

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Questi ricorsi fanno parte del filone ripetitivo, avviato sulla scia del caso *Azienda Agricola Silver Funghi s.a.s. ed altri c. Italia*, deciso con la sentenza del 24 giugno 2014<sup>11</sup>, con la quale la Corte EDU ha ritenuto ingiustificata l'ingerenza del legislatore, intervenuto con norma di interpretazione autentica (legge n. 326 del 2003) a condizionare l'esito di un contenzioso pendente in materia di diritto al cumulo degli sgravi contributivi previsti in favore delle imprese agricole.

Considerato il prevedibile esito sfavorevole di questo contenzioso, in base al citato precedente, che - a sua volta - rispecchia una pacifica giurisprudenza della Corte, secondo la quale gli interventi legislativi attuati con leggi di interpretazione autentica che interferiscono con i giudizi in corso attuano una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione (cfr. *Maggio ed altri c. Italia*, sentenza del 31.05.2011(ricorso n. 46286/09) ; *Arras ed altri c. Italia*, sentenza del 11.02.2012 (ricorso n. 17972/07), sono state elaborate, con la preziosa collaborazione dell'INPS e dei Ministeri interessati, proposte di definizione amichevole dei casi in esame al fine di prevenire future condanne e ridurre il costo dell'operazione rispetto alle ben più pesanti conseguenze economiche a carico dell'erario ai quali lo Stato sarebbe esposto in caso di condanna da parte della Corte.

Anche in questa vicenda si è registrata l'ampia disponibilità della Cancelleria della Corte europea nel sostenere gli sforzi del Governo italiano che hanno già prodotto nel corso degli ultimi anni il drastico abbattimento dell'arretrato pendente dinanzi alla Corte.

Con la definizione di questi casi, considerato che appare improbabile la proposizione di nuovi ricorsi ricevibili ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione, questo contenzioso ripetitivo potrà dirsi ormai chiuso.

La residua parte delle pendenze, che quantitativamente può ritenersi nella media del contenzioso europeo, è costituita da casi tendenzialmente isolati o rientranti in altri filoni seriali (espropriazioni, indennizzi per emotrasfusi) per i quali sono già state assunte misure risolutive e/o preventive dell'insorgenza di nuove impennate di contenzioso.

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

Non risulta ancora pubblicata la sentenza della Grande Camera sui ricorsi *G.I.E.M. s.r.l.* (n. 1828/06), *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda* (n. 34163/07 e *Falgest s.r.l. e Gironda* (n. 19029/11), per i quali si è tenuta udienza il 2 settembre 2015.

<sup>11</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 92 e seguenti.

---

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

---

Si tratta di casi in materia di confisca urbanistica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia), già trattati nella relazione al Parlamento per l'anno 2014<sup>12</sup> e richiamati nella Relazione dello scorso anno.<sup>13</sup>

Nella memoria depositata in vista della trattazione dei tre casi dinanzi alla Grande Camera, la difesa italiana ha argomentato che l'ordinamento giuridico domestico si è ormai pienamente conformato ai principi espressi dalla Corte nel caso *Sud Fondi c. Italia*, escludendo la possibilità che la confisca venga disposta nei confronti di coloro che non possono essere ritenuti "responsabili" del reato di lottizzazione abusiva e che, contrariamente a quanto affermato nella sentenza sul caso *Varvara c. Italia*, l'accertamento della responsabilità per il reato di lottizzazione abusiva (che legittima la confisca ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del Testo unico in materia edilizia) non deve essere contenuto necessariamente in una sentenza di condanna, essendo compatibile anche con una sentenza di proscioglimento dell'imputato per ragioni diverse dalla sua innocenza (prescrizione del reato, amnistia, ecc.).

La decisione della Grande Camera non riguarderà solo la qualificazione giuridica da dare alla confisca urbanistica, ma anche la questione, di grande rilievo, della proporzionalità della confisca quale strumento di ripristino della legalità urbanistica violata.

Indicazioni sul punto si rinvencono già nella sentenza *Sud Fondi c. Italia* del 10.05.2012<sup>14</sup>, dove la Corte ha rilevato che la misura della confisca, in assenza di indennizzo, non si giustifica rispetto alla finalità pubblica perseguita, che è quella di ripristino della situazione di conformità rispetto alle disposizioni urbanistiche. Per realizzare il giusto equilibrio tra l'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, sarebbe ampiamente sufficiente, secondo la Corte, prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione<sup>15</sup>. Con ciò si intende che sia stato inviato un segnale al legislatore italiano.

---

<sup>12</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 30 e seguenti.

<sup>13</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 24-25.

<sup>14</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pagg. 78 e seguenti

<sup>15</sup> Sulla stessa linea la Corte costituzionale, che nella sentenza n. 49 del 2015 ha rilevato come "Le garanzie che l'articolo 7 della Convenzione offre rispetto alla confisca urbanistica sono certamente imposte, nell'ottica della Corte di Strasburgo, dall'eccedenza che tale misura può produrre rispetto al ripristino della legalità violata - sentenza *Sud Fondi c. Italia* - a propria volta frutto delle modalità con cui l'istituto è configurato nel nostro ordinamento".

*PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RIFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI*

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

Ancorché il caso non sia, all'attualità, più pendente, essendosi la Grande Camera pronunciata con la sentenza del 24 gennaio 2017, si reputa opportuno fornire in questa sede un aggiornamento sulla questione, rinviando per la relativa trattazione alla prossima Relazione.

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015 si è dato conto dell'udienza tenutasi il 9 dicembre 2015, dinanzi alla Grande Camera, alla quale il caso è stato rinviato su richiesta del Governo italiano, trattandosi di questione inedita e di interesse generale, nonché apparendo incongruo l'invito contenuto nella sentenza della Camera a legittimare una situazione di fatto vietata dal codice penale e contraria anche al principio convenzionale di prevalente tutela data ai vincoli familiari biologici<sup>16</sup>. In tale contesto, si è riferito del percorso argomentativo seguito dal Governo nella contestazione dei tre nodi critici della sentenza di condanna della Camera del 27 gennaio 2015, relativi alla nozione di vita familiare, all'applicazione del principio dell'interesse del bambino; al riconoscimento di un largo margine di apprezzamento riservato allo Stato.

Con la pronuncia del 24 gennaio 2017, la Grande Camera ha ribaltato la sfavorevole sentenza del 27 gennaio 2015, fornendo gli attesi principi orientativi nel difficile lavoro di bilanciamento degli interessi coinvolti in questa delicata materia.

In riforma del precedente dispositivo di condanna, ha dichiarato che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione da parte dello Stato Italiano, ric conducendo la questione nell'alveo del diritto del rispetto della vita privata e non della vita familiare, in quanto il rapporto tra i coniugi e il bambino non poteva essere qualificato come "familiare", data l'assenza di legame biologico fra di essi. Degna di particolare rilevanza è la riaffermazione da parte della Grande Camera dell'ampio margine di apprezzamento di cui gli Stati godono in materia, considerata l'assenza di un orientamento legislativo uniforme negli Stati membri del Consiglio d'Europa in tema di maternità surrogata e tecniche di fecondazione assistita. Infine, è stata ritenuta ragionevole la scelta di attribuire al minore una nuova genitorialità, in coerenza con la normativa nazionale, poiché qualora si fosse permesso ai ricorrenti di continuare il rapporto già instaurato si sarebbe prodotto il risultato di legalizzare, come fatto compiuto, una situazione illegittima.

<sup>16</sup> Per l'esposizione della linea difensiva del Governo e per la sintesi in fatto ed in diritto della sentenza si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 25 e seguenti e 73 e seguenti.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E AFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

### 2.2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo

Alcuni ricorsi pendenti meritano qualche breve cenno per la rilevanza della materia trattata e per l'interesse che potrebbero dispiegare sul futuro del diritto europeo della libertà.

#### 2.1.3.1 Applicazione del decreto legislativo n. 235 del 2012, c.d. "Legge Severino", in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (*Silvio Berlusconi c. Italia - ricorso n. 58428/13*)<sup>17</sup>

Tra i ricorsi pendenti di particolare rilievo si segnala il caso *Berlusconi c. Italia* sull'applicazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "legge Severino").

Che si tratti di materia sensibile lo dimostra anche la decisione della Corte europea, assunta il 25 aprile 2017, di investire della questione la Grande Camera, ai sensi degli articoli 30 della Convenzione e 72 del Regolamento della Corte<sup>18</sup>.

Nel ricorso presentato alla Corte EDU il 7 ottobre 2013, ma comunicato al Governo italiano solo il 5 luglio 2016, il ricorrente ha contestato l'applicazione, ai sensi degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo n. 235 del 2012, della decadenza dal mandato parlamentare per incandidabilità sopravvenuta a causa di condanna definitiva, lamentando la violazione dei seguenti articoli della Convenzione:

- articolo 7 (Nessuna pena senza legge), l'applicazione nei confronti del ricorrente delle disposizioni in tema di incandidabilità del decreto legislativo n. 235/2012 e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare si assume contraria a tale articolo sotto il duplice profilo della violazione del divieto di retroattività delle sanzioni penali, in quanto la decadenza sarebbe stata disposta a seguito di condanna per fatti commessi anteriormente alla entrata in vigore della legge, e della violazione del principio di legalità, sotto il profilo della sufficiente predeterminazione e proporzionalità delle sanzioni penali;
- articolo 3 del Protocollo n. 1 (Diritto di libere elezioni), letto anche congiuntamente all'articolo 14 (Divieto di discriminazione), perché l'incandidabilità prevista dal decreto legislativo n. 235/2012 costituirebbe una restrizione del diritto di elettorato passivo del ricorrente non corrispondente ai requisiti di legalità e proporzionalità rispetto allo scopo perseguito e violerebbe il divieto di

<sup>17</sup> Ricorso analogo (*Miniscalco c. Italia - n. 55093/13*) è stato comunicato al Governo il 31.08.2016. Il ricorrente lamenta la propria esclusione da una lista di candidati alle elezioni regionali del Molise.

