ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIV
n. 2

RELAZIONE

SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

(Anno 2022)

(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis), *della legge 23 agosto 1988, n. 400)*

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(CIRIANI)

Trasmessa alla Presidenza il 21 dicembre 2023

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2022

L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

Legge 9 gennaio 2006, n.12

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

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

UFFICIO CONTENZIOSO, PER LA CONSULENZA GIURIDICA E PER I RAPPORTI CON LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

Legge 9 gennaio 2006, n. 12

RELAZIONE AL PARLAMENTO

Anno 2022

PARTE PRIMA 7

I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI 8

1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO 9
1.1. Andamento generale 9
1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria 13
1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi 14
2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA 18
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia 18
2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2022 19
2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo 20
2.3.1. Ricorsi in materia di applicazione di misure di sicurezza detentive nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza [REMS] - (violazione degli articoli 2, 3, 5 §§ 1 e 5) 20
2.3.2. Ricorsi in materia di trattamenti inumani e degradanti in relazione alla compatibilità dello stato di salute dei ricorrenti con la loro detenzione in carcere e all'adeguatezza delle cure mediche ad essi garantite (violazione dell'articolo 3) . 22
2.3.3. Ricorsi in materia di proibizione della tortura in relazione ai trattamenti inumani o degradanti subiti da minori in affidamento collocati all'interno della comunità "Il Forteto" (articoli 3, 8 e 13 della Convenzione). 24
2.3.4. Ricorsi in materia di diritti dei migranti (violazione degli articoli 2, 5, 13 e dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 Cedu)... 27
2.3.5. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, in relazione alla tutela del rapporto tra genitori e figli (violazione dell'articolo 8) 28
2.3.6. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad attività di indagine fiscale (articolo 8 della Convenzione). 30
2.3.7. Ricorsi in materia di ritardata o mancata esecuzione di sentenze nazionali connessa all'incapienza patrimoniale dei soggetti debitori (articolo 6 della Convenzione anche in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione) 33
2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia 36
2.5. Le decisioni 40
2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali 42
2.7. Gli indennizzi 45
2.8. La rivalsa 46
2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate 49

II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO 51

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA 52
1.1. Le sentenze di condanna 53
1.1.1. In materia di obblighi dello Stato a tutela della vita e della salute dei cittadini (articolo 2) 53
Nappo c. Italia – Sentenza del 14 aprile 2022 (ricorso n. 54330 del 2014) 53
Terrone c. Italia – Sentenza del 14 aprile 2022 (ricorso n. 50517 del 2020) 53
E.A. e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (ricorso n. 14385 del 2018) 53
1.1.2. In materia di obbligo di protezione della vita nell'ambito delle violenze domestiche (articoli 2 e 3) 54
Landi c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (ricorso n. 10929 del 2019) 55
De Giorgi c. Italia – Sentenza del 16 giugno 2022 (ricorso n. 23735 del 2019) 59
M.S. c. Italia – Sentenza del 7 luglio 2022 (ricorso n. 32715 del 2019) 63
1.1.3. In materia di condizioni di detenzione (articoli 3 e 5) 70
Sy c. Italia – Sentenza del 24 gennaio 2022 (ricorso n. 11791/20) 70
1.1.4. In materia di eccessiva durata di procedimento civile (articolo 6) 80
Tremigliozzi e Mazzeo c. Italia – Sentenza del 21 luglio 2022 (ricorso n. 24816/03) 80
1.1.5. In materia di applicazione retroattiva di leggi di interpretazione autentica e giusto processo (articolo 6) 81
D'Amico c. Italia – Sentenza del 17 febbraio 2022 (ricorso n. 46586/14) 81
Cianchella e altri c. Italia – Sentenza del 23 giugno 2022 (ricorsi nn. 65808/13, 58494/14 e 66370/14) 81
Gusmerini e altri c. Italia – Sentenza del 29 settembre 2022 (ricorsi nn. 50345/10, 51045/10, 51064/10, 53223/10, 53300/10 e 53301/10) 81
Palaia c. Italia - Sentenza del 10 novembre 2022 (ricorso n. 23593/14) 81
1.1.6. In materia di diritto a un equo processo e tutela dei beni, con riferimento alla mancata esecuzione di decisioni giudiziarie interne (articolo 6 e articolo 1, Protocollo 1) 83
Immobiliare Podere Trieste s.r.l. c. Italia – Sentenza del 13 gennaio 2022 (ricorso n. 48039/12) 83
De Vincenzo c. Italia - Sentenza del 15 dicembre 2022 (ricorso n. 24085/11) 83
1.1.7. In materia di tutela dei legami familiari (articolo 8) 85

D.M. e N. c. Italia – Sentenza del 20 gennaio 2022 (Ricorso n. 60083/19) ... 85
Fiagbe c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (ricorso n. 18549/20) ... 89
Imeri c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (Ricorso n. 24984/20) ... 91
1.1.8. In materia di tutela dei legami familiari nei casi di violenza domestica ... 93
I.M. e altri c. Italia – Sentenza del 10 novembre 2022 (Ricorso n. 25426/20) ... 93
1.1.9. In materia di procedimento di accertamento della paternità ... 99
Scalzo c. Italia – Sentenza del 6 dicembre 2022 (Ricorso n. 8790/20) ... 99
1.1.10. In materia di accoglienza dei minori stranieri ... 103
Darboe e Camara c. Italia – Sentenza del 21 luglio 2022 (Ricorso n. 5797/17) ... 103
1.1.11. In materia di protezione ambientale a tutela della salute umana ... 110
Ardimento e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (Ricorso n. 54242/17) ... 110
A.A. e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (Ricorso n. 4642/17) ... 110
Briganti e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (Ricorso n. 37277/16) ... 110
Perelli e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2023 (Ricorso n. 48820/19) ... 110
1.1.12. In materia di ineffettività del rimedio "Pinto" (articoli 13 e 6) ... 113
Verrascina e altri 5 c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (ricorsi nn. 15566/13 4030/14 17336/14 10767/15 21564/15 60961/15) ... 113
1.2. Le sentenze di non violazione ... 115
1.2.1. In materia di procedimento penale a seguito della denuncia per abusi sessuali (articolo 3) ... 115
D.K. c. Italia – Sentenza del 1° dicembre 2022 (Ricorso n. 14260/17)) ... 115
1.2.2. In materia di rispetto della libertà di scelta e di diritto alla continuità di vita del minore (articoli 14 e 8) ... 117
T.C. c. Italia – Sentenza del 19 maggio 2022 (Ricorso n. 54032/18) ... 117
2. LE DECISIONI ... 120
2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza ... 120
2.1.1. In materia di estradizione di una cittadina americana in USA (articolo 3) ... 120
Mc Callum e altri c. Italia – Decisione 21 settembre 2022 G.C. (ricorso n. 20863/21) ... 120
2.1.2. In materia di applicazione dell'articolo 4-*bis* O.P. (articoli 3 e 7) ... 121
Greco c. Italia – Decisione 22 febbraio 2022 (ricorso n. 48857/18) ... 121
Thiam c. Italia – Decisione 30 agosto 2022 (ricorso n. 21329/16) ... 123
2.1.4. In materia di equità di procedimento dinanzi alla Corte dei conti (articoli 6 e 1 Protocollo 1) ... 124
Silvestri e altri c. Italia – Decisione 28 giugno 2022 (ricorsi nn. 76571/14; 76610/14; 76616/14; 1622/15; 7535/15; 7541/15; 58252/16; 58256/16; 63844/16; 1751/17; 44206/19; 44248/19; 44255/19 e 52793/19) ... 124
Di Gregorio c. Italia – Decisione del 22 febbraio 2022 (ricorso n. 40242/12) ... 125
Zappacosta e altri c. Italia – Decisione 8 novembre 2022 (ricorso n. 29614/12) ... 126
2.1.5. In materia di corresponsione degli indennizzi agli emotrasfusi (articolo 6 § 1) ... 127
A.G. e altri 5 c. Italia – Decisione 24 marzo 2022 (ricorso n. 84317/17) ... 127
P. A. e altri c. Italia – Decisione 24 marzo 2022 (ricorso n. 71681/10) ... 127
G.C. e altri c. Italia – Decisione 31 maggio 2022 (ricorso n. 32895/18) ... 127
R.C. e altri 21 c. Italia – Decisione 28 giugno 2022 (ricorso n. 9902/19) ... 127
Paviglianiti e altri c.Italia – Decisione del 5 luglio 2022 (ricorso n. 13331/15) ... 127
2.1.6. In materia di equità del procedimento giudiziario penale (articolo 6 § 1) ... 127
Tripodo c.Italia – Decisione 24 febbraio 2022 (ricorso n. 2715/15) ... 127
Ferrilli c. Italia – Decisione dell'8 febbraio 2022 (ricorso n. 24626/10.12) ... 128
Berlusconi e Finanziaria di investimento Fininvest S.p.a. contro Italia – Decisione dell'8 novembre 2022 (ricorso n. 59012/19) ... 129
Guiso e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2022 (ricorso n. 29867/06) ... 130
Guiso Gallisai (2) c.Italia – Decisione 19 maggio 2022 (ricorso n. 40284/06) ... 130
Del Balzo di Presenzano e altri c. Italia – Decisione del 29 novembre 2022 (ricorso n. 3405/05) ... 130

III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE ... 131

1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI ... 132
1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana ... 134
1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio ... 136
1.2.1. *Viola c. Italia* (ricorso n. 77633/16) – Sentenza del 13.6.2019 in materia di ergastolo ostativo ... 136
1.2.2. *Citraro e Molino c. Italia* (ricorso n. 50988/13) - Sentenza del 4 giugno 2020, in materia di diritto alla vita in relazione al decesso in carcere di un detenuto vulnerabile. ... 137
1.2.3. *Cordella e altri* (ricorso n. 54414/13) *e Ambrogi Melle e altri* (ricorso 54264/15) *c. Italia* – Sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di inquinamento ambientale, salute e vita privata – caso ILVA di Taranto - Mancata assunzione delle misure necessarie a garantire un'efficace ed effettiva protezione ... 140
Di Sarno e altri c. Italia (ricorso n. 30765/08) - Sentenza del 10 gennaio 2012 in materia di danni ambientali e alla salute dei cittadini – Emergenza rifiuti nella Regione Campania ... 140

1.2.4. *Brazzi c. Italia (*ricorso 57278/11) sentenza del 27 settembre 2018 in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad una perquisizione domiciliare 146
1.2.5. *Nasr and Ghali c. Italia* (Ricorso n. 44883/09) - Sentenza del 23 febbraio 2016 in materia di proibizione della tortura e diritto alla libertà e sicurezza. 148
1.2.6. *B.E.G. s.p.a. c. Italia* (ricorso n. 5312/11) - Sentenza del 20 maggio 2021 in materia di diritto a un processo equo sotto il profilo del diritto ad un giudice imparziale. 150
1.2.7. Gruppo di casi *Talpis c. Italia* (ricorso n. 41237/14) - Sentenza del 2 marzo 2017; *J.L. c. Italia* (ricorso n. 5671/16) - Sentenza del 27 maggio 2021; *Landi c Italia* (ricorso n. 10929/19) - Sentenza del 7 aprile 2022; *De Giorgi c. Italia* (ricorso n. 23735/19) - Sentenza del 16 giugno 2022; *M.S. c. Italia* (ricorso n. 32715/19) - Sentenza del 7 luglio 2022, in materia di violenza di genere contro le donne e obblighi di protezione. 153
1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio 159
1.3.1. Gruppo *Agrati e altri c. Italia* (ricorso 43549/08) - Sentenza del 7 giugno 2011 in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica e indebita interferenza nei giudizi pendenti. 159
1.4. Elenco casi chiusi – risoluzioni finali 161
1. FILIPPELLI c. Italia (ricorso n. 74508/14) CM/ResDH(2022)6 30 12/01/2022; 161
2. CORDOVA c. Italia (ricorso n. 54136/20) CM/ResDH(2022)12 02/02/2022; 161
3. D'ACUNTO e PIGNATARO c.Italia (ricorso n. 6360/13) CM/ResDH(2022)31 23/02/2022; BECCARINI e RIDOLFI c. Italia (ricorso n. 63190/16) CM/ResDH(2022)31 23/02/2022; SOLARINO c. Italia (ricorso n. 63190/16) CM/ResDH(2022)31 23/02/2022; 161
4. DE RISO e CAPIALBI (ricorso n. 13022/08) CM/ResDH(2022)32 23/02/2022; 161
5. BORSATTO E CAPIALBI c. Italia (ricorso n. 43641/13) CM/ResDH(2022)128 10/06/2022; MARZI e altri c. Italia (ricorso n. 43692/13) CM/ResDH(2022)128 10/06/2022; REBULA e altri c. Italia (ricorso n. 50208/13) CM/ResDH(2022)128 10/06/2022; 161
6. GRANDE STEVENS e altri c. Italia (ricorso n. 18640/10) CM/ResDH(2022)201 22/09/2022; 161
7. MORZENTI c. Italia (ricorso n. 67024/13) CM/ResDH(2022)205 22/09/2022; 161
8. SINISCALCHI e altri c. Italia (ricorso n. 31669/15) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022;BERARDI e altri c. Italia (ricorso n. 54970/15) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022; CAMPANALE e altri c. Italia (ricorso n. 57194/16) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022; M.CASIMO e P.CASIMO c. Italia (ricorso n. 57327/18) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022; CASAMENTO c. Italia (ricorso n. 57328/18) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022; 161
9. ROMANO c. Italia (ricorso n. 26408/20) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022; BURLOTTI SPEDIZIONI S.P.A. c. Italia (ricorso n. 32323/07) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022; TESOLAT c. Italia (ricorso n. 37516/18) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022; BORGHETTI c. Italia (ricorso n. 5019/18) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022; 161
10. CUSAN e FAZZO c. Italia (ricorso n. 77/07) CM/ResDH(2022)320 23/11/2022; 161
11. OLIVIERI e altri c. Italia (ricorso n. 17708/12) CM/ResDH(2022)351 08/12/2022; GAGLIONE e altri c. Italia (ricorso n. 45867/07) CM/ResDH(2022)351 08/12/2022; SCERVINO e SCAGLIONI c. Italia (ricorso n. 35516/13) CM/ResDH(2022)351 08/12/2022; 162
12. ARNOLDI c. Italia (ricorso n. 35637/04) CM/ResDH(2022)350 08/12/2022; 162
13. G.L.C. c. Italia (ricorso n. 25584/94) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; D.M. II c. Italia (ricorso n. 25588/94) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; G.O. II c. Italia (ricorso n. 31622/96) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; CATANIA c. Italia (ricorso n. 31628/96) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; GIANNONE c. Italia (ricorso n. 38526/97) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; MASTROPASQUA c. Italia (ricorso n. 56220/00) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; POLCARI c. Italia (ricorso n. 56223/00) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022 162
1.4.1. La risoluzione di chiusura sui casi *Olivieri e altri* (ricorso n. 17708/12), *Gaglione e altri* (ricorso n. 45867/07); *Scervino e Scaglioni* (ricorso n. 35516/13) – CM/Res DH(2022)351 dell'8 dicembre 2022, in materia di durata dei procedimenti Pinto ed effettività del rimedio. 162
1.4.2. La risoluzione di chiusura sui casi *G.L.C.* (ricorso n. 25584/94); *D.M.* (ricorso n. 25588/94); *G.O.* (ricorso n. 31622/96); *Catania* (ricorso n. 31628/96); *Murgo e Giannone* (ricorso n. 38526/97); *Mastropasqua* (ricorso n. 56220/00); *Polcari* (ricorso n. 56223/00) – CM/Res DH(2022)397 del 14 dicembre 2022, in materia di eccessiva durata dei processi amministrativi. 164
1.4.3. La risoluzione di chiusura sul caso *Arnoldi* (ricorso n. 35637/04) - CM/ResDH(2022)350 dell'8 dicembre 2022, in materia di irragionevole durata delle indagini preliminari. 165
1.4.4. La risoluzione di chiusura sui casi *D'Acunto e Pignataro* (ricorso n. 6360/13); *Beccarini e Ridolfi* (ricorso n. 63190/16); *Solarino* (ricorso n. 76171/13) - CM/ResDH(2022)31 del 23 febbraio 2022, in materia violazione degli obblighi positivi posti a carico degli Stati dall'articolo 8 della Convenzione. 166
2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI 167
2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate 167
2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria 167
2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi 168
2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario 170

PARTE SECONDA 171

I. ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA 172

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI 173
2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 173
2.1. Tipologia di decisioni 173
2.1.1. Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu) 173
2.1.1.1. Limiti alla rilevabilità da parte del giudice dell'esecuzione della nullità della sentenza passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni. 173
2.1.2. Diritto dello straniero richiedente la protezione internazionale a una tutela giurisdizionale effettiva (articoli 6 e 13 Cedu). 174
2.1.2.1. Certificazione da parte del difensore della data della procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale. 174
2.1.3. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) 175
2.1.3.1. Visto di censura sulla corrispondenza indirizzata ai difensori dei detenuti in regime carcerario speciale di cui all'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975. 175
2.1.3.2. Legame parentale tra adottato e parenti dell'adottante in ipotesi di adozione di minori in casi particolari 176
2.1.3.3. Trasmissione al figlio del solo cognome materno 177
2.1.4. Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu) 178
2.1.4.1. Titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo quale condizione per il riconoscimento ai cittadini di Stati extracomunitari del reddito di cittadinanza 178
2.1.5. Diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu) 178
2.1.5.1. Procedimento di riabilitazione dinanzi al tribunale di sorveglianza. 178
2.1.5.2. Interesse al ricorso per cassazione avverso la sentenza di proscioglimento in appello per prescrizione illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza contraddittorio. 179
2.1.5.3. Indennità d'amministrazione dei dipendenti del ministero degli affari esteri non cumulabile con indennità di servizio all'estero 180
2.1.6. Principio di legalità dei reati e delle pene (articolo 7 Cedu) 181
2.1.6.1. Escussione della cauzione provvisoria per le procedure di gara bandite antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici). 181
2.1.7. Divieto di *bis in idem* (articolo 4, Protocollo n. 7 Cedu) 182
2.1.7.1. Divieto di secondo giudizio in tema di tutela penale del diritto di autore 182
3. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA' 183
3.1. In materia di diritto di accesso al giudice (articolo 6 Cedu) 183
3.2. In materia di divieto di maternità surrogata (articolo 8 Cedu) 184
3.3. In materia di sfruttamento del lavoro (articolo 4 Cedu) 185
3.4. In materia di ergastolo (articolo 3 Cedu) 186
3.5. Sulla libertà di espressione (articolo 10 Cedu) 186

DOCUMENTI 188

I. ELENCO DOCUMENTI 189

1. CASE OF ARNOLDI AGAINST ITALY 191
2. CASE OF CORDOVA AGAINST ITALY 192
3. CASE OF CUSAN AND FAZZO AGAINST ITALY 193
4. CASE OF D'ACUNTO AND PIGNATARO AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES 194
5. CASE OF DE RISO AND CAPIALBI AGAINST ITALY 195
6. CASE OF FILIPPELLI AGAINST ITALY. 196
7. CASE OF G.L.C. AGAINST ITALY AND 6 OTHER CASES 197
8. CASE OF GRANDE STEVENS AND OTHERS AGAINST ITALY 198
9. CASE OF JARACH BORSATTO AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES 199
10. CASE OF MORZENTI AGAINST ITALY 200
11. CASE OF OLIVIERI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES 201
12. CASE OF ROMANO AGAINST ITALY AND 3 OTHER CASES 203
13. CASE OF SINISCALCHI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 4 OTHER CASES 204

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO

1.1. Andamento generale

Síofra O'Leary, eletta Presidente della Corte europea il 19 settembre 2022, ha introdotto la Relazione sull'attività svolta nell'anno 2022[1], evidenziando che il 2022 sarà ricordato come un anno buio per l'Europa e per il mondo, caratterizzato dal ritorno della guerra nel nostro continente. Il riferimento, in particolare, è a quanto accaduto il 24 febbraio 2022, quando uno Stato membro del Consiglio d'Europa, la Federazione Russa, ne ha invaso un altro, l'Ucraina.

