'udienza pubblica. La Corte ha ritenuto fondata la questione sulla base della precedente sentenza n. 135 del 2014 con la quale sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli articoli 666, comma 3, 678, comma 1 e 679 comma 1, c.p.p. nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolgesse davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica. Nella evocata sentenza la Corte costituzionale ha affermato che le conclusioni raggiunte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con riferimento ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*; sentenza 8 luglio 2008, *Perre ed altri c. Italia*; sentenza 2 febbraio 2010, *Leone c. Italia*; sentenza 5 gennaio 2010, *Bongiorno c. Italia*; sentenza 17 maggio 2011, *Capitani e Campanella c. Italia*; 26 luglio 2011, *Paleari c. Italia*)<sup>89</sup> e per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, *Lorenzetti c. Italia*) non possono non valere anche in relazione al procedimento di applicazione delle misure di sicurezza, relativamente ai gradi di merito.

<sup>89</sup> Con riguardo ai procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione, la Corte europea ha ritenuto che, pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo che dette procedure presentano e delle esigenze di protezione della vita privata di terze persone, in esse spesso riscontrabili, l'entità della posta in gioco e gli effetti che le procedure stesse possono produrre sulle persone coinvolte non consentono di affermare che il controllo del pubblico non rappresenti una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato, al quale si deve almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti di appello.

PARTE SECONDA - L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

Nella sentenza in esame, la Corte costituzionale ha ritenuto il regime dell'udienza camerale non compatibile con l'articolo 6, paragrafo 1, della Cedu, il quale stabilisce – per la parte conferente – che *“ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale”*, aggiungendo, altresì, che *“la sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso nella sala di udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia”*. A giudizio della Corte, la norma convenzionale non contrasta con le tutele offerte dalla Costituzione, ipotesi nella quale la norma stessa rimarrebbe inidonea a integrare il parametro dell'articolo 117, primo comma, Cost. L'assenza dell'esplicito richiamo non scalfisce il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, specie di quelle penali, che rappresenta un principio connaturato ad un ordinamento democratico. Tale principio non ha valore assoluto e può cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, che nel dibattimento penale devono essere collegate ad esigenze di tutela di beni di rilevanza costituzionale. Al pari degli altri procedimenti, anche quello che si svolge dinanzi al tribunale di sorveglianza presenta specifiche particolarità, che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali e che conferiscono specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato. Le materie di competenza del tribunale di sorveglianza, oltre alle misure di sicurezza, riguardano, infatti, la concessione delle misure alternative alla detenzione, il differimento dell'esecuzione delle pene detentive e delle sanzioni sostitutive, la sospensione della pena detentiva inflitta per i reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza, l'estinzione della pena per esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale e/o della liberazione condizionale. Si tratta di procedimenti in tema di esecuzione della pena distinti ed ulteriori rispetto a quelli adottati in sede di cognizione, all'esito dei quali il giudice, previa verifica sulla condotta del condannato e sulla sua pericolosità sociale, è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su un bene primario dell'individuo, costituzionalmente tutelato, quale la libertà personale.

2.1.1.3. Procedimento di applicazione della misura patrimoniale della confisca

Analoghe considerazioni sono alla base della sentenza n. 109, che ha affrontato il problema della legittimità costituzionale degli articoli 666, comma terzo, 667, comma quarto e 676 del codice di procedura penale, con riguardo al procedimento di esecuzione volto all'applicazione della misura patrimoniale della confisca, più propriamente il procedimento di opposizione avverso l'ordinanza

*PARTE SECONDA - L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA*

in materia di confisca. A giudizio della Corte il procedimento è finalizzato all'applicazione di una misura distinta ed ulteriore rispetto a quelle adottate in sede cognitiva, che incide su un diritto tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, che può colpire un soggetto rimasto estraneo al giudizio di cognizione; lo stesso richiede accertamenti di fatto attinenti, da un lato, al collegamento tra il bene ed il reato, e, dall'altro, nel caso di confisca di un bene di proprietà o in possesso di terzi, alle condizioni che consentono di adottare la misura nei confronti di questi ultimi. Di conseguenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 666, comma terzo, 667, comma quarto e 676 del codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica.