<sup>18</sup> La Grande Camera ha fissato l'udienza per la discussione del ricorso Berlusconi alla data del 22.11.2017. La sentenza dovrà essere depositata entro i successivi 6 mesi.

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

discriminazione e, in maniera irreversibile, il diritto del ricorrente, nella sua veste di leader di uno dei maggiori partiti politici italiani, di continuare a rivestire la carica di parlamentare;

- *articolo 13 (Diritto ad un ricorso effettivo)*, perché il ricorrente non disporrebbe di alcun rimedio accessibile ed effettivo per far valere le doglianze relative alla violazione degli articoli 7, 14, 3 Protocollo 1, CEDU.

Il ricorrente ha chiesto alla Corte di dichiarare la responsabilità dello Stato italiano per la violazione degli articoli sopra enunciati e di condannarlo a titolo di riparazione all'adozione di tutte le misure, sia di carattere individuale sia di carattere generale, necessarie per rimuovere integralmente gli effetti pregiudizievoli delle lamentate violazioni della Convenzione.

I principi in discussione sono, quindi, fondamentalmente riconducibili ai tre articoli citati.

**Per quanto riguarda l'articolo 7 della Convenzione**, tutto ruota intorno alle nozioni di reato (*infraction; criminal offence*, ai sensi dell'articolo 7) e di materia penale (*matière pénale; détermination of any criminal charge*, ai sensi dell'articolo 6) che godono di un'autonoma valutazione da parte della Corte europea la quale, invero, prescinde, sul punto, dalle configurazioni giuridiche date dai sistemi dei Paesi membri, se non ritenendole solo uno dei tre indicatori dell'esegesi. Del resto non potrebbe essere diversamente visto che, essendo ben 47 i Paesi aderenti alla Convenzione europea, per di più dotati di culture e tradizioni giuridiche diverse, e sussistendo, quindi, la necessità di applicare principi comuni ad istituti che possono presentare le forme e gli aspetti più differenti, la Corte europea dei diritti dell'uomo è costretta ad elaborare nozioni autonome, ovvero definire concetti ed istituti che abbiano un contenuto ed un significato proprio nell'ambito dei principi della Convenzione, la cui interpretazione spetta esclusivamente ad essa stessa.

In tale ottica è certamente preliminare ed essenziale, come si fa opportunamente rilevare nel primo quesito posto dalla Corte al Governo, riconoscere la natura amministrativa, disciplinare o penale di una data misura, in quanto, a seconda della diversa natura, ne discendono conseguenze differenti ai sensi della Convenzione. Per restare nel campo disegnato dal quesito, solo alle misure sostanzialmente di diritto penale - e non anche a quelle amministrative - si applica il divieto di disposizioni retroattive, di cui all'articolo 7 CEDU (riassumibile nel brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*).

In sintesi, il compito della Grande Camera sarà di verificare se i criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza consentano di vedere una "colorazione penale" nelle conseguenze derivate dall'applicazione delle norme del decreto legislativo contestato, tale da far ricadere la fattispecie nell'ambito di applicazione dell'articolo 7 CEDU ovvero se si tratti solo di controversia su un "diritto di carattere civile", sottratto all'applicazione del menzionato articolo.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

**Quanto al diritto di cui all'articolo 3, Prot. n. 1**, che comprende anche il diritto soggettivo di candidarsi e, se eletti, di sedere in Parlamento, si tratta, come è noto, di un diritto non assoluto, ma - che incontra limiti rientranti nel vasto apprezzamento dello Stato.

Spetterà alla Corte, dunque, valutare se la cessazione del mandato parlamentare e la successiva incandidabilità, determinate da una condanna in sede penale ad una pena non lieve, costituiscano misure miranti ad un fine legittimo (non far sedere in Parlamento membri gravati da condanne di un certo livello) nonché proporzionate (in caso di risposta positiva, si tratterebbe di misure in sintonia con i parametri convenzionali).

**In ordine all'articolo 13 della Convenzione**, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte non ogni doglianza esige un rimedio interno ai sensi del citato articolo, ma solo una "doglianza fondata"; peraltro, quando si tratta di contenzioso elettorale, sono in gioco diritti politici che sfuggono alla necessità di un ricorso interno (*Saccomanno c. Italia*, decisione del 13.5.2012, rispettivamente §§ 82 e 79). Nella specie, se la Corte dovesse concludere per l'infondatezza della doglianza o che non sono in gioco diritti civili ma diritti politici, ne conseguirebbe la non violazione del diritto ad un ricorso. Ancora una volta, dunque, la questione ruota intorno alla preliminare categorizzazione dei diritti in gioco. Va rammentato, infine, che, allorché si contesta una scelta legislativa, come nella specie, non può esigersi che lo Stato preveda un ricorso interno per coloro che vogliono contestare tale scelta (*James e altri c. Regno Unito* del 21.2.1986, § 85).