Al riguardo, la Presidente della Corte, dopo aver evidenziato che il calpestio dei valori sui quali si basa il sistema di tutela dei diritti umani, tra i quali la democrazia e lo Stato di diritto, non può non avere ripercussioni sull'intero Consiglio d'Europa e sulla Corte Edu, ha ricordato che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con la risoluzione n. CM/RES(2022)2 del 16 marzo 2022, ha deciso la cessazione di membro del Consiglio d'Europa della Federazione Russa a partire dal 16 marzo 2022 e, con la successiva risoluzione n. CM/Res(2022)3 del 23 marzo 2022, ha precisato la competenza della Corte a trattare i ricorsi diretti contro la Federazione Russa in relazione ad atti od omissioni suscettibili di costituire una violazione della Convenzione avvenute fino al 16 settembre 2022.

Passando al merito dall'attività svolta dalla Corte e anticipando alcuni dati statistici, la Presidente O'Leary ha rilevato che la Corte è stata estremamente attiva per tutto il 2022, pronunciandosi su circa 39.570 ricorsi e che, grazie all'intensa attività svolta negli ultimi anni, il numero delle cause pendenti davanti alla Corte è stato più che dimezzato, riducendosi dai 160.000 casi pendenti nel 2011 ai 74.650 pendenti a fine 2022, con tendenza tuttavia in aumento rispetto all'anno precedente (70.150).

Dei ricorsi pendenti, circa 23.850 sono stati indicati come casi prioritari. Molti di questi casi, in realtà, sono ripetitivi, in quanto i principi giuridici ad essi applicabili sono già ben consolidati, ma indipendentemente dalla loro ripetitività, sollevano questioni importanti che ne giustifica il loro status di priorità, avendo ad oggetto ad esempio la tutela della dignità umana di cui all'articolo 3 della Convenzione.

La Presidente O'Leary ha, inoltre, richiamato l'attenzione sulla nuova strategia per la trattazione delle cause complesse o "sensibili", individuate come "*impact cases*", adottata dalla Corte nel 2021. I ricorsi ad impatto non riguardano i diritti fondamentali tutelati dagli articoli 2 o 3 della

[1] ECHR – Annual Report 2022 – Foreword – Speech Síofra O'Leary.

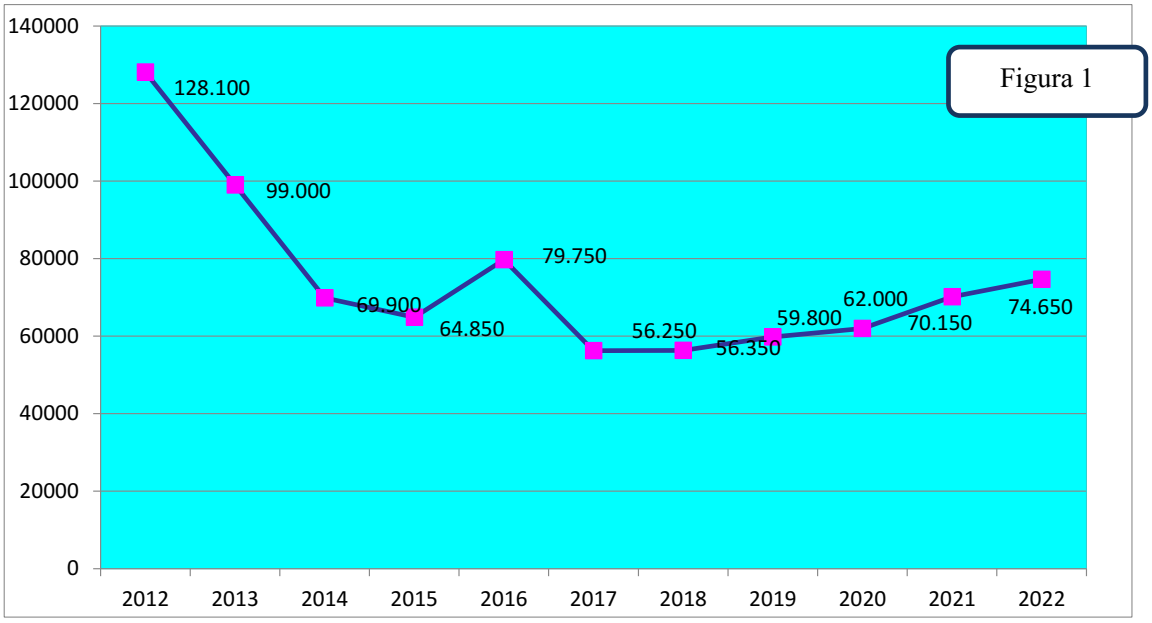
Convenzione, tuttavia alcuni di essi sollevano questioni di notevole rilevanza per lo Stato interessato e per il sistema della Convenzione nel suo complesso, cosicché appare indispensabile trattarle più rapidamente. Per affrontare i ricorsi con impatto, la Corte ha stabilito tre criteri: la rapida individuazione dei casi, il loro monitoraggio e, infine, la semplificazione della loro trattazione.

A due anni di distanza dall'introduzione della nuova strategia, la Presidente ha tratto un primo bilancio: al 1°gennaio 2022, 528 casi sono stati identificati come *"impact cases"*. Alla fine del 2022, sono scesi a 429. Questi casi riguardano una grande varietà di materie, tutte di cruciale importanza. Tra i ricorsi ad impatto decisi nel corso del 2022, la Presidente della Corte ha richiamato l'attenzione su alcuni casi relativi a molestie sessuali sul luogo di lavoro, all'accesso dei disabili in edifici pubblici, alla libertà di espressione dei giudici.[2]

Nel complesso, come sopra anticipato, l'anno 2022 ha visto l'incremento del numero delle cause pendenti rispetto a quelle registrate alla fine del 2021 (70.150). Tale incremento, che conferma il *trend* purtroppo crescente dal 2017, è dovuto, fondamentalmente, all'aumentato numero dei ricorsi presentati contro Turchia, Russia, Ucraina, Romania e Italia. **Figura 1**

[2] *C.v Romania,* n. 47358/20, 30 agosto 2022; *Arnar Helgi Larusson v. Islanda*, n. 23077/19, 31 maggio 2022; *Zurek v. Polonia*, n. 49636714, 10 novembre 2022.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2012-2022



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

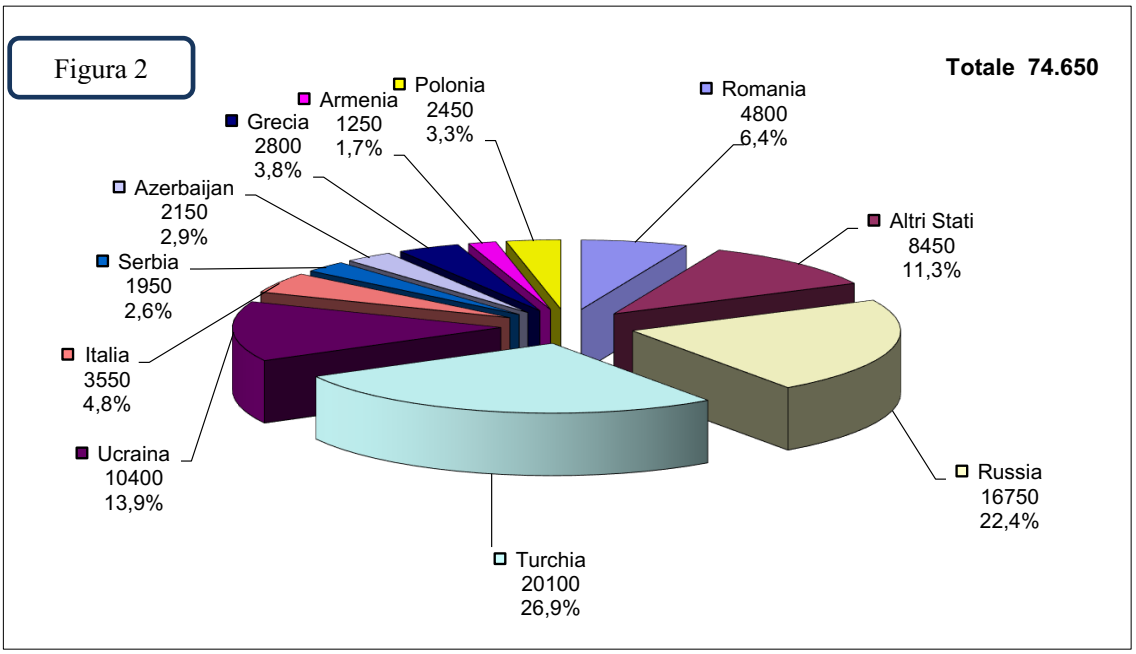
In particolare, il Paese con maggior numero di casi pendenti è la Turchia con 20.100 ricorsi, (rappresentanti il 26,9% del totale dei casi), seguita dalla Russia[3] (16.750), dall'Ucraina (10.400), dalla Romania (4.800) e dall'Italia, con 3.550 ricorsi pendenti (rappresentanti il 4,8% del totale).

Figure 2 e 3

[3] A seguito della sua espulsione dal Consiglio d'Europa il 16 marzo 2022, la Federazione russa ha cessato di essere Alta Parte contraente della Convenzione europea dei diritti dell'uomo il 16 settembre 2022.

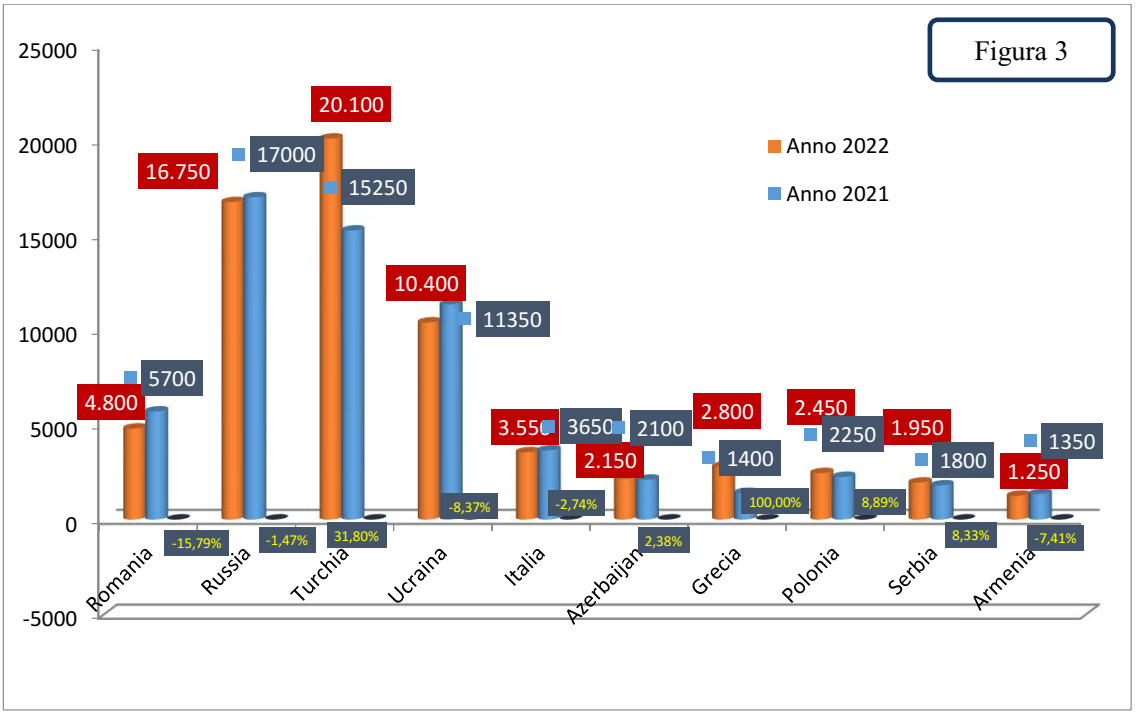
AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2022

CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



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.

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI - ANNI 2021-2022



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

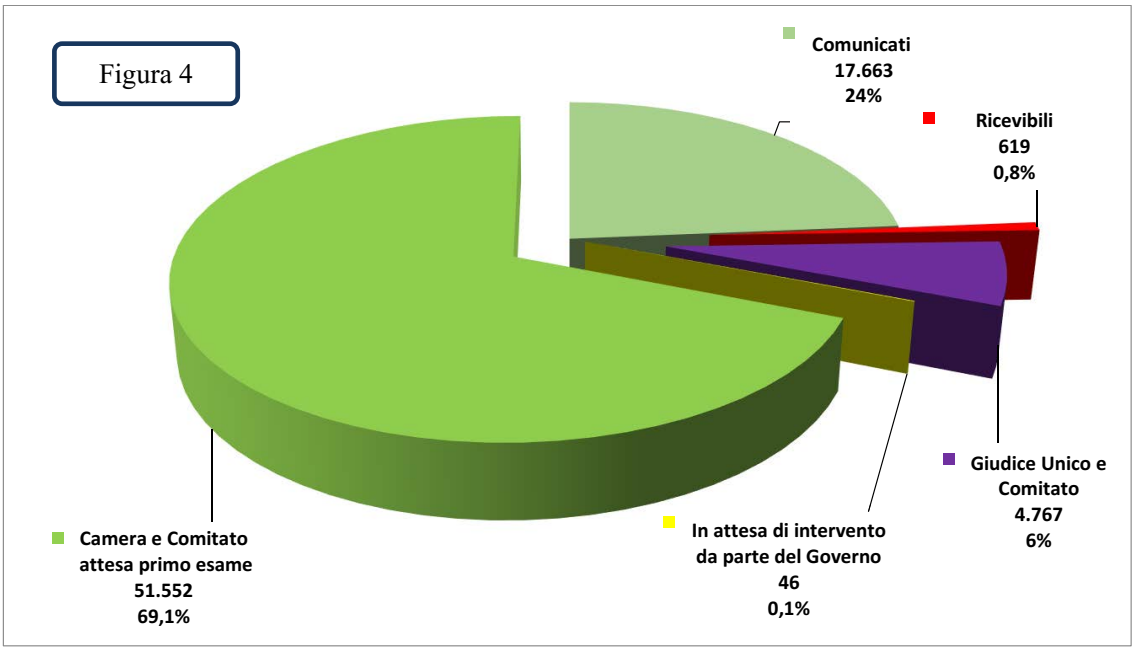
1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Le statistiche del 2022 della Corte europea mostrano un incremento del 3% del numero dei ricorsi complessivamente assegnati ad una formazione giudiziaria, pari a 45.500 a fronte dei 44.250 del 2021.[4] Tale incremento è dovuto principalmente ai nuovi ricorsi provenienti dalla Turchia, Serbia e Grecia.

L'elaborazione grafica che segue illustra il carico di lavoro della Corte, per stadio procedurale e formazione giudiziaria. **Figura 4**

[4] ECHR – Analysis of Statistics 2022.

CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EDU - ANNO 2022



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

1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati **39.570**, con incremento del 10% rispetto al 2021 (36.093). L'eccedenza dei nuovi ricorsi rispetto a quelli decisi, pari a 5930 casi, ha comportato il descritto aumento delle pendenze nell'anno in rassegna, rispetto al 2021.

Sono, invece, diminuiti del 12% i casi decisi in via amministrativa, la maggior parte dei quali si riferisce a ricorsi non esaminati per carenza dei requisiti di ricevibilità indicati nell'articolo 47 del Regolamento, passando da 16.400 nel 2021 a 14.400 nel 2022. **Figura 5**

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI ANNI 2021-2022

Figura 5

Descrizione	ANNI		%
	2022	2021	
Ricorsi decisi in via amministrativa	**14.400**	**16.400**	**-12%**
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	**45.500**	**44.250**	**3%**
Ricorsi comunicati ai governi	**6.822**	**10.629**	**-36%**
Ricorsi pendenti	**74.650**	**70.150**	**6%**
Ricorsi decisi in via giudiziale	**39.570**	**36.093**	**10 %**
Con sentenze definitive (comprese comitato tre giudici)	**4.168**	**3.131**	**33%**
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	**35.402**	**32.962**	**7%**

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

Come evidenziato dalla tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo in via giudiziale nel 2022 (35.402) con decisione del giudice unico, del Comitato o della Camera[5], ha registrato un aumento del 7%.