**2.1.1.4. Giusto processo - Computo dell'eccessiva durata del processo penale - Fase delle indagini preliminari**

Con la sentenza n. 184 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-bis della legge 24 marzo 2001, n. 89<sup>90</sup>, nella parte in cui esclude dal computo del processo la durata delle indagini preliminari, prevedendo che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

La Corte ha, invece, dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità dell'articolo, comma 2-quater, della legge, nella parte in cui sottrae al computo della durata del processo i periodi di sospensione che non siano riconducibili alle parti.

Con riferimento ai principi del giusto processo, i giudici remittenti (ordinanze n. 180 e n. 248 del 2014) avevano eccepito che la nozione di processo considerata dalla Cedu si identifica con qualsiasi procedimento si svolga dinanzi all'autorità giudiziaria per l'affermazione o la negazione di una posizione giuridica di diritto o di soggezione, riconducibile al soggetto che il processo promuova o subisca. In tal senso, processo sarebbe anche la fase delle indagini preliminari che precede l'esercizio dell'azione penale, indagini che, se protratte irragionevolmente, dovrebbero assumere rilievo ai fini dell'equa riparazione.

La Corte, in accoglimento di tale prospettazione, ha affermato che la Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso reiterate pronunce (*ex multis*, sentenze 16 luglio 1971, *Ringeisen c. Austria*; 15 luglio 1982, *Eckle c. Germania*; 10 dicembre 1982, *Messina c. Italia*; 4 aprile 2006, *Kobtsev c. Ucraina*), ha dedotto dall'articolo 6 della Cedu la regola che impone, ai fini dell'indennizzo conseguente

<sup>90</sup> Il comma 2-bis è stato introdotto nell'articolo 2 della legge n. 89 del 2001 dall'articolo 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, in vigore dal 12 agosto 2012.

*PARTI SECONDA - L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPIE ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA*

all'inosservanza del termine di ragionevole durata del processo penale, di tenere conto del periodo che segue la comunicazione ufficiale, proveniente dall'autorità competente, dell'accusa di avere commesso un reato. "Si tratta, peraltro, di un approdo ermeneutico del tutto consono alle finalità perseguite dal giudizio di riparazione e sollecitate dall'osservanza del canone del giusto processo in ambito convenzionale. La violazione del diritto a una celere definizione del processo penale, espresso dall'articolo 6 della Cedu, genera infatti la pretesa di un indennizzo idoneo a ristorare il patimento cagionato dalla eccessiva pendenza dell'accusa, quando essa sia stata espressa per mezzo di un atto dell'autorità giudiziaria e abbia in tal modo acquisito una consistenza tale da ripercuotersi significativamente sulla vita dell'indagato (Corte Edu, sentenza 15 luglio 1982, *Eckle c. Germania*). È questa un'evenienza in alcun modo circoscrivibile alla fase del processo che segue all'esercizio dell'azione penale (articolo 405 cod. proc. pen.) e all'assunzione della qualità di imputato (articolo 60 cod. proc. pen.), posto che essa tende naturalmente a manifestarsi fin dal tempo in cui una persona è venuta formalmente a conoscenza dell'esistenza di un'indagine a suo carico, in particolare quando si accompagna al compimento di atti invasivi della sfera di libertà dell'individuo. Pertanto, una volta penetrato nel nostro ordinamento, per effetto della giurisprudenza europea e con valore di fonte sovra-legislativa, il principio che collega alla lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'articolo 6 della Cedu, una pretesa riparatoria nei confronti dello Stato, viene da sé che l'equa riparazione avrà ad oggetto non soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica "processo", ma anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione". A giudizio della Corte, con l'articolo 2, comma 2-bis, il legislatore si è svincolato dalla generale nozione di processo penale rilevante ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione e tale da abbracciare anche parte delle indagini preliminari, per ripiegare sulla qualificazione nazionale di tale istituto, benché essa non sia conciliabile con la finalità perseguita dal rimedio compensatorio garantito dalla Convenzione. La norma impugnata, amputando il "processo", per come va inteso ai sensi dell'articolo 6 Cedu, di una sua componente, si congiunge alla previsione normativa che vieta di accogliere la domanda di riparazione se il giudizio non ha ecceduto la durata di tre anni in primo grado, di due in secondo grado e di uno innanzi alla Corte di cassazione, e comunque quella complessiva di sei anni. In tal modo, viene formulata una previsione astratta, la cui applicazione si presta ad incidere negativamente non solo sulla misura della riparazione, ma anche sulla sussistenza del relativo diritto.

La Corte ha, quindi, concluso che l'articolo 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.