**2.1.3.2 Violazione della libertà di espressione prevista dall'art. 10 CEDU - Applicazione della pena detentiva a giornalisti (*Sallusti c. Italia*- ricorso n. 22350/13)**

Il ricorso è stato presentato nel 2013 dal giornalista Alessandro Sallusti, all'epoca dei fatti direttore di un giornale nazionale ed è stato comunicato al Governo italiano il 20 settembre 2016. Alla base del ricorso vi è la pubblicazione, nel 2007, di due articoli in materia di aborto, il primo a firma di uno pseudonimo non identificato, il secondo a firma del giornalista A. M..

A seguito della denuncia querela da parte di un soggetto che si assumeva diffamato da tali articoli, scaturiva un procedimento penale a carico di Alessandro Sallusti, imputato di omesso controllo (art 57 c.p.), conclusosi nel settembre del 2012, dopo tre gradi di giudizio, con la condanna del direttore a 1 anno e 2 mesi di reclusione (senza concessione di alcun beneficio di legge), alla multa di 5.000,00 euro, oltre all'importo liquidato in favore della parte civile a titolo di danno morale e riparazione pecuniaria. Nel novembre del 2012 il magistrato di sorveglianza di Milano ammetteva il ricorrente a scontare la pena inflitta in regime di detenzione domiciliare, e successivamente, nel dicembre 2012, a seguito di intervento del Presidente della Repubblica, la pena detentiva ancora da espriare veniva commutata in multa.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Dinanzi alla Corte di Strasburgo il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 10 della Convenzione in materia di libertà di espressione. Tale articolo esplicita il contenuto del "diritto alla libertà di espressione" come comprensivo della libertà di opinione e di ricevere o comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere interferenza di pubbliche autorità. Il paragrafo 2 prevede che gli ordinamenti nazionali possano limitare l'esercizio del diritto alla libertà di espressione (che può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni, previste dalla legge, inclusa quella penale). Affinché le limitazioni siano legittime e conformi ai principi CEDU, occorre che si tratti di  **misure necessarie**, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o per la sicurezza pubblica, la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei delitti, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, impedire la diffusione di informazioni riservate, garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

La Corte, nella comunicazione del ricorso al Governo, ha posto sostanzialmente solo una domanda circa la presunta violazione dell'articolo 10 della Convenzione: ha chiesto cioè se **le sanzioni imposte erano proporzionate nella loro natura e severità**. La Corte ha inoltre citato due precedenti decisioni: *Cumpana e Mazare c. Romania* del 1996 e *Fatullayev c. Azerbaijan* del 2007-2010 ed ha invitato il Governo italiano a fornire le informazioni sullo stato attuale delle proposte legislative relative alle condanne in materia di diffamazione in riferimento particolare al disegno di legge A.S. 1119-B.

Si tratta di un disegno di legge attualmente all'esame in sede referente della Commissione giustizia del Senato, d'iniziativa dell'on. Enrico Costa, volto a modificare la legge n. 8 febbraio 1948 n.47, nel senso di eliminare la pena detentiva (il c.d. "carcere per i giornalisti") nell'ambito di un progetto di riforma organica della materia che affronta anche le problematiche della tutela del diffamato (diritto all'oblio e disciplina della rettifica) oggetto di discussioni e critiche.

### 2.1.3.3 Spossamento e perdita di proprietà di alcune società di valli da pesca della laguna di Venezia (*Zappa SAS + 9 società c. Italia - ricorso n. 43842/11*)

Il ricorso presentato dalla società Zappa nell'anno 2011 e comunicato al Governo solo nel 2016 (insieme ad altri 9 ricorsi del medesimo tenore), è stato proposto da una società di valli da pesca della laguna veneta. Oggetto di questi ricorsi è la medesima questione già affrontata dalla Corte, in senso sfavorevole all'Italia, con il *leading-case* costituito dalla sentenza del 23 settembre 2014, pronunciata sul ricorso *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia*<sup>19</sup>.

Si ricorda la rilevante problematica decisa con la citata sentenza.

<sup>19</sup> Relazione al parlamento per l'anno 2014, pagg. 94 e seguenti.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

La ricorrente Valle Pierimpié aveva lamentato dinanzi alla Corte europea la lesione del proprio diritto di proprietà su una valle da pesca ubicata nel territorio della laguna veneta (acquistata con atto pubblico del 1940, regolarmente trascritto nei registri immobiliari) per effetto dell'accertamento, con sentenza della Corte di cassazione passata in giudicato, della natura demaniale del bene.

La Corte, pur dichiarando che la statuizione di demanialità della valle da pesca aveva perseguito una legittima finalità di interesse generale, ha ritenuto tuttavia che non fosse stato assicurato un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e l'interesse privato di parte ricorrente, gravato di un peso eccessivo ed esorbitante costituito, non solo, dalla privazione del godimento del bene, ma anche dalla condanna al pagamento di una consistente somma di denaro a titolo d'indennizzo per occupazione abusiva.

Laddove la giurisdizione nazionale aveva affermato la demanialità delle valli da pesca della laguna veneta, categorizzandole nella nozione di bene comune (Corte di cassazione - Sezioni Unite, sent. n. 3665/2011), la Corte europea, con la menzionata sentenza vi ha configurato un'ingerenza nel diritto di proprietà, non proporzionata al legittimo scopo di tutela ambientale perseguito con la dichiarazione di demanialità della valle da pesca, effettuata senza indennizzo e imponendo oneri supplementari alla società agricola che ivi esercitava la sua attività di impresa.