Il numero dei casi decisi con sentenza nel 2022 è pari a 4.168, con un incremento del 33% rispetto al 2021 (3.131).

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del Regolamento della Corte, sono aumentate nell'anno 2022 (3.106 rispetto alle 1.925 del 2021**)** con un incremento del 61%.

Sono diminuiti, invece, i regolamenti amichevoli (1.718 a fronte dei 2.174 nel 2021), mentre sono lievemente aumentate le dichiarazioni unilaterali (490, a fronte di 470 nel 2021).

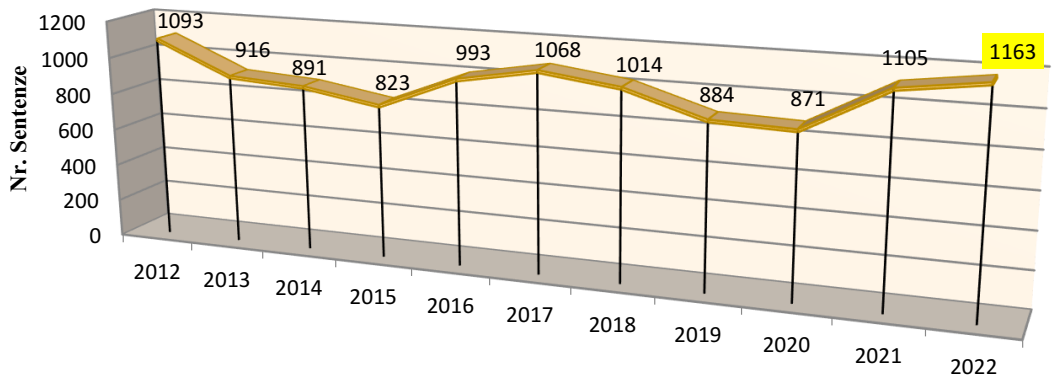
Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte europea ha pronunciato in totale 1.163 sentenze, contro le 1.105 dell'anno precedente, con un incremento del 5%: 9 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera (relative a 4.703 ricorsi), 358 dalle Camere e 796 dai Comitati di tre giudici (relative a complessivi 30.585 ricorsi).

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero annuale delle sentenze prodotte dalla Corte nell'ultimo decennio. **Figura 6**

[5] Le formazioni giudiziarie della Corte Edu sono: il Giudice unico, che è chiamato ad adottare le decisioni d'inammissibilità che possono essere assunte *de plano,* senza ulteriore esame; il Comitato di tre giudici, che, a norma dell'articolo 28 della Convenzione, può adottare decisioni di irricevibilità o cancellazione dal ruolo, quando tale decisione può essere adottata senza ulteriore esame, o dichiarare il ricorso ricevibile e pronunciare congiuntamente sentenza sul merito quando la questione all'origine della causa è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte; la Camera, collegio giudicante composto di sette giudici, che può, a sua volta, essere investita della decisone di un ricorso direttamente o a seguito di rimessione da parte del Giudice unico (articolo 27 Convenzione) o del Comitato (articolo 29 Convenzione); infine, la Grande Camera, composta da diciassette giudici, tra i quali, d'ufficio, il Presidente, il Vice Presidente ed i Presidenti di sezione, che è chiamata ad esprimersi esclusivamente sui ricorsi che sollevano gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli o la cui soluzione rischia di dare luogo ad un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte (articolo 30 Convenzione).

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2012-2022

Figura 6



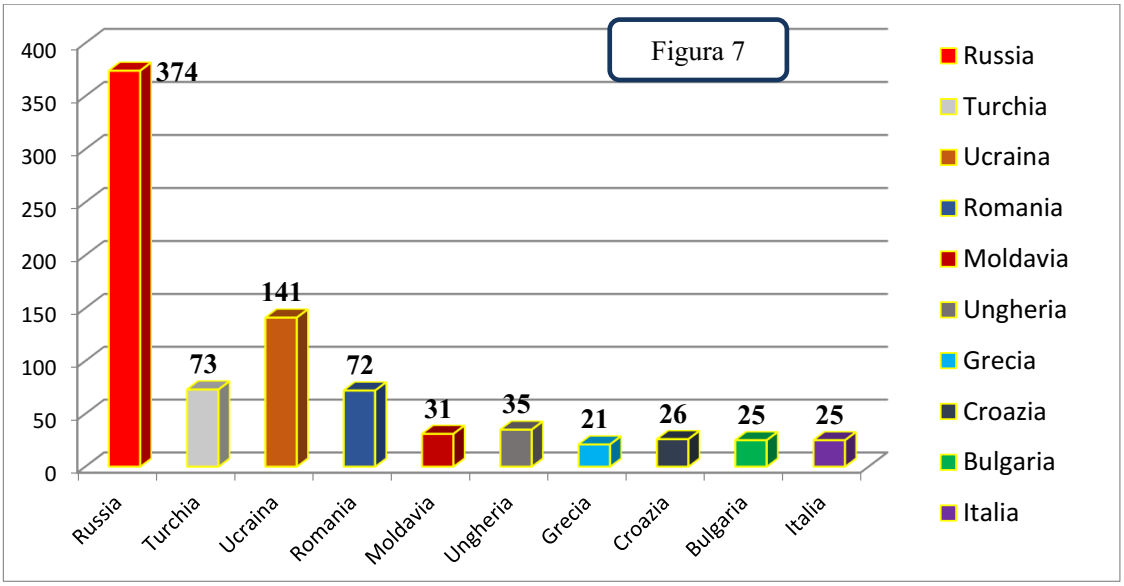
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nr. Sentenze	1093	916	891	823	993	1068	1014	884	871	1105	1163

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

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri vede la Russia al primo posto con 374 sentenze, seguita da Ucraina (141), Turchia (73), Romania (72), Ungheria (35), Moldavia (31) e Croazia (26) . **Figura 7**

Per quanto riguarda l'Italia, la Corte ha pronunciato 27 sentenze di cui 25 di condanna, in diminuzione rispetto al 2021, anno in cui le pronunce di condanna sono state 39.

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



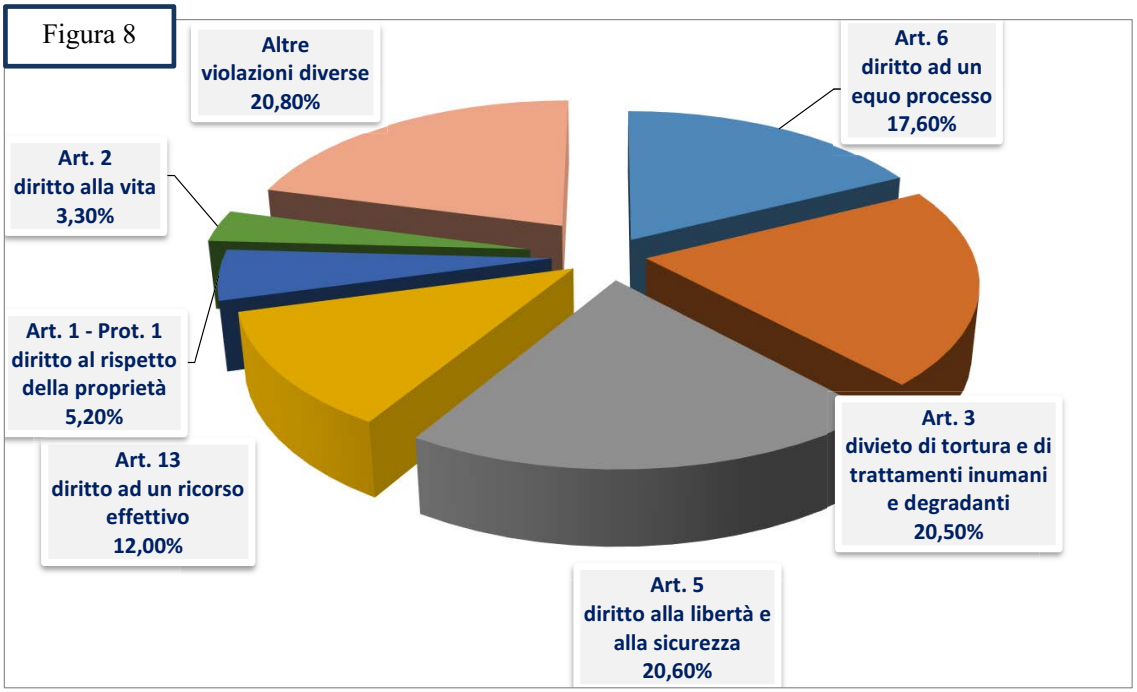
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati, condotta sotto il profilo del maggior numero di violazioni accertate, attesta, al primo posto, le violazioni al diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5), con il 20,60% (18 nel 2021); seguono le violazioni relative al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3), con il 20,50% (19% nel 2021); le violazioni relative ad un equo processo (articolo 6), con il 17,60% (20% nel 2021); le violazioni del diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13), con il 12% (9% nel 2020); infine, le violazioni al diritto di protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1), con il 5,20% (8% nel 2021).

Le altre violazioni incidono sul totale nella misura del 20,80%. **Figura 8**

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2022

Figura 8



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

2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

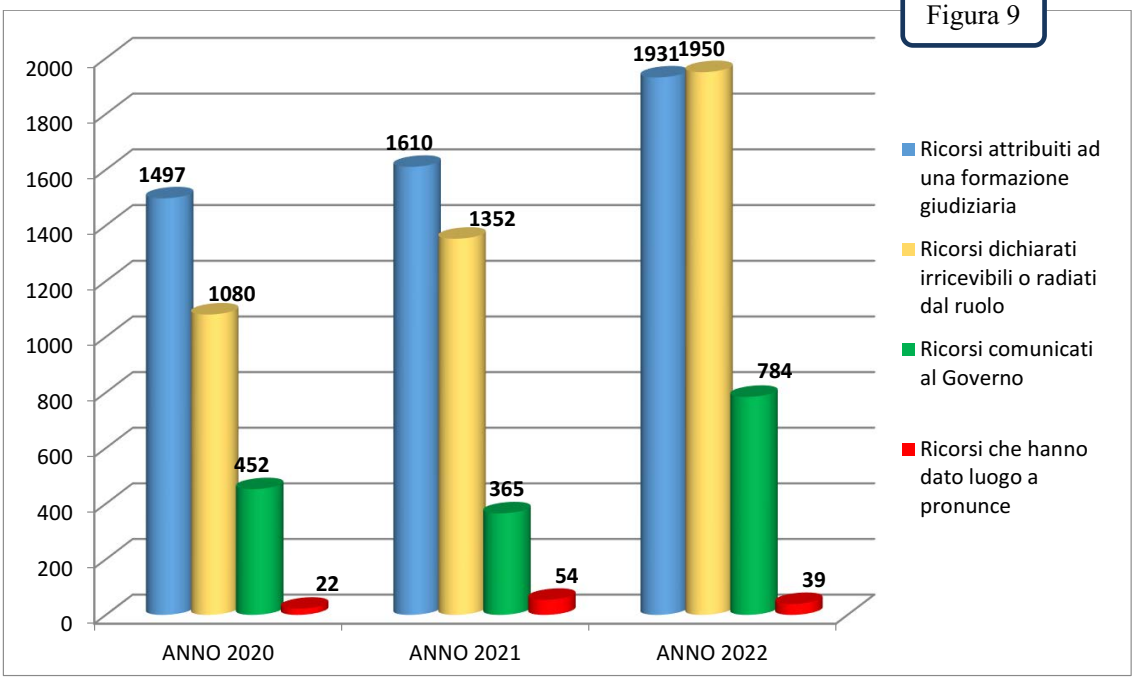
L'analisi dell'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia nell'ultimo triennio sostanzialmente si pone in linea con l'azione perseguita negli ultimi anni, tesa alla costante riduzione del carico pendente: i ricorsi pendenti alla fine del 2022 sono 3.550, in diminuzione rispetto ai 3.650 del 2021.

I ricorsi trattati nel 2022 sono stati in totale 4.704, di cui 1.989 sono i ricorsi definiti (dichiarati irricevibili, radiati dal ruolo o che hanno dato luogo a pronunce) e 1.931 i nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria. **Figura 9**

Il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia rappresenta il 4,8% del totale **(cfr. Figura 2).**

TRATTAMENTO DEI RICORSI ANNI 2020-2022

Figura 9



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

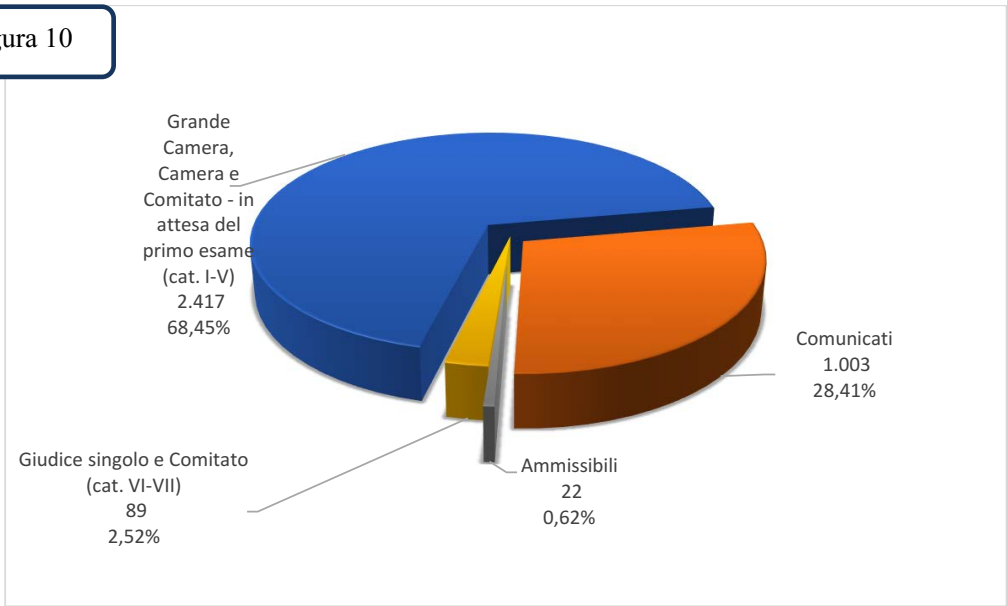
2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2022

In base alla classificazione elaborata secondo le priorità stabilite dalla Corte[6], dei 3.550 ricorsi pendenti contro l'Italia, si segnala che poco più del 68% (2417 ricorsi rientranti nelle categorie da I a V) è stato assegnato all'esame della Grande Camera, della Camera o di un Comitato; il residuo 2,52% (89 ricorsi rientranti nella categoria VI o VII) è costituito da ricorsi con problemi di ammissibilità o manifestamente inammissibili assegnati a un giudice singolo o a un Comitato. **Figura 10**

[6] La Corte ha individuato sette categorie di cause: nella I categoria, rientrano i ricorsi urgenti (tra i quali, quelli in cui è in pericolo la vita o la salute del ricorrente o quelli rispetto ai quali la Corte ha adottato una misura provvisoria); nella II, rientrano i ricorsi che denunziano problemi strutturali o comunque pongono questioni di interesse generale; nella III, i ricorsi che lamentano la violazione di uno dei diritti che costituiscono il nucleo duro della Convenzione ("*core rights*": articoli 2, 3, 4, 5, paragrafo 1, Cedu); nella IV, i ricorsi potenzialmente fondati; nella V, i ricorsi ripetitivi; nella VI, i ricorsi che sollevano problemi di ricevibilità; nella VII, i ricorsi che appaiono manifestamente irricevibili

TIPOLOGIA DEI RICORSI PENDENTI CONTRO L'ITALIA 2022

Figura 10



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

2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo

Il presente paragrafo è dedicato alla trattazione dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea, che meritano di essere segnalati in ragione della rilevanza e della natura della materia trattata, della loro incidenza numerica sul totale dei casi e dell'interesse che potrebbero dispiegare anche in futuro. Sono suddivisi in grandi famiglie, per tipologia di violazione contestata.

2.3.1. Ricorsi in materia di applicazione di misure di sicurezza detentive nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza [REMS] - (violazione degli articoli 2, 3, 5 §§ 1 e 5)

Anche per l'anno in rassegna la Cancelleria della Corte Edu ha comunicato al Governo numerosi ricorsi riguardanti la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti), 5 § 1 e 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza personale e diritto ad un'equa riparazione), 6 (diritto a un equo processo) e 13 (diritto a un rimedio effettivo) della Convenzione, in relazione alla difficoltà di dare tempestiva esecuzione alle misure di sicurezza detentive disposte dall'autorità giudiziaria nei confronti dei ricorrenti, soggetti socialmente pericolosi dichiarati incapaci di intendere volere a causa di gravi condizioni psichiatriche, mediante

il loro ricovero presso residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), a causa della scarsità di posti disponibili nelle suddette strutture.

Come già illustrato nella precedente edizione di questa Relazione, le REMS sono strutture destinate all'accoglienza e alla cura degli autori di reato affetti da disturbi mentali ritenuti socialmente pericolosi alla luce dei criteri delineati dall'articolo 133 c.p., e sono state introdotte per sostituire gli ospedali psichiatrici giudiziari soppressi dalla legge n. 9 del 2012 e dalla legge n. 81 del 2014.

Il sistema delle REMS si fonda sui principi di territorializzazione e di sanitarizzazione, nel senso che le residenze sono destinate ad accogliere, di regola, soggetti provenienti dal territorio regionale di ubicazione delle stesse e sono chiamate a svolgere funzioni terapeutico-riabilitative, orientate a dare effettiva prevalenza al profilo della cura rispetto a quello della custodia, ragione per cui il legislatore ha deciso di sottrarle dal circuito penitenziario, affidandone la gestione al sistema sanitario regionale, all'interno del quale operano i servizi territoriali dei Dipartimenti di salute mentale, responsabili della presa in carico e degli interventi terapeutici.

Gli accessi alle REMS avvengono per disposizione del magistrato, per il tramite del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria che formula la richiesta di assegnazione alla REMS alle aziende sanitarie locali competenti. Il Ministero della Giustizia–DAP non ha modo di controllare né coordinare le Regioni (alla cui sfera di attribuzioni devono ricondursi le ASL) nell'iter di individuazione del posto in REMS da assegnare ai singoli.

Tuttavia, le strutture, organizzate come presidi di tipo sanitario, non appaiono in grado di far fronte in tempo reale con i posti disponibili alle concrete necessità del sistema, con la conseguenza che soggetti con problemi psichiatrici, come i ricorrenti, si trovano di fatto a permanere in carcere.

Si è già dato conto, lo scorso anno, della sentenza n. 22 del 2022 con la quale la Corte costituzionale è intervenuta in materia. Chiamata a valutare la conformità dell'attuale articolato normativo e, in particolare, degli articoli 206 e 222 del codice penale e dell'articolo 3-*ter* del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, censurati con riferimento agli articoli 2, 3, 25, 27, 32 e 110 Cost., nella parte in cui, attribuendo alle Regioni l'esecuzione del ricovero provvisorio dell'imputato infermo di mente presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), escludono la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, nonché nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate, il cui accoglimento avrebbe

creato intollerabili vuoti di tutela, ma ha condiviso le criticità denunciate dal rimettente in ordine al grave malfunzionamento strutturale del sistema di applicazione dell'assegnazione in REMS.

Da qui il monito al legislatore affinché provveda a una complessiva riforma di sistema rendendolo più efficiente, mediante il superamento delle difficoltà che impediscono la tempestiva collocazione degli interessati in una struttura idonea.

Quanto ai ricorsi presentati alla Corte Edu, il Governo ha finora ritenuto di esprimere avviso favorevole alla definizione non contenziosa dei casi, formulando proposte di regolamento amichevole con le quali ha riconosciuto ai ricorrenti l'equa soddisfazione per il danno non patrimoniale subito in conseguenza della violazione convenzionale dedotta.

Si segnala che la Corte Edu si è pronunciata sulla problematica in esame, decidendo il caso *Sy c. Italia* (ricorso n. 11791/20) con sentenza del 24 gennaio 2022, definitiva il 24 aprile 2022, che ha condannato lo Stato al pagamento di 36.400 euro a titolo di danno morale a favore del ricorrente, oltre 10.000 euro a tiolo di spese legali documentate. Per ulteriori approfondimenti in merito si rimanda alla parte della presente Relazione dedicata alle sentenze.

2.3.2. Ricorsi in materia di trattamenti inumani e degradanti in relazione alla compatibilità dello stato di salute dei ricorrenti con la loro detenzione in carcere e all'adeguatezza delle cure mediche ad essi garantite (violazione dell'articolo 3)

Come già segnalato nella precedente Relazione, il diritto alla salute riceve dalla Corte di Strasburgo una tutela solo indiretta, quando, in presenza di determinati presupposti individuati nel tempo dalla giurisprudenza attraverso un'interpretazione evolutiva delle disposizioni esistenti, si traduca anche nella lesione o messa in pericolo di altri diritti garantiti dalla Convenzione, quali, in particolare, il diritto alla vita (art. 2), il divieto di pene e trattamenti inumani o degradanti (art. 3), il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio (art. 8).

Proprio la lamentata violazione dell'art. 3 della Convenzione è alla base dei numerosi ricorsi[7] comunicati dalla Corte nel corso dell'anno 2022. Va, peraltro, avvertito, che non ogni condotta lesiva dell'integrità psico-fisica ricade sotto il divieto di cui all'art. 3, ma è necessario che sia raggiunta "una soglia minima di gravità", la cui determinazione è, per sua natura, relativa e dipende da tutte le circostanze del caso.

[7] Ricorsi S.M. c. Italia n. 16310/20; Aiello c Italia n. 6419/15; Libri c. Italia n. 45097/20; Muraca c. Italia n. 38750/20; Avignone c. Italia n. 1017/21; L.M. c. Italia n. 22198/20; Cramesteter c. Italia n. 19358/17; E.G. c. Italia n. 56697/21; Morabito c. Italia n. 4953/22; Choucane c. Italia n. 1052/22; M.C. c. Italia n. 8627/22.

Ciò premesso, il Governo ha esaminato i ricorsi comunicati nel 2022, alla luce dei principi e dei criteri indicati dalla Corte Edu nella propria giurisprudenza.

In particolare, nella sentenza del 23 marzo 2016, sul ricorso *Blokhin c. Russia*, n. 47152/06, richiamata espressamente dalla Cancelleria della Corte in molte delle comunicazioni introduttive dei ricorsi, la Corte ha chiarito che la norma impone allo Stato l'obbligo di proteggere il benessere fisico delle persone private della libertà, tra l'altro, fornendo loro le cure mediche necessarie. Tuttavia, a questo proposito, la Corte ha precisato che il semplice fatto che un detenuto sia visitato da un medico e gli sia stata prescritta una certa forma di trattamento non può automaticamente portare alla conclusione che l'assistenza medica fosse adeguata. Le autorità devono infatti garantire che la diagnosi e l'assistenza siano tempestive e accurate. Inoltre, nella sentenza del 2 dicembre 2004, sul caso *Farbtuhs c. Lettonia,* n. 4672/02, la Corte, per valutare la compatibilità del mantenimento in carcere di un ricorrente con uno stato di salute preoccupante ha preso in considerazione i seguenti criteri: a) la condizione del detenuto, b) la qualità delle cure dispensate e c) l'opportunità di mantenere la detenzione visto lo stato di salute del ricorrente.

Tenuto conto di questi criteri, il Governo, sulla base delle informazioni e dei contributi trasmessi dalle amministrazioni direttamente interessate, ha valutato l'opportunità di addivenire alla definizione anticipata dei ricorsi in oggetto.

In tale ottica, il Governo ha accolto la proposta di regolamento amichevole suggerita dalla Corte Edu per definire il caso *Aiello c. Italia,* n. 6419/15, riguardante la violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione al periodo di detenzione carceraria subita dal ricorrente, affetto da numerose patologie. Preso atto della dichiarazione del Governo, con decisione del 10 novembre 2022, il ricorso è stato radiato dal ruolo.

Il ricorso *S.M. c. Italia n. 16310/20* è, invece, pendente nella fase contenziosa, a seguito della decisione del Governo di non definire il caso in via amichevole, poiché dai riscontri delle amministrazioni coinvolte non sono apparsi emergere estremi di alcuna violazione convenzionale. Nel caso di specie, il ricorrente, affetto da HIV, deterioramento cognitivo e disabilità motoria lamenta la presunta violazione degli articoli 2 e 3 della Convezione, in relazione all'incompatibilità del suo stato di salute con la detenzione continuata in carcere dal 23 marzo 2020 fino al 29 luglio 2020. Come è stato chiarito dall'istruttoria svolta dal Ministero della giustizia, la vicenda detentiva del ricorrente è stata caratterizzata dalla concessione di alcuni differimenti della pena in regime di detenzione domiciliare e da proposte di revoca in alcuni casi accolte, per violazioni delle condizioni o per assenza di differenti soluzioni abitative, e in altre respinte. I provvedimenti giurisdizionali susseguitisi nel tempo, tuttavia, sono apparsi sempre rispettosi delle esigenze via via manifestatesi

circa le condizioni di salute e socio-familiari del ricorrente, così come adeguate sono state le condizioni della detenzione essendo stato il ricorrente ubicato in sezione detentiva adibita a reparto infermeria, riservato a detenuti che necessitano assistenza medica costante, e affiancato da un "assistente alla persona", figura professionale individuata ad hoc per venire incontro alle sue esigenze.

E' attualmente pendente nella fase contenziosa anche il ricorso *Libri c. Italia,* n. 45097/20, concernente il caso di un detenuto sottoposto al regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento giudiziario, per l'esecuzione di una condanna definitiva alla pena dell'ergastolo (articoli. 416-*bis*, 557, 577 c.p.p.), che lamenta l'assenza di cure mediche adeguate per le sue malattie e di non aver potuto ottenere il differimento della pena e la sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura meno afflittiva della detenzione domiciliare in luogo di cura. Anche in questo caso, dall'istruttoria ministeriale è emerso che in carcere sono state somministrate tutte le cure a disposizione per le patologie riconosciute al ricorrente, nei confronti del quale, nelle consulenze tecniche d'ufficio e nei conseguenti provvedimenti giudiziari, è stata riconosciuta la compatibilità con la detenzione.

Analoghe evidenze istruttorie sono alla base delle decisioni del Governo contrarie alla regolamentazione amichevole con riferimento ai ricorsi *Cramester c. Italia*, n. 19358/17, *Muraca c. Italia.* n 38750/20, E.*G. c. Italia*, n. 56697/21, *Morabito c. Italia*, n. 4953/22, *M.C. c. Itali,a* n. 8627/22.

Le proposte del Governo, per contro, non sono state accettate dalle controparti nei ricorsi *Avignone c. Italia*, n. 1017/21 e *L.M. c. Italia*, n. 22198/20, che, quindi, sono attualmente pendenti nella fase contenziosa.

2.3.3. Ricorsi in materia di proibizione della tortura in relazione ai trattamenti inumani o degradanti subiti da minori in affidamento collocati all'interno della comunità "Il Forteto" (articoli 3, 8 e 13 della Convenzione).

I ricorsi in oggetto si segnalano per la particolare delicatezza della vicenda da cui originano.

Si tratta dei ricorsi *G.F. e altri 4 c. Italia,* n. 2503/21, *G.A. e M.A. c. Italia,* n. 2508/21 *e F.V. c. Italia,* n. 4240/21, concernenti i maltrattamenti subiti dai ricorrenti all'interno della comunità "Il Forteto", una cooperativa agricola, situata nel Comune di Vicchio, in provincia di Firenze, presso la quale, tra la fine degli anni '70 del secolo scorso e il 2011, sono stati collocati in affido molti minori in difficoltà.

Gli otto ricorrenti sono tra questi minori e si dolgono tutti della violazione da parte dello Stato degli articoli 3, 8 e 13 della Convenzione, lamentando che le autorità nazionali non hanno adottato

le misure necessarie e adeguate a prevenire la reiterazione, a danno dei giovani ospiti della comunità "Il Forteto", di comportamenti e fatti già accertati con pronunce di condanna, sia a livello nazionale[8] che sovranazionale, qualificabili come trattamenti inumani e degradanti.

In particolare, i ricorrenti G.A. e M.A., parti del ricorso n. 2508/21, hanno rappresentato di essere già stati riconosciuti vittime della violazione, da parte dell'Italia, dell'articolo 8 della Convenzione, nella sentenza della Grande Camera del 13 luglio 2000 *Scozzari e Giunta c. Italia*, nella quale la Corte di Strasburgo ha esplicitamente espresso perplessità sull'opportunità di collocamento dei minori presso la comunità "Il Forteto".

Si rammenta che la sentenza *Scozzari e Giunta c. Italia* traeva origine dal ricorso della madre di due fratelli allora minorenni, gli stessi G.A e M.A. del ricorso n. 2508/21 qui in esame, dichiarata decaduta dalla potestà genitoriale dal Tribunale per i minorenni di Firenze. I minori erano stati sottratti all'ambiente familiare (anche alla nonna materna, seconda ricorrente) ed affidati alla comunità "Il Forteto".

La Corte Edu, nella citata sentenza, dopo aver ricordato che normalmente bisogna considerare l'affidamento di un bambino come una misura temporanea e che il suo scopo ultimo è quello di riunire nuovamente il genitore naturale e il figlio, ha ritenuto che la decisione delle autorità giudiziarie nazionali di vietare ogni contatto tra la madre e i figli non fosse basata su ragioni sufficientemente solide. Quanto al collocamento dei bambini presso "Il Forteto", pur specificando di non essere chiamata a pronunciarsi sulla comunità in quanto tale, né a dire se la fiducia riposta dalle istituzioni nazionali verso tale struttura fosse bene o male riposta, ha ritenuto giustificate le riserve rappresentate dalla madre in relazione alla circostanza che i suoi figli fossero stati collocati all'interno di una struttura nella quale svolgevano un ruolo attivo delle persone che erano state già condannate per maltrattamenti e abusi commessi su persone loro affidate. La Corte Edu si riferiva al fatto che R.F. e L.G., *leader* storici nonché fondatori della comunità, già nel 1985 erano stati condannati, beneficiando della sospensione condizionale della pena, con sentenza definitiva di

[8] Negli anni, la comunità "Il Forteto" è stata oggetto di attenzione da parte delle autorità giudiziarie nazionali. Già nel 1985 i responsabili della comunità, R.F. e L.G furono condannati per maltrattamenti e atti di libidine violenti in danno di alcuni giovani ospiti de "il Forteto" e nonostante ciò continuarono a gestire la comunità. Nel 2011, a seguito di altre denunce presentate da alcuni ragazzi che avevano soggiornato presso la comunità, furono avviate dalla Procura della Repubblica di Firenze delle indagini all'esito delle quali diversi responsabili e membri attivi della comunità furono rinviati a giudizio. Il 17 giugno 2015, il processo di primo grado si concluse con la condanna del fondatore e capo della comunità R.F. a diciassette anni e mezzo di reclusione per abusi sessuali e maltrattamenti; con lui furono condannati altri sedici imputati, con pene variabili da uno a sei anni di reclusione. Il Tribunale di Firenze, inoltre, riconobbe provvisionali per complessivi euro 1.260.000,00 immediatamente esecutive in favore di alcune delle vittime, costituitesi parti civili. Le condanne sono state quasi tutte confermate nei successivi gradi di giudizio, anche se con ridotta misura delle pene. Da ultimo, con sentenza della Corte di cassazione del 2020, R.F., è stato condannato in via definitiva alla pena della reclusione di 14 anni e 10 mesi.

condanna per vari capi d'imputazione, tra cui corruzione di minorenne, sottrazione consensuale di minorenne e atti di libidine violenta.

Ciò posto, la Corte ha accertato nei confronti della sig.ra Scozzari e dei suoi due figli all'epoca minori, la violazione dell'art. 8 Convezione sia "*per il ritardo con il quale si sono svolti gli incontri tra la prima ricorrente [sig.ra Scozzari] e i figli e per l'insufficienza del loro numero*", sia "*a causa della collocazione dei figli della prima ricorrente [sig.ra Scozzari] nella comunità Il Forteto*".

Nel ricorso dinanzi alla Corte Edu, il maggiore dei fratelli, G.A., ha dichiarato di essere rimasto ospite del Forteto fino al 2009 e di aver denunciato nel 2011 davanti agli inquirenti fiorentini i maltrattamenti perpetrati all'interno della comunità, comprese le violenze sessuali cui egli stesso e altri numerosi ospiti erano stati sottoposti. Il fratello minore M.A. ha lasciato la comunità addirittura in epoca successiva, nel 2012, solo una volta diventato maggiorenne.

La ricorrente F.L., parte del ricorso n. 4240/21, dinanzi alla Corte Edu, ha allegato di essere stata inserita ne "Il Forteto" all'età di 23 anni, nel 1978, uscendone, suo malgrado, solo dopo trent'anni anni, nel 2008, attraverso una fuga descritta in toni drammatici. La stessa ha riferito di essere riuscita finalmente a sottrarsi ai maltrattamenti inflitti, divenuti insostenibili, presso la comunità rivolgendosi a una persona estranea, non già alle istituzioni. La F.L. ha riportato nel ricorso innumerevoli episodi di maltrattamenti fisici e psichici ad opera di tutti i membri del gruppo dei *leader* della comunità, tra cui anche la sottrazione del patrimonio lasciatole in eredità dalla madre.

Per quanto riguarda il ricorso *G.F. e altri c. Italia n. 2503/21*, va ricordato che i ricorrenti furono collocati dal Tribunale per i minorenni di Firenze presso la comunità "Il Forteto" negli anni 2004/2011, quindi, successivamente alla pronuncia *Scozzari-Giunta*.

Dalla lettura dei ricorsi comunicati emerge la circostanza che anche dopo la sentenza *Scozzari e Giunta* sono stati adottati atti e perpetrati comportamenti ad opera delle autorità nazionali in violazione delle norme interne e convenzionali.

La Corte Edu, nella comunicazione introduttiva dei ricorsi, ha richiamato nei quesiti alle Parti, numerose sentenze pronunciate in passato sui temi in questione. In particolare, la Corte Edu ha stabilito che quando i minori vulnerabili per varie condizioni sono esposti ad abusi sessuali da parte dei loro educatori o vigilanti, in un quadro di sorveglianza da parte delle Autorità pubbliche, si ha violazione dell'articolo 3 della Convenzione (*O'Keeffe c. Irlanda, ric. n. 35810/09*) così come la situazione di minori, già privati delle loro famiglie di origine e sottoposti alle autorità pubbliche, che risultino abbandonati a condizioni ambientali e di contesto inopportune per la loro età.

Con riguardo al ricorso n. 2508/21, presentato dai fratelli G.A. e M.A., la Corte ha anche posto lo specifico quesito vertente sulla effettività della esecuzione della sentenza della Grande

Camera sul caso *Scozzari e Giunta*, in relazione alle prerogative statali discendenti dall'articolo 46 della Convenzione.

Con riferimento all'esecuzione della sentenza *Scozzari e Giunta*, va segnalato che con risoluzione del Comitato dei Ministri CM/ResDH(2008)53 del 25 giugno 2008, dopo ripetuti esami della vicenda, è stato constatato l'adempimento da parte dello Stato del pagamento del risarcimento e sono state ritenute congrue le misure adottate dallo Stato italiano per porre fine alle violazioni, tanto che il Comitato ha dichiarato chiuso il caso. Tuttavia, nell'Appendice a tale risoluzione veniva evidenziato che le autorità italiane avrebbero dovuto farsi garanti del fatto che i due leader storici della comunità, già condannati nel passato, non sarebbero stati più coinvolti nell'educazione dei bambini e non avrebbero più esercitato alcuna attività a contatto con loro "avendo (lo Stato, n.d.r.) assunto l'impegno di rispettare rigorosamente quanto sopra descritto".

Tenuto conto del quadro sopra descritto e della precedente condanna, il Governo, con riferimento ai casi in esame, ne ha ritenuto opportuna una definizione in via stragiudiziale e ha formulato a tal fine proposte di regolamento amichevole che sono state accettate dai ricorrenti. Di conseguenza, i ricorsi sono stati radiati dal ruolo[9].