Come è noto, recependo l'indicazione dalla Corte EDU di trovare un accordo tra le parti, il caso è stato chiuso a seguito dell'accettazione della proposta di regolamentazione amichevole formulata dal Governo al principale fine di evitare la pronuncia di una sentenza sul risarcimento dei danni da parte della Corte europea, presumibilmente di ben più rilevante impatto economico oltre che gravida di ripercussioni sugli altri ricorsi pendenti in materia, attesa la valenza di *leading case* del giudizio.

Per questi ricorsi pendenti, sono state quindi formulate proposte di accordo stragiudiziale incentrate, come per il precedente, sulla concessione governativa, rilasciata alla società, a continuare a utilizzare la valle da pesca per venti anni dietro versamento di un'indennità di occupazione ridotta (cfr. sentenza di radiazione dal ruolo Valle Pierimpié Società Agricola S.p.a. c. Italia del 1.09.2016 di cui più avanti paragrafo 1.4.2) § 5. *Les 25 avril et 2 mai 2016, la Cour a reçu des déclarations dûment signées par les deux parties par lesquelles la requérante a accepté un règlement amiable de l'affaire en contrepartie de l'engagement du Gouvernement à l'autoriser à continuer à occuper la vallée de pêche dénommée Valle Pierimpié pour une période de 20 ans et à percevoir une indemnité d'occupation réduite).*

*PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI*

**2.1.3.4** **Danni all'ambiente e alla salute - caso ILVA di Taranto (Francesco Cordella e altri c. Italia - ricorso n. 54414/13, Lina Ambrogi e altri c. Italia - ricorso n. 54264/15, A.A. e altri c. Italia - ricorso n. 37277/16)**

I ricorsi proposti da 182 ricorrenti, residenti a Taranto, denunciano la violazione da parte dello Stato italiano, in relazione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento siderurgico dell'Ilva di Taranto, degli obblighi di protezione della vita e della salute garantiti dagli articoli 2 e 8 della CEDU e per la cui tutela non sarebbe accessibile a livello interno alcun rimedio, in violazione dell'articolo 13 della Convenzione sul diritto ad un ricorso effettivo.

In particolare, i ricorrenti eccepiscono la violazione del loro diritto alla vita e all'integrità psico-fisica (art. 2) "in quanto le autorità nazionali e locali hanno omesso di predisporre un quadro normativo ed amministrativo idoneo a prevenire e ridurre gli effetti gravemente pregiudizievoli sulla vita e sulla salute dei residenti derivanti dal grave e persistente inquinamento prodotto dal complesso dell'Ilva". Contestano anche "la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) anche in conseguenza dei ripetuti decreti "salva Ilva" a decorrere dal 2012, con i quali il Governo, pur prevedendo una serie di misure di salvaguardia ambientale, ha mantenuto in funzione l'impianto sotto la propria gestione a dispetto della normativa europea e delle decisioni della magistratura", così precludendo di esperire i rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento italiano (art. 13).

Tra i valori posti in gioco dai ricorsi, emergono, come fondamentali, i principi protetti dall'articolo 2 della Convenzione, che si estende anche a settori diversi dall'uso della forza statale e dalla condotta criminale altrui, potendo riguardare, appunto, anche il campo sanitario e le questioni ambientali. Trattandosi di problematica complessa, si offrono alcuni spunti generali sulla giurisprudenza della Corte in materia.

L'articolo 2 richiede allo Stato di proteggere la salute dei cittadini nonché di adottare, in materia d'ambiente, misure di protezione della vita. Si tratta di obblighi positivi, come sempre associati con obblighi procedurali, cosicché il combinato che ne risulta deve essere tale da assicurare a ciascun individuo una vita dignitosa.

Per le questioni ambientali, l'obbligo sostanziale a carico dello Stato (l'obbligo, cioè, di proteggere la vita contro il rischio di malattie) risulta associato ad un dovere informativo nonché ad un obbligo procedurale, cosicché:

a) le autorità sono tenute ad adottare tutte le misure idonee ad evitare disastri ambientali che siano prevedibili e che rientrino nella loro sfera di competenza od intervento (cfr. *Oneryildiz c. Turchia*, del 18 giugno 2002, §§ 64-81-88, dove un'esplosione di gas metano in una discarica comunale, in qualche modo presagita da un'apposita perizia ed agevolata dal mancato rispetto dei regolamenti in materia, aveva provocato il seppellimento di un'abitazione situata in una

*PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI*

bidonville costruita in prossimità e la conseguente morte di nove membri della famiglia del ricorrente);

b) tra le misure idonee a tale scopo, un ruolo fondamentale riveste l'informazione: le autorità sono dunque tenute a diffondere i dati in loro possesso, dal momento che sarebbe d'altronde illogico attendersi che i cittadini siano da soli capaci di rendersi conto di rischi così specifici e tecnici, quali quelli di natura ambientale (cfr. *Guerra c. Italia*, § 60, e *Oneryildiz c. Turchia*, § 84);

c) quanto all'obbligo procedurale, lo stesso non è molto dissimile da ciò che l'articolo 13 della Convenzione (diritto al ricorso) impone e cioè l'instaurazione di "un sistema giudiziario efficace", che comprenda, se necessario, un meccanismo di repressione penale, suscettibile di offrire una riparazione adeguata della violazione sostanziale constatata e comunque, in ogni caso, un'appropriata via di ricorso, cosicché si materializza la violazione dell'articolo 2, sotto il profilo procedurale, se la via penale si dimostri effimera e quella amministrativa estremamente difficoltosa (cfr. già richiamato *Oneryildiz c. Turchia*, § 90-101-111).