Si evidenzia che, a livello interno, alcune delle vittime hanno promosso dinanzi al Tribunale di Genova azioni civili per l'accertamento della responsabilità dei magistrati del distretto di Corte di appello di Firenze, in relazione ai danni subiti in dipendenza dei provvedimenti di affidamento dei minori presso "Il Forteto".

2.3.4. Ricorsi in materia di diritti dei migranti (violazione degli articoli 2, 5, 13 e dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 Cedu)

Nella precedente Relazione è stata segnalata l'avvenuta comunicazione, nel corso del 2021, al Governo italiano dei ricorsi *Y.A. e altri c. Italia*, n. 5504/19, B.*G. e altri c. Italia*, n. 5604/19, *M.S. e J.M. c. Italia*, n. 20561/19, in materia di asserita violazione degli articoli 3, 5 e 13 della Convenzione, in relazione alle operazioni di salvataggio in mare e conseguente trattenimento sulla nave Sea Watch 3 dei ricorrenti.

Si tratta di un gruppo di 47 persone che avevano lasciato la Libia su una barca di fortuna, intercettata in situazione di difficoltà la mattina del 19 gennaio 2019, dalla SW3, una nave battente bandiera olandese della flotta dell'organizzazione no-profit Sea Watch, all'interno della zona di

[9] Decisione della Corte Edu del 28 settembre 2023, sui ricorsi nn. 2503/21 *G.F. e altri c. Italia* e 2508/21 *G.A. e M.A* e Decisione della Corte Edu del 14 settembre 2023, sul ricorso 4240/21 *F.V. c. Italia*.

ricerca e soccorso marittimo della Libia ("area di responsabilità SAR"). I ricorrenti hanno lamentato di aver subito un trattamento inumano e degradante a causa della loro permanenza forzata a bordo della Sea Watch 3 (SW3) al largo delle coste italiane, nel periodo tra il 19 e il 31 gennaio 2019. Hanno denunciato di aver vissuto in condizioni di sovraffollamento e in una situazione di grande precarietà igienica dopo essere stati soccorsi in mare e, per buona parte di loro, dopo essere fuggiti alle torture subite nei paesi di origine. Inoltre, i ricorrenti hanno rappresentato di aver subito la privazione della libertà personale in contrasto con i principi della Convenzione e la mancanza di un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità giudiziaria nazionale per far valere i loro diritti garantiti.

La Corte Edu non si è ancora pronunciata sui predetti casi, che al momento, pertanto, pendono nella fase contenziosa a seguito della decisione del Governo di non addivenire a una loro definizione amichevole.

Sul tema dei diritti dei migranti, si segnala l'intervenuta sentenza del 21 luglio 2022, definitiva il 21 ottobre 2022, pronunciata sul ricorso *Darboe e Camara*, n. 57979/17, con la quale la Corte Edu ha riscontrato la violazione degli articoli 3 e 8 della Convenzione in riferimento al collocamento dei ricorrenti, che al momento dell'arrivo in Italia hanno dichiarato di essere minori non accompagnati, in una struttura d'accoglienza per adulti. Per la trattazione si questa sentenza si rinvia alla pertinente sezione della presente Relazione.

2.3.5. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, in relazione alla tutela del rapporto tra genitori e figli (violazione dell'articolo 8)

Anche nel 2022 sono stati comunicati al Governo italiano numerosi ricorsi aventi ad oggetto violazioni dell'art. 8 della Convenzione. Stante la frequenza con la quale tale parametro convenzionale è richiamato dinanzi alla Corte Edu e considerata l'ampiezza e eterogeneità delle questioni in concreto sollevate, si reputa opportuno richiamare l'attenzione su questi casi che investono aspetti problematici concernenti la tutela della vita familiare e, in particolare, il rapporto tra genitori e figli.

Sul tema, la Corte Edu ha già avuto modo di affermare, in via generale, che il godimento da parte del genitore e del figlio della reciproca compagnia costituisce un elemento fondamentale della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, anche qualora la relazione tra i genitori si sia interrotta, e le misure interne che ostacolano di fatto tale godimento rappresentano un'indebita ingerenza nel diritto tutelato dall'articolo 8 della Convenzione (*Monory c. Romania e Ungheria*, § 70; *Zorica Jovanović c. Serbia*, § 68; *Kutzner c. Germania*, § 58; *Elsholz c. Germania* [GC], § 43; *K. e T. c. Finlandia* [GC], § 151).

Inoltre, la Corte ha spesso ricordato che nelle cause riguardanti il rapporto di un genitore con il figlio deve essere esercitata un'eccezionale diligenza, in ragione del rischio che il decorso del tempo possa comportare una determinazione *de facto* della questione. Tale obbligo, decisivo per valutare se una causa sia stata esaminata entro il termine ragionevole di cui all'articolo 6 § 1 della Convenzione, fa anch'esso parte dei requisiti procedurali impliciti nell'articolo 8 (*Ribić c. Croazia*, § 92). Nella valutazione di ciò che è ritenuto l'interesse superiore del minore devono essere sufficientemente ponderate le potenziali conseguenze negative a lungo termine della perdita del rapporto con i genitori e l'obbligo positivo di agevolare il ricongiungimento familiare non appena esso sia ragionevolmente praticabile.

Agli Stati compete l'adozione di ogni misura diretta a garantire l'esecuzione delle decisioni in materia di diritti genitoriali e le autorità nazionali ciascuna nel proprio ambito di competenza hanno il compito di attivarsi tempestivamente per superare, con gli strumenti a disposizione, le barriere esistenti e facilitare i rapporti tra il minore e il genitore

Alla luce di questi consolidati principi, e sulla base delle risultanze dell'istruttoria svolta dalle amministrazioni competenti, il Governo ha ritenuto opportuno definire nella fase non contenziosa i casi *Pachucki c. Italia*, n. 34788/22, *P.S. e R.S. c. Italia*, n. 23691/22, *Pagliari c. Italia*, n. 44598/20, *Maniaci c. Italia*, n. 47019/20, *Cogni c. Italia*, n. 41277/21,, *Forte c. Italia*, n. 37288/21, aderendo alle proposte di regolamento amichevole formulate direttamente dalla Corte Edu o formulandone una propria. I suddetti ricorsi vertono tutti sulla presunta violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto della vita familiare, per l'impossibilità di esercitare il loro diritto di visita dei figli minori alle condizioni stabilite dai giudici nazionali, a causa della presunta mancata adozione da parte delle autorità competenti di provvedimenti per garantire l'attuazione del suo diritto di visita.

In particolare, con riferimento al caso *P.S. e R.S. c. Italia,* il Governo ha tenuto conto del precedente costituito dalla sentenza del 1° aprile 2021, resa sul ricorso *A.I. c. Itali*a (n. 70896/17), simile a quello in esame, con la quale la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 8 della Convenzione rilevando che "*le giurisdizioni non hanno tenuto presente la situazione di vulnerabilità nella quale si trovava la ricorrente per valutare le sue capacita genitoriali e la sua domanda volta a mantenere dei contatti con le sue figlie. Nel caso di persone vulnerabili, le autorità devono dare prova di un'attenzione particolare, e devono assicurare loro una maggiore tutela*" (§ 102).

Non sono state, invece, ritenute configurabili violazioni convenzionali nelle vicende all'origine dei ricorsi *A.S. e M.S. c. Italia* (n. 48618/22), *Sbarro c. Italia* (n. 12871/21), *Hatia c. Italia* (n. 31139/22), P.*D. e altri c. Italia* (n. 17791/22), *Landini c. Italia* (n. 48280/21), *Civale c. Italia* (n. 9123/22).

2.3.6. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad attività di indagine fiscale (articolo 8 della Convenzione).

Nel 2022 , sono stati comunicati numerosi ricorsi concernenti la tutela della vita privata e dei dati personali in relazione ad attività di indagine fiscale condotta attraverso accessi presso locali commerciali e perquisizioni domiciliari.

Quanto alla tutela del domicilio, è copiosa la giurisprudenza della Corte, ai cui principi occorre far riferimento. In particolare, la Corte ha affermato che i cittadini devono essere tutelati dal rischio di intrusioni abusive della polizia nei loro domicili e che gli atti compiuti dalla polizia devono essere proporzionati al fine perseguito (*McLeod c. Regno Unito*, §§ 53-57). Ha, inoltre, sottolineato che devono essere predisposte garanzie per evitare eventuali abusi e proteggere la dignità umana in simili circostanze (*Kučera c. Slovacchia*, §§ 119 e 122; *Rachwalski e Ferenc c. Polonia*, § 73). Le misure relative all'ingresso in domicili privati devono essere "previste dalla legge" (*L.M. c. Italia*, §§ 29 e 31), devono perseguire uno dei fini legittimi elencati nell'articolo 8 § 2 (*Smirnov c. Russia,* § 40), e devono essere "*necessarie in una società democratica*" per conseguire tale fine. La Corte valuta inoltre la rilevanza e l'adeguatezza dei rilievi presentati per giustificare tali misure, nonché l'osservanza del principio di proporzionalità nelle specifiche circostanze della causa (*Buck c. Germania*, § 45) e verifica se la legislazione e la prassi pertinenti forniscono garanzie idonee e adeguate per impedire che le autorità compiano atti arbitrari (*Gutsanovi c. Bulgaria*, § 220; in ordine ai criteri applicabili si vedano *Iliya Stefanov c. Bulgaria*, §§ 38-39; *Smirnov c. Russia,* § 44).

La Corte ritiene che il mandato di perquisizione debba indicare il suo campo di applicazione (al fine di garantire che la perquisizione si concentri unicamente sui reati oggetto dell'indagine) e i criteri della sua esecuzione (per facilitare il controllo della portata delle operazioni). Un mandato formulato in termini generici, privo di informazioni sull'indagine o sugli oggetti da sequestrare, non rispetta il giusto equilibrio tra i diritti delle parti interessate, a causa degli ampi poteri che conferisce agli inquirenti (*Van Rossem c. Belgio*, §§ 44-50 con ulteriori riferimenti; *Bagiyeva c. Ucraina*, § 52).

Nell'alveo della protezione accordata dall'articolo 8 della Convenzione si fa rientrare anche il diritto al rispetto della sede legale, delle filiali e degli altri locali di una società (*Société Colas Est e altri c. Francia*, § 41). Il margine di discrezionalità accordato agli Stati nel valutare la necessità di un'ingerenza è più ampio quando il mandato di perquisizione riguarda delle persone giuridiche e non delle persone fisiche (*Delta Pekárny a.s. c. Repubblica ceca*, § 82; *Bernh Larsen Holding AS e altri c. Norvegia*, § 159). Le perquisizioni domiciliari o le ispezioni e i sequestri effettuati in locali commerciali sono sproporzionate ai legittimi fini perseguiti e violano, pertanto, i diritti tutelati

dall'articolo 8, qualora non sussistano motivi "pertinenti e sufficienti" che le giustifichino, né adeguate e sufficienti garanzie contro gli abusi (*Société Colas Est e altri c. Francia*, §§ 48-49).

Nella giurisprudenza della Corte Edu anche la protezione dei dati personali è di fondamentale importanza per il godimento del diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione (*Satakunna Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia* [GC], § 133). Il diritto interno deve offrire garanzie idonee a impedire qualsiasi utilizzo dei dati personali incompatibile con le garanzie previste da tale articolo (*Z c. Finlandia*, § 95). La Corte ha determinato che la necessità di tali garanzie è ancora più elevata qualora la protezione dei dati personali sia sottoposta a trattamenti automatizzati, anche qualora tali dati siano utilizzati a fini di polizia. Il diritto interno deve assicurare che tali dati siano pertinenti e che siano protetti efficacemente da usi impropri e da abusi (*Gardel c. Francia*, § 62).

Alla luce di questi principi e delle risultanze istruttorie trasmesse dalle Amministrazioni competenti, il Governo ha ritenuto, nei casi di specie, che non sussistessero i presupposti per la definizione anticipata dei ricorsi in via amministrativa.

In particolare, i ricorsi *Agrisud 2014 s.r.l.* semplificata c. Italia e altri 9, n. 32539/18 e *Italgomme pneumatici s.r.l. c. Italia e altri 12*, n. 36617/18, riguardano le operazioni di accertamento fiscale effettuate presso le abitazioni o i locali commerciali dei ricorrenti, tramite perquisizioni disposte in virtù degli artt. 52 e 63 del d.P.R. n. 633 del 1972, recante "Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto" e dell'art. 33 del d.P.R. n. 600 del 1973, recante "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi".

Dinanzi alla Corte Edu, i ricorrenti hanno lamentato l'illegittimità delle suddette attività di perquisizione, in relazione alla presunta violazione degli artt. 6, 8 e 13 della Convenzione, anche in combinato disposto tra loro, sotto plurimi profili.

In sintesi, hanno denunciato che la normativa sopra richiamata non prevede la possibilità di un controllo giurisdizionale *ex ante* sulla legittimità dei mandati di perquisizione, in quanto le decisioni di autorizzazione vengono adottate autonomamente dalle stesse autorità fiscali, dalle forze di polizia procedenti o dalla Procura della Repubblica. Essi hanno sostenuto inoltre che i "mandati di perquisizione", nel caso di specie, erano estremamente vaghi, in quanto non indicavano le prove già a disposizione delle autorità né predeterminavano l'ambito e lo scopo delle perquisizioni.

Hanno lamentato, inoltre, l'assenza nell'ordinamento italiano di un ricorso giurisdizionale direttamente accessibile volto a valutare la legittimità e la giustificazione dei "mandati di perquisizione" e evidenziato come l'art. 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30

dicembre 1991, n. 413) consenta la possibilità di proporre ricorso unicamente avverso il provvedimento finale dell'accertamento fiscale, l'avviso di accertamento del tributo, quando sia basato su informazioni e prove raccolte attraverso la ricerca, relegando i relativi atti prodromici a mero motivo di invalidità dell'accertamento.

Ciò premesso, valutata la normativa nazionale alla stregua dei richiamati principi di legalità della previsione, delle procedure e delle garanzie della misura e della finalizzazione a scopi legittimi, non appaiono sussistere le lamentate lesioni ai diritti tutelati dalla Convenzione.

Senza dubbio, l'accesso, le ispezioni e le verifiche rappresentano il tipo di indagine più invasivo che l'Amministrazione finanziaria può compiere verso i contribuenti e quello che pone maggiori problemi quanto all'esigenza di salvaguardia delle libertà individuali, quali la libertà di domicilio, ma anche quella personale o di corrispondenza e, spesso, di libera iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione.

Con l'accesso, l'Amministrazione finanziaria esercita il potere di ingresso e di permanenza nei locali, anche senza o contro il consenso del titolare, al fine di reperire elementi utili all'attività di controllo. Il contribuente interessato non ha facoltà di opporsi all'accesso, eccezion fatta per il depositario delle scritture contabili quando si tratta di indagini svolte nei confronti dei soggetti depositanti. Il bilanciamento tra contrapposte esigenze è rimesso al legislatore ordinario, posto che questa materia soggiace al principio di legalità dell'azione amministrativa e anzi, nella maggior parte dei casi, a più strette riserve di legge, assolute o relative, disciplinate direttamente dalla Costituzione in chiave di rafforzamento della garanzia rispetto a quelle sfere. Al fine di realizzare un equilibrio tra contrapposte esigenze e diritti, la disciplina di settore delimita l'ambito soggettivo dei destinatari del potere di accesso e ne regola le modalità di esercizio.

Il legislatore ha stabilito che a seconda del tipo di accesso, sono necessarie differenti autorizzazioni all'accesso, o del capo dell'ufficio o del procuratore della Repubblica. Il comma 1 dell'articolo 12 dello Statuto prevede, inoltre, che «tutti gli accessi, ispezioni e verifiche fiscali nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali sono effettuati sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo». Si tratta di un precetto coerente con i canoni della proporzionalità e della necessità delle limitazioni ai diritti inviolabili di libertà che comporta l'obbligo di esplicitare le esigenze di indagine sin dal momento in cui l'accesso prende avvio, in modo che il contribuente possa apprezzare la concreta sussistenza (o meno) delle ragioni per le quali si sia inteso privilegiare l'opzione a favore di un'indagine direttamente condotta nei locali aziendali o professionali, anziché attraverso modalità alternative e meno pregiudizievoli.

Dopo il rilascio del processo verbale di constatazione, al contribuente viene concesso un termine dilatorio di 60 giorni durante i quali potrà comunicare agli uffici procedenti le proprie eventuali osservazioni e richieste, ai sensi dell'articolo 12, comma 7, dello Statuto.

La valorizzazione di questo momento di contraddittorio endoprocedimentale, considerato essenziale dalla Corte di cassazione (ord. 11 novembre 2021 n. 33285) rappresenta un'ulteriore occasione per assicurare il rispetto delle garanzie costituzionale e dei principi convenzionali.

Analoghe valutazioni di compatibilità convenzionale della vigente normativa sono state effettuate con riferimento ai ricorsi nn. 40607/19 *Ferrieri c. Italia e altri 2* e 32078/17 *Di Nardo e Mercurio c. Italia*, in materia di accesso delle autorità inquirenti fiscali ai dati bancari dei ricorrenti relativi a movimenti, transazioni e ogni altra disposizione che possa essere riconducibile ai ricorrenti, con cui i ricorrenti si dolgono della presunta violazione dell'articolo 8 della Convenzione, sostenendo che tale accesso ha interferito con la loro vita privata, in quanto non necessario in una società democratica né proporzionato, non adottato da un'autorità giudiziaria, non soggetto a sindacato giurisdizionale *ex ante* o *ex post* e privo di adeguata motivazione. Inoltre i ricorrenti lamentano la presunta violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 13 della Convenzione per non aver avuto accesso effettivo a un tribunale per contestare la presunta violazione dei loro diritti.

2.3.7. Ricorsi in materia di ritardata o mancata esecuzione di sentenze nazionali connessa all'incapienza patrimoniale dei soggetti debitori (articolo 6 della Convenzione anche in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione)

La Cancelleria della Corte Edu ha comunicato una serie di ricorsi riguardanti la lesione del principio del giusto processo, anche in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo 1, in relazione alla ritardata o mancata esecuzione di sentenze nazionali che hanno riconosciuto diritti di credito a vario titolo vantati dai ricorrenti nei confronti di diverse pubbliche amministrazioni o di articolazioni riconducibili a pubbliche amministrazioni (amministrazioni regionali o locali, enti dalle stesse costituiti o sottoposti alla loro vigilanza, ASL, Ministeri etc.).

I ricorsi si inseriscono in un'ampia casistica e sono accomunati dalla circostanza che la ritardata o mancata esecuzione delle sentenze nazionali deriva per lo più dall'incapienza patrimoniale dei soggetti pubblici debitori.

In particolare, nell'anno 2022, il tema della ritardata o mancata esecuzione di sentenze nazionali è stato oggetto di ricorsi concernenti l'impossibilità per i ricorrenti di ottenere il soddisfacimento dei loro crediti in sede nazionale quando obbligati sono stati riconosciuti consorzi intercomunali e società in house con la forma della s.p.a. (tra gli altri, i ricorsi nn. 11717/21 *D'Angelo*

e altri 3; 39637/21 *Barricella e altri 71*; 8550/22 *Lojodice e altri 5*; 51336/09 *Gualtieri e altri 9*), ovvero di ricorsi riguardanti l'impossibilità per i creditori di intraprendere, o proseguire, in sede nazionale, azioni esecutive nei confronti dell'ente locale per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, in conseguenza della dichiarazione dello stato di dissesto e fino alla data di approvazione del rendiconto, secondo quanto prevede la disciplina dettata dall'art. 2487 e seguenti del decreto legislativo n. 267 del 2000 (tra gli altri, i ricorsi nn 27881/10 *Alicicco e altri 20*; 51336/09 *Gualtieri e altri 9*; 8550/22 *Lojodice e altri 5*).

Nel comunicare i ricorsi, la Cancelleria ha sottoposto alle Parti delle ipotesi di regolamento amichevole che prevedono l'impegno del Governo a risarcire il danno non patrimoniale causato dal ritardo nell'esecuzione delle decisioni nazionali, a titolo di equa riparazione, e, nei casi nei quali le sentenze nazionali non abbiano ancora ricevuto esecuzione, oltre al danno da ritardo, l'impegno del Governo a garantire l'esecuzione delle pronunce giurisdizionali nazionali la cui inesecuzione è oggetto del ricorso alla Corte Edu, nel termine di tre mesi dalla eventuale radiazione dal ruolo del ricorso a seguito di regolamento amichevole.

Alla base delle proposte della Cancelleria vi è la consolidata giurisprudenza della Corte Edu secondo cui i provvedimenti giudiziari nazionali rimasti ineseguiti da soggetti comunque riconducibili a strutture pubbliche, sono da qualificarsi, a livello sovranazionale, quali debiti dello Stato unitariamente inteso.

Detto principio risulta ribadito nelle pronunce richiamate nelle comunicazioni introduttive dei presenti ricorsi, che costituiscono veri e propri *leading cases* in materia. In particolare, ci si riferisce alle sentenze *Ventorino c. Italia*, n. 357/07, del 17 maggio 2011; *De Luca c. Italia*, n. 43870/04 e *Pennino c. Italia* n. 43892/04 del 24 settembre 2013; *Arnaboldi c. Italia* n. 43422/07 del 14 marzo 2019.

Nella sentenza *Ventorino c. Italia*, la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 6 e dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione in ragione della mancata esecuzione di un decreto ingiuntivo che riconosceva alla ricorrente, nella sua qualità di avvocato, il diritto al pagamento dei compensi spettanti per la rappresentanza in giudizio di un ente locale. La Corte ha affermato che l'esecuzione di una sentenza, emessa da una qualunque autorità, deve essere considerata come parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, in quanto il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria non fosse applicata a scapito di una delle parti. La Corte ha poi ricordato che lo Stato non può affrancarsi dai suoi obblighi internazionali appellandosi alla responsabilità di un comune o di un altro organo decentralizzato e che le autorità

non possono appellarsi alla carenza di fondi per non pagare un debito basato su una decisione giudiziaria.

Nelle sentenze "gemelle" *De Luca e Pennino c. Italia* la Corte ha precisato che la responsabilità dello Stato sussiste anche nel caso in cui il mancato pagamento derivi dalla situazione di dissesto di un ente locale e dalla conseguente applicazione di procedure concorsuali per il pagamento dei debiti pendenti.

La sentenza sul caso *Arnaboldi c. Italia* traeva origine dal mancato pagamento di un'indennità espropriativa da parte di società concessionaria sottoposta a procedura di amministrazione straordinaria e poi messa in stato di liquidazione. La Corte ha dichiarato che il rifiuto delle autorità di adottare le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza di condanna al pagamento dell'indennità di espropriazione, fondato esclusivamente sulla mancanza di risorse economiche della società concessionaria debitore privato, aveva leso il diritto a una protezione giudiziaria effettiva e al rispetto dei beni del ricorrente.

Il Governo, considerata la consolidata giurisprudenza della Corte Edu e alla luce dei pareri favorevoli resi dal Ministero della giustizia e dall'Avvocatura generale dello Stato, ha inizialmente aderito alle proposte di regolamentazione amichevole formulate dalla Corte Edu, assumendo anche l'impegno ad assicurare l'esecuzione delle pronunce nazionali ancora ineseguite.

A tal fine, è stato richiesto ai soggetti debitori di trasmettere i provvedimenti eventualmente medio tempore adottati in sede di esecuzione, o di provvedere all'esecuzione, senza ulteriore ritardo, nell'ipotesi in cui le sentenze fossero ancora ineseguite.

Tuttavia, notevoli difficoltà sono state incontrate dal Governo nell'assicurare l'esecuzione delle sentenze nazionali rimaste inseguite.

Se è vero che la ripartizione nell'ambito della P.A. di competenze ed obblighi non può sollevare lo Stato italiano da responsabilità sovranazionale, è, pur vero che, sul piano del diritto interno, proprio le ragioni della eventuale condanna o definizione amichevole sono sostanzialmente riconducibili ad inadempienze imputabili ad enti regionali e/o locali sia in proprio, sia in quanto beneficiari di servizi affidati a consorzi o società pubbliche da loro costituiti, sia in quanto beneficiari di opere pubbliche la cui realizzazione è demandata a concessionari.

Al di là della loro qualificazione formale, infatti, le "variegate" strutture di cui gli enti territoriali si avvalgono sono sostanzialmente ad essi riconducibili e, pertanto, si pone l'esigenza di una loro maggiore responsabilizzazione.

Considerato che i profili problematici sottesi al suindicato contenzioso, afferiscono ad assetti ordinamentali e necessitano di una soluzione, eventualmente anche in via normativa, condivisa da

parte di tutti gli attori coinvolti nelle vicende all'origine dei ricorsi, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un tavolo interministeriale, i cui lavori sono tuttora in corso.

In particolare, le principali questioni critiche poste all'attenzione del tavolo riguardano, oltre l'individuazione dell'amministrazione competente al pagamento delle somme dovute in forza delle sentenze rimaste ineseguite e oggetto di pronunce di condanna della Corte Edu, qualora a ciò non provveda l'Ente debitore condannato in sede nazionale, la necessità di assicurare una maggiore effettività all'azione di rivalsa prevista dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, considerato che gli enti debitori individuati dai giudicati nazionale sono nella maggior parte dei casi incapienti nonché, infine, l'esigenza di operare una riflessione sulla normativa attualmente vigente in materia di procedura di risanamento dei comuni in dissesto finanziario, dettata dagli artt. 244 ss. del d.lgs. 267/2000.

2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Le sentenze pronunciate nei confronti dello Stato italiano nell'anno 2022 sono state complessivamente 27, delle quali 2 di non violazione.

Dall'analisi delle sentenze di condanna, condotta sotto il profilo della tipologia di violazione accertata, emerge che l'incidenza maggiore è addebitabile alle violazioni al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al diritto all'equo processo sotto vari profili, seguite dalle violazioni al diritto a un ricorso effettivo, al divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante, al diritto alla vita. **Figura 11**

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

l'articolo 8 – diritto alla vita privata e familiare (10 violazioni);

l'articolo 6 – diritto all'equo processo (9 violazioni);

l'articolo 13 – diritto a un ricorso effettivo (5 violazioni);

l'articolo 3 – divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (5 violazioni);

l'articolo 2 – diritto alla vita (4 violazioni);

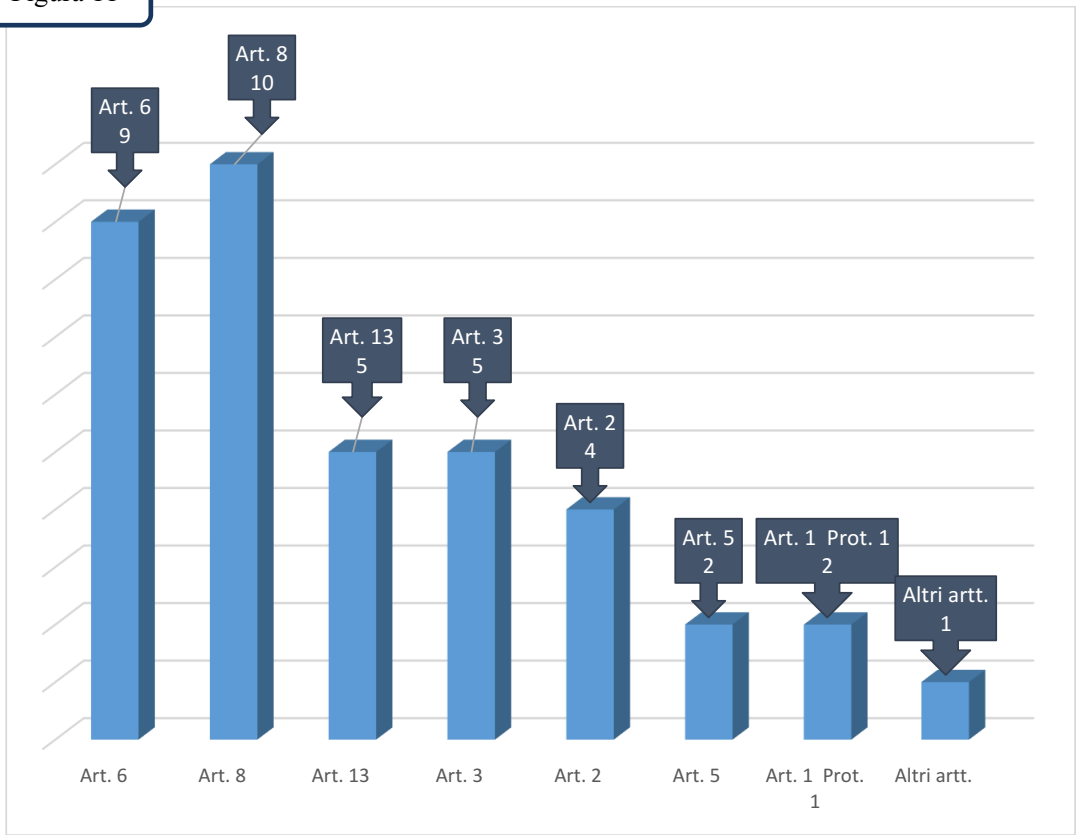
l'articolo 5 – diritto alla libertà e alla sicurezza (2 violazioni);

l'articolo 1, Protocollo 1 – protezione della proprietà (2 violazioni);

altri articoli della Convenzione (1 violazione)

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2022

Figura 11



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

I dati rappresentati mostrano come ancora persista la vulnerabilità dell'Italia nei settori, come quello del diritto alla vita privata e familiare e dell'equo processo, caratterizzati da criticità sistemiche sanzionate ripetutamente dalla Corte nel corso degli anni, al punto che l'Italia si colloca all'ottavo posto (dopo Russia, Ucraina, Romania, Turchia, Ungheria, Moldavia e Polonia a pari merito, e Croazia) nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico. **Segue Figura 12**

VIOLAZIONI CONSTATATE A CARICO DEGLI STATI MEMBRI 2022

Figura 12

VIOLATIONS BY ARTICLE AND BY STATE (2022)

	Total of judgments	At least one violation	No violation	Friendly settlements | striking-out	Other judgments[1]	Right to life Art. 2	Lack of effective investigation Art. 2	Prohibition of torture[2] Art. 3	Inhuman | degrading treatment Art. 3	Lack of effective investigation Art. 3	Conditional violations[3] Art. 2/3	Prohibition of slavery | forced labour Art. 4	Right to liberty and security Art. 5	Right to a fair trial[4] Art. 6	Length of proceedings Art. 6	Non-enforcement Art. 6	No punishment without law Art. 7	Respect for private and family life[5] Art. 8	Freedom of thought, conscience, religion Art. 9	Freedom of expression Art. 10	Freedom of assembly and association Art. 11	Right to marry Art. 12	Right to an effective remedy Art. 13	Prohibition of discrimination Art. 14	Protection of property P. 1-1	Right to education P. 1-2	Right to free elections P. 1-3	Right not to be tried | punished twice P. 7-4	Other Articles of the Convention
Albania	8	7	1								1				2		1	1											1
Andorra																													
Armenia	21	21				5	5		6		4		7		2	1		2				1	3		1				1
Austria	4	2	2												1	1													
Azerbaijan	23	22	1				1		1				9		5	1		2			1	2			3				2
Belgium	13	13					1								7	1		2			1			1					
Bosnia and Herzegovina	10	10													1	2	3	1		1					3				1
Bulgaria	27	25	2			1			1	2			2	3		1		7	1				2	2	10		2		
Croatia	32	26	6						4	2			1	8		1	1	2			1				6			1	
Cyprus	5	3	2											1		1				1									
Czech Republic	10	6	4								2		1	1											2				
Denmark	4	1	3															1											
Estonia	4	2	1		1													1						1					
Finland																													
France	25	19	6					3			2				4	1	1	3	1	2			1		2				2
Georgia	11	11					1	2		2					6	1		1			2				1				
Germany	4	1	3																					1					
Greece	22	21	1			1	1		2	1					4	2	5			2			7	2	3			1	
Hungary	35	35							8				30		1	15		2					14	1	1				1
Iceland	3	1	2												1														
Ireland	1		1																										
Italy	27	25	2			1	3		3	2			2		4	2	3	10					5		2				1
Latvia	8	5	3				1								3			2			1		1						
Liechtenstein																													

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

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

Figura 12

	Total of judgments	At least one violation	No violation	Friendly settlements	striking-out	Other judgments[1]	Right to life	Lack of effective investigation	Art. 2	Art. 2	Prohibition of torture[2]	Art. 3	Inhuman	degrading treatment	Art. 3	Lack of effective investigation	Art. 3	Conditional violations[3]	Art. 2/3	Right to liberty and security	Art. 4	Prohibition of slavery	forced labour	Art. 5	Right to a fair trial[2]	Art. 6	Length of proceedings	Art. 6	Non-enforcement	Art. 6	No punishment without law	Art. 7	Respect for private and family life[2]	Art. 8	Freedom of thought, conscience, religion	Art. 9	Freedom of expression	Art. 10	Freedom of assembly and association	Art. 11	Right to marry	Art. 12	Right to an effective remedy	Art. 13	Prohibition of discrimination	Art. 14	Protection of property	P. 1-1	Right to education	P. 1-2	Right to free elections	P. 1-3	Right not to be tried	punished twice	P. 7-4	Other Articles of the Convention
Lithuania	14	9	5	0	0										5		1		1																	5		1																			1
Luxembourg	1	1	0	0	0																					1																														
Malta	13	11	2	0	0														1									1						2										6				7								
Republic of Moldova	34	31	2	0	1				1		2				7		7							6				10						4										1		1	8							1
Monaco	0	0	0	0	0																																																			
Montenegro	3	3	0	0	0																							2																												
Netherlands	1	0	1	0	0																					1																														
North Macedonia	6	4	2	0	0																					2												1								1										
Norway	5	1	4	0	0																													1																						
Poland	34	30	4	0	0										4		1		1					9		5		7						5				2					11				1								5
Portugal	9	7	2	0	0						1				2																			1				3																		
Romania	81	72	5	3	1				1		3				37		2									10		1		1				6				5								1		8							1	1
Russian Federation	384	374	6	2	2				14		13		6		198		18		2					195		88		2		4		1		98		6		25		49			119		6		12							2		3	17
San Marino	2	2	0	0	0																					1		1																													
Serbia	12	10	1	1	0																			2						5				1													5							1	1
Slovak Republic	13	12	0	0	1				1		1				6		3							2		3		3						3									2				1								
Slovenia	4	4	0	0	0																					2		1																			1								
Spain	13	9	4	0	0						1															4								4				1																		
Sweden	3	0	3	0	0																																																			
Switzerland	7	7	0	0	0														1							2								1				1		1					1											
Türkiye	80	73	5	0	2				1		1				6		3							27		16				3				4		1		8		6			2		1		20							3		1
Ukraine	144	141	1	0	2						5		1		51		8		1					114		21		45					1		7		2		1			64		1		6							4		11
United Kingdom	4	2	2	0	0																					3																				1		1								
Sub-total	1,059	89	6	10					26		40		7		340		56		9					407		223		92		31		3		176		11		57		64			237		24		104							11		8	46
Total[4]	1,163																																																							

2.5. Le decisioni

Le decisioni adottate dalla Corte nei confronti dell'Italia nell'anno 2022 sono state 99, delle quali 57 di radiazione dei ricorsi dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole tra le parti o dichiarazione unilaterale del Governo accettata dalla Corte.

Anche per l'anno 2022, si conferma l'efficacia del lavoro svolto dagli Uffici, in collaborazione con l'Agente del Governo e la Cancelleria della Corte, per risolvere in via pre-giudiziale soprattutto i vari contenziosi seriali, mediante l'implementazione di specifici piani d'azione. Un andamento positivo, confermato anche dalle rilevazioni statistiche pubblicate dalla Corte, concernenti l'impiego, da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte, come meglio dettagliato nel paragrafo che segue.