Disegnato così il quadro di riferimento, la risoluzione dei casi concreti attualmente all'esame della Corte ruota intorno a tre perni principali: a) il mancato esaurimento dei rimedi interni, consistenti in una vasta serie di denunce per crimini ambientali, azioni civili, ricorsi amministrativi ed azioni collettive, disponibili nell'ordinamento giuridico italiano; b) la mancanza della "qualità di vittima" dei ricorrenti, anche in considerazione del non esaurimento dei ricorsi interni disponibili e della mancata prova di un danno ricevuto o di un nesso di causalità accertato tra l'asserito inquinamento ambientale e le patologie lamentate; c) la diligenza mostrata dal Governo italiano nell'informare la popolazione e nella gestione dell'intera vicenda, tenendo anche conto del fatto che l'obbligo di proteggere la vita contro il rischio di malattie da danni ambientali deve, per giurisprudenza della stessa Corte, essere apprezzato nella sua giusta dimensione ed essere ragionevole.

Le misure da prendere in dipendenza di un'eventuale constatazione di violazione dipenderanno dalla motivazione che i giudici sceglieranno di adottare e che potrà essere la più varia possibile, tenuto conto della complessità della vicenda da un punto di vista fattuale e giuridico.

**2.1.3.5 Restrizione o limitazione del diritto di difesa nel corso delle indagini preliminari (*Amanda Knox c. Italia*- ricorso n. 76577/13)**

Vi è, infine, la tematica della restrizione e limitazione del diritto di difesa nel corso delle indagini preliminari, alla base del ricorso presentato da Amanda Knox, protagonista di un famoso caso di cronaca nera.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E AFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Il ricorso trae origine dalle indagini intraprese a seguito dell'omicidio di Meredith Kercher, avvenuto a Perugia nella notte tra il 1 e il 2 novembre 2007 e dal processo instaurato a carico della ricorrente per numerosi reati, processo conclusosi con l'assoluzione da tutti i reati contestati, ad esclusione del reato per calunnia nei confronti di D.L., per il quale la Knox è stata condannata alla pena di tre anni di reclusione.

Dinanzi alla Corte EDU, la ricorrente ha lamentato la mancanza di equità del processo subito, in violazione dell'articolo 6 della Convenzione (diritto ad un equo processo), sotto vario profilo: per non essere stata tempestivamente informata e in lingua da lei conosciuta sulla natura e sui motivi dell'accusa formulata a suo carico (§§ 1 e 3a); per non essere stata assistita da un difensore nel corso degli interrogatori (§§ 1 e 3 c); per non essere stata assistita da un interprete professionale ed indipendente (§§ 1 e 3 e). Ha lamentato, altresì, la violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti disumani e degradanti), per aver subito "scappellotti" alla testa, nonché dell'articolo 8 Conv. per essere stata costretta a rispondere a domande riservate quando si trovava in stato di incapacità di intendere e di volere.

Nel quesito posto dalla Corte al Governo è menzionato il precedente della Grande Camera del 13 settembre 2016 nel caso *Ibrahim and others c. United Kingdom* (riguardante quattro terroristi arrestati a Londra nel 2005 dopo gli attentati nella metropolitana londinese), dove emerge la problematica del tardivo accesso all'assistenza difensiva durante l'interrogatorio svolto dalla polizia ad un sospetto, trattato non come tale, e dunque meritevole di tutte le garanzie spettanti ad un indagato, ma come semplice testimone, il quale fornì - in tale fase - piena confessione chiamando in causa anche i suoi complici e contribuendo così in maniera determinante alla sentenza di colpevolezza. Questo precedente prende in esame il c.d. "test" adottato nella sentenza pronunciata sul caso *Salduz c. Turchia*, del 27 novembre 2008, dove la Corte EDU stabilì che, perché un processo sia equo, occorre che sia garantita l'assistenza di un difensore sin dal primo interrogatorio di un indagato da parte della polizia, a meno che non sussistano, alla luce delle circostanze concrete del caso, ragioni imperiose che portino a restringere tale diritto (c.d. *first stage of the Salduz test required the Court to assess whether there were compelling reasons for the restriction*). Anche in tale ultimo caso, comunque, le dichiarazioni dell'indagato, rese alla polizia senza l'assistenza di un difensore, non possono costituire la sola base determinante di una condanna (è il c.d. *second stage required it to evaluate the prejudice caused to the rights of the defence by the restriction, in other words, to examine the impact of the restriction on the overall fairness of the proceedings and decide whether the proceedings as a whole were fair*). Nella sentenza di Grande Camera, la Corte ha stabilito la violazione dell'articolo 6, § 1, in combinato con l'articolo 6 § 3 (c), solo per il quarto indagato, rigettando comunque qualsiasi corresponsione di equa soddisfazione.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Il caso della Knox sembra, tuttavia, avere significativi punti di differenza rispetto ai precedenti citati, sia perché la ricorrente è stata assolta dal più grave reato di omicidio anche sulla base del fatto che non furono tenute in considerazione le dichiarazioni “auto-accusanti” rese nell’immediatezza senza l’assistenza difensiva, sia perché l’unica condanna passata in giudicato riguarda il diverso reato di calunnia consumato sulla base di sue dichiarazioni - in cui ella accusava dell’omicidio un innocente - accuse da lei avanzate alla polizia in sede di indagini preliminari e reiterate successivamente nella forma di dichiarazioni spontanee dinanzi al magistrato inquirente: dichiarazioni, dunque, *contra alios* e, per di più, reiterate anche in forma spontanea.