In particolare, sono stati chiusi con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale 5 casi di ricorsi per violazione dell'articolo 2 e un caso per violazione dell'articolo 6, relativi al filone degli indennizzi riconosciuti alle vittime di patologie riconducibili ad infezioni contratte a seguito di trasfusioni concernenti l'eccessiva durata dei procedimenti il pagamento. Collegati allo stesso filone degli indennizzi agli emotrasfusi sono stati chiusi con regolamento amichevole altri 5 ricorsi per mancato pagamento della rivalutazione dell'indennità integrativa collegata all'indennizzo, incentrati sulla violazione dell'articolo 6 § 1.

Un altro ricorso per asserita violazione dell'articolo 2, per mancata protezione in un caso di violenza domestica, è stato radiato dal ruolo, per intervenuto regolamento amichevole, con decisione della Corte del dicembre 2022.

In materia di condizioni di detenzione, sono stati radiati dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole, 4 ricorsi, di cui 3 per asserita violazione dell'articolo 3, in relazione alla mancanza di cure mediche adeguate o trasferimento in REMS, e 1 a seguito di dichiarazione unilaterale, in relazione ad un caso di mancata udienza pubblica in corte d'appello e in cassazione in un ricorso per il risarcimento della c.d. custodia cautelare "ingiusta" (articolo 6 § 1).

Il filone di contenzioso seriale, purtroppo ancora numeroso, concernente i ricorsi incentrati sulla violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione, per mancata o ritardata esecuzione delle decisioni delle giurisdizioni nazionali nel corso del 2022 ha visto 26 decisioni di radiazione dal ruolo delle cause per regolamento amichevole.

Ancora per violazione dell'articolo 6, sono stati chiusi con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, 6 casi riguardanti l'applicazione retroattiva di leggi, in particolare la legge n. 266/2005, riguardante i casi c.d. "personale ATA".

E' stato chiuso con regolamento amichevole anche un ricorso per asserita violazione dell'articolo 6 della Convenzione, relativo ad un procedimento penale in cui la Corte d'appello aveva riformato la sentenza nei confronti del ricorrente senza rinnovare l'istruttoria dibattimentale.

Altri 4 ricorsi, per asserita violazione dell'articolo 8, in materia di tutela dei legami familiari, sono stati definiti in via pre-giudiziale: 2 con regolamento amichevole e 2 con dichiarazione unilaterale. Tre di questi casi riguardavano la mancata tutela del diritto a mantenere i rapporti con i figli minori, il quarto l'impossibilità di contrarre unioni omosessuali prima dell'approvazione della legge n. 76/2016.

Un altro filone di ricorsi seriali in passato molto nutrito, e ora in via di esaurimento grazie all'applicazione dei piani d'azione, vale a dire quello relativo alla corresponsione degli indennizzi per le espropriazioni, concernente la violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 alla Convenzione, ha visto la radiazione dal ruolo di 7 casi per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale del Governo accettata dalla Corte.

In 8 casi, i ricorsi sono stati radiati dal ruolo della Corte per mancanza di interesse dei ricorrenti alla prosecuzione e conseguente abbandono delle cause. Tra questi, si segnalano 2 ricorsi per mancata esecuzione delle decisioni interne (articolo 6 § 1 e 1 Protocollo 1); 1 ricorso in materia di mancato pagamento dell'indennità integrativa speciale collegata all'indennizzo previsto per i danneggiati da emotrasfusioni (articolo 6 § 1); 2 casi riguardanti l'applicazione retroattiva di leggi (articolo 6); infine, 1 ricorso per violazione dell'articolo 3, scaturito dal timore di un cittadino kirghiso di essere sottoposto a maltrattamenti o violenze se estradato nel suo paese di origine, che è stato radiato dal ruolo con decisione della Corte per mancato interesse del ricorrente alla prosecuzione, dopo la sospensione dell'estradizione richiesta dalla Corte e la scarcerazione del ricorrente per decorrenza dei termini.

Per completezza di esposizione si segnalano le 35 decisioni di irricevibilità, a vario profilo, intervenute nel 2022. In particolare, tra i ricorsi dichiarati irricevibili per manifesta infondatezza, si segnalano cinque ricorsi riconducibili al filone riguardante la corresponsione degli indennizzi agli emotrasfusi, incentrati sulla violazione dell'articolo 6, nei quali la Corte ha constatato che i ricorrenti avevano ricevuto o stavano ricevendo il pagamento di quanto spettante; un ricorso in materia di presunta violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione all'estradizione della ricorrente, cittadina americana, negli Stati Uniti dove a suo dire avrebbe potuto essere esposta al rischio di condanna all'ergastolo senza possibilità di ottenere la libertà condizionale; una causa in materia di presunta violazione degli articoli 3 e 7 della Convenzione, in relazione al rigetto della domanda di permesso di congedo presentata dal ricorrente, per non aver collaborato con i giudici ai sensi dell'art.

4-*bis* della legge sull'ordinamento giudiziario; infine, un ricorso per presunta violazione degli articoli 3, 5 e 13 della Convenzione, in relazione alla detenzione del ricorrente nell'area di transito dell'aeroporto di Milano Malpensa per più di quattro giorni in attesa del suo respingimento e alle condizioni materiali della detenzione.

2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali

E' proseguita nel 2022 l'attività intesa all'abbattimento del contenzioso seriale pendente, realizzata mediante il ricorso agli strumenti di definizione delle controversie previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (regolamento amichevole, da valere anche quale dichiarazione unilaterale).

In particolare, in materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nel pagamento dell'equo indennizzo Pinto, nel corso dell'anno in riferimento, è proseguita l'attività di esecuzione delle decisioni di radiazione dal ruolo dei ricorsi definiti con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale per i ricorsi rientranti negli appositi piani d'azione "Pinto 2" e "Pinto 3".

E', altresì, proseguita l'attività di abbattimento del contenzioso seriale concernente il filone contenzioso seriale in materia di trasferimento del personale ATA degli enti locali al Ministero dell'istruzione, avviato sulla scia della sentenza *Agrati e altri c. Italia* del 28 novembre 2011, che ha accertato la violazione dell'articolo 6 della Cedu per essere lo Stato intervenuto con una disposizione interpretativa allo scopo di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi in cui era parte.

Al riguardo, al fine evitare una nuova condanna sul punto, per le posizioni in relazione alle quali il Ministero ha trasmesso i necessari dati contabili, sono state presentate delle proposte di regolamento amichevole o dichiarazioni unilaterali, a seguito delle quali la Corte ha radiato dal ruolo i ricorsi nn. 27952/16 *Amoroso c.Italia*, 4906/21 *Magro e altri c.Italia*, 35063/12 *Perri e altri c.Italia*, 43689/13 *Garbin c.Italia*, 5037/21 *Bernardon e altri c.Italia.*

Nel corso del 2022, inoltre, è continuata l'attività intesa allo smaltimento mediante la formulazione di proposte di regolamento amichevole dei residui casi pendenti dinanzi alla Corte Edu relativi a procedure espropriative, risalenti nel tempo, caratterizzate da profili di evidente contrasto con il diritto al rispetto della proprietà dei beni, tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, come interpretato dalla Corte, in particolare con la sentenza della Grande Camera *Guiso Gallisay c. Italia* del 22 dicembre 2009. In materia, si rappresenta che la Corte ha comunicato le decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuta regolamentazione amichevole dei ricorsi nn. 47276/16 *Montinaro e altri 19 c.Italia*, 38589/06 *Silvestri e Demiancokova c.Italia*, 61126/08 *Fasano*

c.Italia, 32323/07 *Burlotti Spedizioni s.p.a. c.Italia* e a seguito della presentazione di una dichiarazione unilaterale del ricorso n. 47276/16 *Montinaro e altri 19 c.Italia*

Si segnala, infine, la presentazione di proposte di regolamento amichevole, da valere anche quali dichiarazioni unilaterali, volte alla definizione dei ricorsi collettivi nn. 32590/07 *De Stasio e altri 13 c. Italia*, 50926/09 *Galbo e Ilardo e altri 5 c. Italia* e 12782/10 *Costa e altri 13 c. Italia* , con cui i ricorrenti, ex dipendenti del Banco di Napoli o del Banco di Sicilia, lamentavano gli effetti retroattivi prodotti dall'interpretazione autentica resa dalla legge n. 243 del 2004. Anche in questa materia, la Corte Edu è già intervenuta con la sentenza *Arras ed altri c. Italia* del 14 febbraio 2012, sanzionando l'ingerenza del legislatore sui giudizi in corso come lesiva del diritto dei ricorrenti all'equo processo.

Da evidenziare, il primato dell'Italia, tra gli Stati contraenti, per numero di dichiarazioni unilaterali nel triennio 2020/2022, con un totale pari a 322 casi.

Nell'anno 2022 le dichiarazioni unilaterali sono state, complessivamente 179 e i regolamenti amichevoli sono stati 85. **Figura 13**

DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI NEL PERIODO 2020-2022

Figura 13

STATO	DICHIARAZIONI UNILATERALI				REGOLAMENTI AMICHEVOLI			
	2020	2021	2022	SOMMA 2020/2022	2020	2021	2022	SOMMA 2020/2022
Albania	0	2	3	**5**	0	6	2	**8**
Andorra	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Armenia	11	1	0	**0**	13	1	1	**15**
Austria	0	0	0	**0**	2	6	0	**8**
Azerbaijan	27	55	4	**86**	23	67	64	**154**
Belgium	2	11	21	**34**	8	6	22	**36**
Bosnia and Herzegovina	1	1	1	**3**	4	6	48	**58**
Bulgaria	0	6	2	**8**	1	30	33	**64**
Croatia	2	17	12	**31**	14	34	20	**68**
Cyprus	1	0	1	**2**	2	1	1	**4**
Czech Republic	1	0	1	**2**	2	4	4	**10**
Denmark	0	0	0	**0**	0	1	0	**1**
Estonia	3	0	0	**3**	8	2	1	**11**
Finland	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
France	3	2	4	**9**	3	10	6	**19**
Georgia	0	0	0	**0**	1	0	0	**1**
Germany	1	0	0	**1**	1	1	2	**4**
Greece	8	1	4	**13**	53	40	7	**100**
Hungary	11	8	13	**32**	263	221	170	**654**
Iceland	0	5	16	**21**	6	7	2	**15**
Ireland	0	2	0	**2**	0	3	0	**3**
Italy	1	142	179	**322**	15	236	85	**336**
Latvia	1	0	0	**1**	0	0	0	**0**
Liechtenstein	0	0	0	**0**	1	0	0	**0**
Lithuania	0	0	0	**0**	0	1	9	**10**
Luxembourg	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Malta	1	0	0	**1**	0	1	0	**1**
Republic of Moldova	6	7	1	**14**	13	8	3	**24**
Monaco	0	0	0	**0**	0	1	0	**1**
Montenegro	0	0	0	**0**	1	1	4	**6**
Netherlands	0	0	2	**2**	0	4	4	**8**
North Macedonia	0	9	6	**15**	22	74	19	**115**
Norway	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Poland	22	56	33	**111**	17	131	77	**225**
Portugal	4	4	2	**10**	16	11	14	**41**
Romania	24	48	41	**113**	69	224	406	**699**
Russia	214	42	23	**279**	509	244	27	**780**
San Marino	0	0	0	**0**	1	2	0	**3**
Serbia	1	1	10	**12**	113	708	625	**1446**
Slovakia	2	6	2	**10**	12	26	23	**61**
Slovenia	0	0	0	**0**	0	0	13	**13**
Spain	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Sweden	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Switzerland	0	1	0	**1**	0	1	7	**8**
Turkey	56	30	109	**195**	167	43	10	**220**
Ukraine	0	13	0	**13**	14	7	0	**21**
United Kingdom	0	0	0	**0**	1	5	9	**15**
Totale	**403**	**470**	**490**	**1351**	**1375**	**2174**	**1718**	**5266**

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

Per tutti i casi sopra indicati si rinvia, per una più ampia trattazione, al Capitolo II - paragrafo 2 (*infra*).

2.7. Gli indennizzi[10]

In esecuzione di sentenze di condanna e di decisioni di radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale, nel corso del 2022, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di **euro 6.199.274,31**, in lieve aumento rispetto all'anno 2021 (euro 6.138.656,95).

Nel dettaglio, sono stati liquidati euro 4.387.330,47, in esecuzione di pronunce relative all'anno 2022 (di cui euro 483.198,23, per le sentenze di condanna, ed euro 3.904.132,24, per le decisioni di radiazione dal ruolo), ed euro 1.811.943,84 relativi a sentenze rese in anni precedenti, di cui euro 58.824,06 in sede di esecuzione dei Piani d'azione riferiti allo smaltimento del contenzioso seriale in materia di "legge Pinto".

Con riferimento specifico allo stato di avanzamento dei pagamenti ricompresi nei "Piani di azione Pinto 2 e 3", il Ministero dell'economia e delle finanze ha segnalato che continuano a permanere criticità in fase di esecuzione, principalmente a cagione della mancata messa a disposizione della documentazione propedeutica ai pagamenti da parte degli studi legali interessati per il vasto numero dei ricorsi patrocinati e dalla dislocazione diffusa sul territorio nazionale degli assistiti.

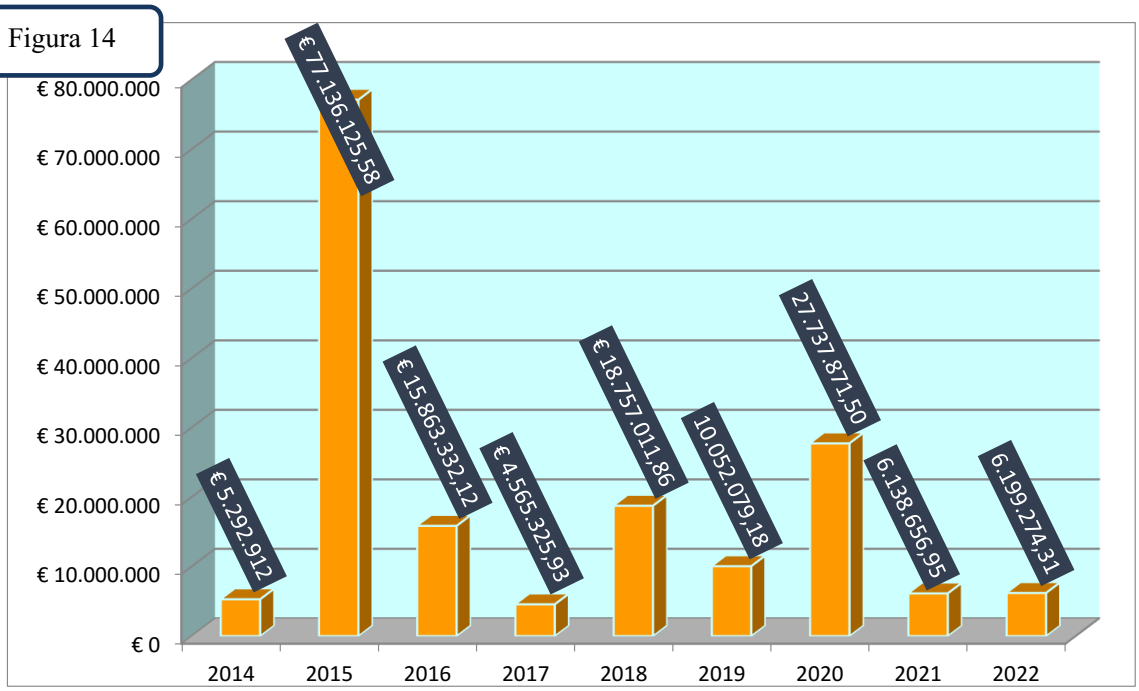
Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per gli indennizzi negli anni 2014-2022.

Figura 14

[10] I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, competente ai sensi dell'art. 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ad effettuare i pagamenti conseguenti alle pronunce di condanna della Corte europea.

INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2014- 2022

Figura 14



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

2.8. La rivalsa

Il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili di violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è regolato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Il recupero degli oneri sostenuti dallo Stato in esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo è previsto, in particolare, dal comma 10 del citato articolo 43 secondo cui "*Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle*

sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.".[11]

Le procedure evocate dal citato comma 10 dell'articolo 43 sono disciplinate nei commi 6, 7, 8 e 9 del medesimo articolo.

In particolare, la legge individua nel Ministero dell'economia e delle finanze l'Amministrazione titolare all'avvio dell'azione di rivalsa, che si conclude con l'adozione di un decreto ministeriale, avente efficacia di titolo esecutivo, con cui è stabilita la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna.

Qualora l'obbligato sia un ente territoriale, il decreto in questione è emanato previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica all'ente interessato della sentenza di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato.

In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata (comma 8, articolo 43).

L'istituto della rivalsa nei confronti degli enti territoriali ha registrato, fin dalle sue prime applicazioni, numerose criticità, cui si è cercato di porre rimedio, a partire dal 2016, sia a livello giurisprudenziale che amministrativo.

Tra i principali interventi sulla disciplina in questione, che ne hanno fortemente condizionato l'interpretazione e, in particolar modo, la corretta applicazione dei criteri di ripartizione della responsabilità tra Stato ed ente locale, si richiama la sentenza n. 219 del 2016[12] con la quale la Corte

[11] Per ovviare ai dubbi sorti in merito alla possibilità di azionare la rivalsa anche per gli oneri finanziari sostenuti a seguito di regolamenti amichevoli, con l'articolo 1, comma 421 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è stata fornita l'interpretazione autentica dell'articolo 43, comma 10 della legge n. 234 del 2012 "*nel senso che il diritto di rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per la definizione delle controversie dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che si siano concluse con decisione di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo ai sensi degli articoli 37 e 39 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*".

[12] La Corte costituzionale ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione era sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte Edu con sentenza di condanna. Constatato che il Comune aveva già pagato all'interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato, il remittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all'ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l'irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di situazioni e soggetti diversi, anche quando l'operato dell'ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa.

costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di illegittimità dell'articolo 16-*bis*, comma 5, della legge n. 11 del 2005, confluito nell'articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012, ha escluso l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione in sede di rivalsa, stabilendo che l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali "*si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*".

Si ricorda poi che, sotto il profilo amministrativo, al fine di agevolare gli enti locali obbligati al rimborso nei confronti dello Stato, il 22 giugno 2016, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stato sancito l'accordo recante "*Criteri di rateizzazione del dritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei Comuni condannati con sentenza esecutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ex art. 43, comma 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 234*", successivamente esteso con Accordo dell'ottobre 2016 alle procedure ex art. 43, comma 8.