Anche per questo caso non è possibile prevedere in anticipo le misure da prendere in dipendenza di un’eventuale constatazione di violazione, le quali, invero, varieranno a seconda della motivazione che i giudici sceglieranno di adottare.

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

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

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

Il contesto fattuale dei ricorsi è del tutto assimilabile a quello che ha dato luogo alla sentenza di condanna resa il 7 aprile 2015 sul caso *Cestaro c. Italia*<sup>20</sup> con la quale la Corte ha constatato, all’unanimità, che i trattamenti sofferti dalle persone presenti nella scuola Diaz “devono essere qualificati come tortura”, ai sensi dell’articolo 3 della Convenzione. Secondo la Corte, il diritto penale italiano è anche “inadeguato e privo di disincentivi in grado di prevenire efficacemente il ripetersi di possibili violenze da parte della polizia”

<sup>20</sup> Relazione al Parlamento anno 2015 pag. 44

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

Come è noto il Governo italiano aveva preso formalmente l'impegno "di adottare tutte le misure necessarie per garantire il rispetto dell'art. 3 della Convenzione": ciò si traduceva nell'approvazione di una legge che punisce i maltrattamenti e gli atti di tortura<sup>21</sup>.

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

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

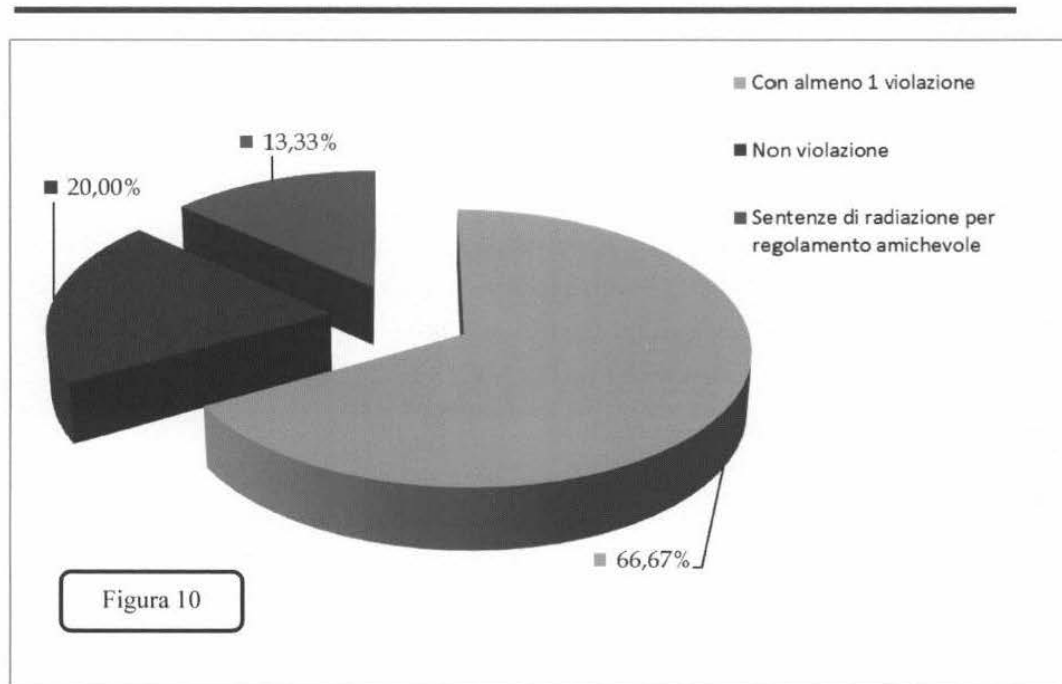
Si consolida, nel 2016, l'inversione di tendenza registrata nel 2015 sul fronte delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia, ulteriormente migliorando l'ottimo risultato ottenuto già nel 2015 con il sostanziale dimezzamento delle pronunce rispetto al 2014.

Nel corso del 2016, la Corte ha pronunciato nei confronti dell'Italia solo 15 sentenze, rispetto alle 24 del 2015 (-37,50%) ed alle 44 del 2014 (-65,91%). Di queste sentenze, 10 sono state di constatazione di almeno una violazione (contro le 21 del 2015). Le sentenze di non violazione sono state, invece, 3 come nell'anno precedente. Con le residue 2 sentenze è stata disposta la radiazione delle cause dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole. (figura 10).

<sup>21</sup> Nelle more della presentazione della presente Relazione disegno di legge, Atto Senato n. 10-362-388-395-849-874-B XVII Legislatura, recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano" - "Titolo breve: Tortura" è stato approvato in via definitiva dal Senato nella seduta del 5 luglio 2017 ed è in attesa di pubblicazione. Si tratta di un importante passo avanti nell'ordinamento italiano che vede così l'inserimento nel codice penale di nuove fattispecie penali, previste rispettivamente dall'articolo 613-bis c.p., recante "Reato di tortura", e dell'articolo 613-ter c.p., recante "Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura. Risulta anche modificato l'articolo 191 del codice di procedura penale, laddove 23esclude la possibilità di utilizzare le dichiarazioni o le informazioni ottenute mediante il diritto di tortura ( articolo 191 comma 2-bis c.p.p). La nuova legge ha, inoltre, modificato l'articolo 19 del Testo Unico sull'immigrazione prevedendo l'esclusione dei provvedimenti di respingimento o espulsione o estradizione verso uno Stato, qualora esistano fondati motivi di ritenere che il soggetto destinatario rischi di essere sottoposto a tortura.

## PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

## - TIPOLOGIA DELLE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA - ANNO 2016



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 nell'ultimo biennio, che va letto in combinato con l'elevato numero delle decisioni di irricevibilità/inammissibilità o di radiazione delle cause dal ruolo è, fondamentalmente frutto dell'impegno perseguito nella definizione del contenzioso seriale, mediante gli specifici piani d'azione basati sull'utilizzo degli strumenti offerti dal regolamento della Corte europea per la soluzione "in via pre-giudiziale" dei casi. Ciò emerge con evidenza dai dati pubblicati dalla Corte europea, circa l'impiego da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dall'articolo 62 e 62A del Regolamento della Corte. L'Italia risulta essere al primo posto, tra gli Stati, per numero di dichiarazioni unilaterali nel biennio 2015-2016, con un totale pari a 2664 (a fronte del dato complessivo pari a 4737 (-43,76%), ed al quinto posto, sui 46 Stati, per maggior numero di regolamenti amichevoli, pari a 288 (a fronte dei complessivi 3663 (-92,14%). (figura 11)

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

- DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI - ANNI 2015- 2016

Figura 11

STATO	DICHIARAZIONI UNILATERALI			REGOLAMENTI AMICHEVOLI		
	2015	2016	2015 + 2016	2015	2016	2015 + 2016
Albania		1	1	14	10	24
Andorra			0			0
Armenia			0			0
Austria			0	2	7	9
Azerbaijan	6		6	19	9	28
Belgium		1	1	1		1
Bosnia and Herzegovina	1	3	4	5	4	9
Bulgaria	5	4	9	4	11	15
Croatia	9	2	11	36	11	47
Cyprus		1	1			0
Czech Republic			0	5	2	7
Denmark			0			0
Estonia			0	1	2	3
Finland	1		1			0
France	3	2	5	1	2	3
Georgia	14	1	15	12	4	16
Germany	2	2	4		4	4
Greece	24	15	39	128	146	274
Hungary			0	61	98	159
Iceland			0			0
Ireland			0			0
Italy	1853	811	2664	9	279	288
Latvia	2		2	4	1	5
Liechtenstein		1	1			0
Lithuania			0	1	2	3
Luxembourg			0			0
Malta		1	1	2		2
Monaco			0			0
Montenegro		8	8	1	23	24
Netherlands	1	1	2	2	8	10
Norway			0			0
Poland	33	12	45	113	27	140
Portugal	7	5	12	31	36	67
Republic of Moldova	4	3	7	1	5	6
Romania	116	111	227	168	352	520
Russia	194	215	409	43	354	397
San Marino			0			0
Serbia	9	3	12	291	5	296
Slovakia	4	5	9	20	18	38
Slovenia	1		1	1		1
Spain			0	1		1
Sweden			0	2		2
Switzerland			0			0
The former Yugoslav Republic of Macedonia	5	10	15	19	26	45
Turkey	18	65	83	139	103	242
Ukraine	658	482	1140	520	456	976
United Kingdom		2	2	1		1
	2970	1767	4737	1658	2005	3663

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

Si tratta di risultati che acquistano maggiore rilievo ove si consideri che intervengono in settori, quali l'equo processo e la tutela della proprietà, evidenziati nel corso degli anni criticità strutturali sanzionate ripetutamente dalla Corte, al punto che l'Italia si posiziona al secondo posto nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico e maggior numero di violazioni dei diritti umani ai sensi della Convenzione nel periodo 1959-2016. Sono state infatti registrate ben 1.190 violazioni del diritto all'equo processo alle quali si aggiungono 359