Si è già segnalato nelle precedenti edizioni della Relazione come, nonostante il pronunciamento della Corte costituzionale e gli accordi volti alla ricerca dell'intesa con gli enti territoriali interessati, il permanere di un esiguo tasso di adempimento spontaneo o di adesione in sede di intesa da parte degli enti stessi, che genera un'elevata conflittualità giudiziaria con esito, nella maggior parte dei casi totalmente sfavorevole per lo Stato, abbia fortemente pregiudicato l'effettività dell'azione di rivalsa.

Ulteriori criticità, sotto questo profilo, sono emerse nel corso del 2022, e si fondano sulle difficoltà incontrate nell'esercizio dell'azione di rivalsa nei casi in cui le ragioni della condanna da parte della Corte EDU sono imputabili a soggetti incapienti sostanzialmente riconducibili agli enti territoriali (sia in quanto beneficiari di servizi affidati a consorzi o società pubbliche da loro costituiti, sia in quanto beneficiari di opere pubbliche la cui realizzazione è demandata a concessionari).

La tematica si è imposta all'attenzione a seguito della presentazione davanti alla Corte Edu di numerosi ricorsi aventi ad oggetto la mancata esecuzione di giudicati nazionali da parte di soggetti a vario titolo riconducibili ad amministrazioni statali[13].

Il Governo, considerata la consolidata giurisprudenza della Corte Edu (*Ventorino c. Italia*, n. 357/07, del 17 maggio 2011; *De Luca c. Italia*, n. 43870/04 e *Pennino c. Italia* n. 43892/04 del 24 settembre 2013; *Arnaboldi c. Italia* n. 43422/07 del 14 marzo 2019), ha aderito alle proposte di regolamentazione amichevole formulate dalla stessa Cancelleria della Corte, assumendo anche l'impegno ad assicurare l'esecuzione delle pronunce nazionali ancora ineseguite.

[13] Per la disamina dei ricorsi pendenti concernenti la mancata esecuzione di giudicati nazionali si rinvia al Capitolo 1, paragrafo 2.3.7 della presente Relazione.

A tal fine, è stato richiesto ai soggetti debitori di trasmettere i provvedimenti eventualmente medio tempore adottati in sede di esecuzione, o di provvedere all'esecuzione, senza ulteriore ritardo, nell'ipotesi in cui le sentenze fossero ancora ineseguite.

Tuttavia, notevoli difficoltà sono state incontrate dal Governo nell'assicurare l'esecuzione delle sentenze nazionali rimaste inseguite. Nel rimandare all'apposito paragrafo della presente Relazione, la disamina delle questioni problematiche in materia di inesecuzione dei titoli giudiziari nazionali, si segnala che il fenomeno ha fatto emergere la necessità di una maggiore responsabilizzazione dei diversi livelli di governo sostanzialmente coinvolti nelle vicende contenziose, al fine di assicurare l'effettività della tutela apprestata dalla Convenzione, vulnerata dalla mancata o ritardata esecuzione delle sentenze nazionali dei titoli giudiziari, e facilitare la realizzazione del fine ultimo della disciplina del diritto di rivalsa dello Stato, fine che consiste nel porre in essere strumenti di dissuasione e di prevenzione delle violazioni del diritto convenzionale.

Per una soluzione, eventualmente anche in via normativa, dei suesposti profili problematici sottesi all'esercizio dell'azione di rivalsa, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un tavolo di coordinamento interministeriale, i cui lavori sono tuttora in corso.

Continuano a permanere, infine, le ulteriori criticità, già segnalate dal Ministero dell'economia e delle finanze con rifermento al 2021, concernenti le richieste di vari Enti locali debitori in sede di rivalsa di una flessibilità nell'applicazione dei criteri di elaborazione dei piani di ammortamento, che consentano di agevolare l'assolvimento del debito, mediante una rimodulazione della rateizzazione sia con riferimento al quantum che alla scadenza dei ratei, richieste queste, allo stato, non consentite dagli Accordi del 2016.

Al riguardo, apparendo opportuno un confronto sulle possibili ipotesi di modifica e/o integrazione degli Accordi è stato istituito un tavolo tecnico con il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni interessate. Nel corso dell'incontro svoltosi in data 6 dicembre 2022, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha manifestato la disponibilità a valutare le proposte di modifiche dell'Accordo che sarebbero state presentate dalle rappresentanze degli enti locali.

2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato di non aver attivato nell'anno in rassegna azioni di rivalsa in considerazione dei profili problematici sopra evidenziati e in previsione delle possibili modifiche normative in materia.

Quanto alle rivalse già avviate negli anni precedenti, con particolare riferimento ai casi in cui i soggetti debitori sono enti territoriali in dissesto finanziario, ha comunicato che per sei

pronunce di condanna, a seguito della sua insinuazione alla massa passiva, gli organi straordinari di liquidazione hanno formulato alcune proposte transattive in conformità al disposto di cui all'articolo 258 del TUEL, aventi ad oggetto la restituzione dell'importo dovuto nella misura del 50% o del 60% ed è in attesa che gli organi di liquidazione adottino il relativo rendiconto di gestione.

Ha, altresì, segnalato che, in relazione a due pronunce di condanna intervenute negli scorsi anni, è stata recuperata la somma complessiva di euro 157.780,00, sulla base di accordi di rateizzazione dei rimborsi con le amministrazioni interessate.

Per quanto concerne l'attività posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'anno di riferimento, si segnala l'avvio dell'iter istruttorio per la predisposizione di due decreti di rivalsa, per un importo complessivo da recuperare pari ad euro 513.202,20, in relazione a casi riguardanti la mancata adozione, da parte dei Comuni, di decreti di esproprio a conclusione di procedure ablative aventi ad oggetto terreni di proprietà dei ricorrenti.

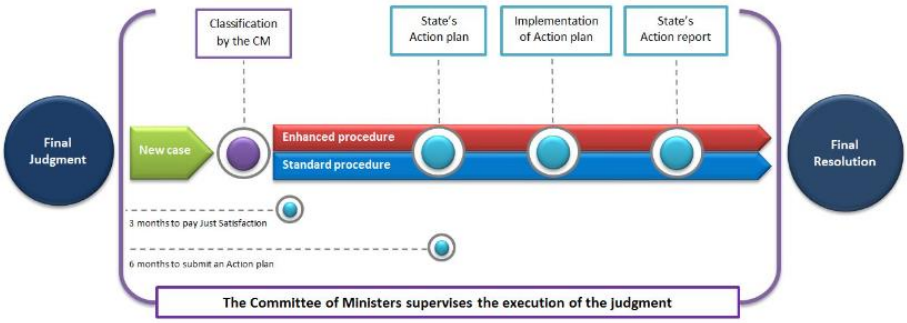
Si segnala, inoltre, che dal monitoraggio sui pagamenti in esecuzione dei decreti già adottati risulta che, nel corso del 2022, gli enti obbligati in rivalsa hanno riversato l'importo complessivo di euro 119.775,00.

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

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Come per le precedenti edizioni della Relazione, la disamina delle 27 pronunce della Corte europea, pubblicate nell'anno 2022, è stata strutturata in due parti: la prima, riassuntiva dei fatti all'origine del ricorso, dello svolgimento processuale dello stesso e del processo argomentativo che ha condotto la Corte ad adottare la decisione finale; la seconda, illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, con la duplice finalità sia di dare conto delle cause - eventualmente anche strutturali, ove riscontrate - che hanno dato origine alla violazione, sia di individuare e, conseguentemente, attivare gli organi competenti ad assumere le misure idonee a porvi rimedio, a livello individuale e generale.

La metodologia è stata adottata per conformarsi alle direttive del Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu, facente capo al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che impone agli Stati destinatari di sentenze di condanna da parte della Corte Edu di comunicare – secondo lo schema sotto riportato - entro sei mesi dalla data della sentenza un piano d'azione contenente le misure adottate o in via di adozione da parte delle autorità nazionali per conformarvisi.



Fonte: Consiglio d'Europa – Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo – Informazioni generali

1.1. Le sentenze di condanna

1.1.1. In materia di obblighi dello Stato a tutela della vita e della salute dei cittadini (articolo 2)

Nappo c. Italia – Sentenza del 14 aprile 2022 (ricorso n. 54330 del 2014)

Terrone c. Italia – Sentenza del 14 aprile 2022 (ricorso n. 50517 del 2020)

E.A. e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (ricorso n. 14385 del 2018)

Esito:

- **violazione dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale**

QUESTIONE TRATTATA

Durata eccessiva della procedura per il riconoscimento dell'indennizzo per i danni alla salute riportati in conseguenza di emotrasfusioni.

I ricorsi oggetto delle sentenze rientrano nel contenzioso seriale riguardante la materia dei danni alla salute riportati in conseguenza di emotrasfusioni e indennizzati ai sensi della legge 25 febbraio 1992, n. 210, sulla quale la Corte Edu ha già avuto modo di pronunciarsi nel 2009, con la sentenza resa sul caso *G.N. e altri c. Italia*, e, successivamente, nel 2016, con la sentenza sul caso *D.A. e altri c. Italia*, entrambe richiamate nelle comunicazioni introduttive al Governo.

Nelle citate sentenze, la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 2 Cedu, sotto il profilo procedurale, con riferimento alla denunziata durata eccessiva dei procedimenti civili per ottenere il risarcimento dei danni. Nella sentenza *D.A e altri*, la Corte ha, altresì, riscontrato la violazione degli articoli 6, 13 e 1, Protocollo1, Cedu, con riferimento ai ricorrenti che avevano lamentato anche la mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie rese in loro favore.

Anche nei presenti casi, i ricorrenti vittime, o eredi di vittime, hanno lamentato l'eccessiva durata dei procedimenti intentati per ottenere riparazione del danno subìto a seguito di infezioni post-trasfusionali.

➢ ***Violazione dell'articolo 2, sotto il profilo procedurale***

La Corte preliminarmente ha ricordato che, nelle sentenze di principio *G.N. e altri c. Italia, n. 43134/05, 1° dicembre 2009 e D.A. e altri c. Italia, n. 68060/12, 14 gennaio 2016*, ha già accertato la violazione in merito a questioni simili a quelle sottoposte al suo giudizio. Pur riconoscendo che, prevedendo l'accesso a una via di ricorso civile, il sistema italiano ha offerto agli interessati dei mezzi che, sul piano teorico, rispondono alle esigenze dell'articolo 2 della Convenzione (*Calvelli e Ciglio c.Italia*), la Corte ha, tuttavia, ritenuto che questa disposizione esige non solo che i meccanismi di

protezione previsti nel diritto interno esistano in teoria, ma anche, e soprattutto, che funzionino in pratica entro dei termini che permettano di concludere l'esame del merito delle cause concrete che vengono loro sottoposte.

Nella sentenza *G.N. e altri c. Italia*, la Corte Edu, nel constatare l'eccessiva durata del procedimento civile volto a ottenere una decisione sulla responsabilità dell'allora ministero della sanità, ha ricordato che, nell'ambito dei procedimenti risarcitori avviati per ottenere la riparazione dei danni subiti a seguito di trasfusioni sanguigne, si impone una diligenza eccezionale.

Alla luce dei menzionati precedenti giurisprudenziali, il Governo ha formulato proposte di regolamento amichevole in applicazione dei parametri di quantificazione del danno da ritardo maturati nell'ambito dei procedimenti disciplinati dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Pinto), alcune accettate dai ricorrenti, con conseguente radiazione delle cause dal ruolo[14].

Giudicando nel merito dei rimanenti ricorsi, la Corte, non rilevando, dall'esame di tutti gli elementi sottoposti al suo vaglio, alcun fatto o argomento idoneo a condurre a conclusione diversa, ha ritenuto che le autorità italiane avevano omesso di offrire una risposta adeguata e rapida, conforme agli obblighi procedurali derivanti dall'invocata disposizione e di conseguenza, ha dichiarato la violazione del profilo procedurale dell'articolo 2 della Convenzione.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha ritenuto ragionevole accordare ai somme a titolo di equa soddisfazione, commisurata, in applicazione dei parametri seguiti nei propri precedenti, alla lunghezza della causa nazionale, oltre alle spese documentate e a quanto eventualmente dovuto a titolo di imposta.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme liquidate dalla Corte a titolo di equa soddisfazione esaurisce il profilo delle misure individuali.

Quanto alle misure generali, le sentenze sono state tradotte in italiano e rese disponibili sui siti del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.2. In materia di obbligo di protezione della vita nell'ambito delle violenze domestiche (articoli 2 e 3)

[14] Le sentenze di condanna hanno riguardato 35 ricorrenti dei 54 originari: 3 ricorsi sono stati radiati dal ruolo a seguito di regolamentazione amichevole; per 16 ricorsi, la Corte ha accertato che sono in corso le procedure per la transazione delle cause tra gli aventi diritto e il Governo italiano previste dalle leggi n. 222 e n. 244 del 2007; per 1 caso, il ricorso è stato dichiarato irricevibile ex art. 35 § 3 e 4 della Convenzione.

Landi c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (ricorso n. 10929 del 2019)

Esito:

- **violazione dell'articolo 2**
- **non violazione dell'articolo 14**

QUESTIONE TRATTATA

Inadeguata valutazione dei rischi e mancata adozione di idonee misure preventive da parte delle autorità nazionali a fronte di violenze domestiche ricorrenti che hanno portato al tentato omicidio della ricorrente da parte del suo compagno e all'omicidio del loro figlio minore.

Dinanzi alla Corte Edu, la Sig.ra Landi ha lamentato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 2 della Convenzione, in relazione alla mancata assunzione da parte delle autorità nazionali delle azioni necessarie a proteggere la sua vita e quella di suo figlio M., nato dalla relazione con N.P., nonché dell'articolo 14 della Convenzione, rappresentando di aver subito un trattamento discriminatorio in ragione del suo sesso.

In sintesi, questi i fatti all'origine del ricorso. Dalla relazione della ricorrente con N.P., erano nati due figli, una bambina nel 2011 e un bambino nel 2017.

Tra il novembre 2015 e il settembre 2018, la signora Landi, a seguito delle violente aggressioni subite da N.P., si era recata ben quattro volte alla polizia al fine di sporgere denunce, successivamente ritirate. Nonostante l'apertura di una procedura per violenza domestica e l'indicazione di un esperto che indicava la pericolosità dell'uomo, durante l'inchiesta non veniva presa alcuna misura per proteggere la donna e i suoi figli.

L'ultima aggressione da parte di N.P. causava la morte per accoltellamento del figlio M. e il tentato omicidio della sig.ra Landi.

Con sentenza del 24 ottobre 2019, passata in giudicato, il Tribunale di Firenze ha condannato N.P. a 20 anni di reclusione per l'omicidio di M., il tentato omicidio della ricorrente e i maltrattamenti inflitti a quest'ultima e a versare alle parti civili, in via provvisoria fino alla determinazione definitiva dei danni, la somma di 100.000 euro a titolo di risarcimento dei danni che queste ultime avevano subìto. Il tribunale ha ritenuto che la capacità di intendere e di volere di N.P. fosse ridotta a causa dei suoi disturbi psichici.

Frattanto, il 19 gennaio 2019 la ricorrente ha presentato il ricorso dinanzi la Corte di Strasburgo.

- ***Violazione dell'articolo 2***

Nella sentenza del 7 aprile 2022, la Corte ha, innanzitutto, respinto le eccezioni preliminari relative al mancato esperimento di rimedi interni (tra cui l'azione civile per il risarcimento dei danni

morali e materiali), sollevate dall'Agente del Governo, sottolineando che sotto il profilo dell'articolo 2 della Convenzione è necessario che lo Stato "impedisca" gli atti di violenza e osservando che "la ricorrente non aveva un rimedio civile da esaurire per far valere "l'inadempienza dello Stato".

Nel merito, richiamando quanto affermato in relazione al caso *Kurt c. Austria*, (sentenza Grande Camera 15 giugno 2021, ric. 62903), la Corte ha evidenziato che l'articolo 2 della Cedu, pone in capo gli Stati veri e propri obblighi positivi, tanto di carattere sostanziale quanto di carattere procedurale, che possono essere riassunti come segue: "*78.[…] (a) Le autorità devono reagire immediatamente alle accuse di violenza domestica. (b) Quando tali accuse sono portate alla loro attenzione, le autorità devono stabilire se esiste un rischio reale e immediato per la vita della/e vittima/e di violenza domestica che sono state identificate e devono condurre una valutazione del rischio che sia autonoma, proattiva ed esaustiva. (c) Se tale valutazione rivela l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di altri, le autorità sono obbligate ad adottare le misure operative preventive, adeguate e proporzionate al livello di rischio identificato*".

Tanto premesso, la Corte ha osservato che, da un punto di vista generale, il quadro giuridico italiano era idoneo ad assicurare una protezione contro atti di violenza che possono essere commessi da privati in una determinata causa e che l'ampia serie di misure giuridiche e operative disponibili nel sistema legislativo italiano, offriva alle autorità interessate una varietà sufficiente di possibilità adeguate e proporzionate rispetto al livello di rischio (mortale) nel caso di specie.

Allo scopo di verificare se le autorità abbiano soddisfatto gli obblighi derivanti dall'articolo 2 in materia di violenza domestica, la Corte ha, quindi, sottoposto a vaglio i seguenti aspetti: i) se le autorità italiane avessero dato una risposta immediata alle accuse di violenza domestica, ii) se avessero esaminato la sussistenza di un rischio reale e immediato per la vita della ricorrente e dei suoi figli attraverso una valutazione del rischio autonoma, proattiva ed esaustiva, iii) se sapessero o avrebbero dovuto sapere che esisteva un rischio reale e immediato per la vita della ricorrente e dei suoi figli, e iv) se avessero adottato misure preventive adeguate nelle circostanze del caso di specie.

Quanto alla necessaria immediatezza della reazione, la Corte ha osservato che, mentre i carabinieri avevano reagito senza indugio alla denuncia presentata dalla ricorrente nel 2015, intervenendo durante i litigi e in occasione degli episodi violenti, gli uffici della Procura, sebbene informati più volte dai carabinieri, erano rimasti inerti. A seguito del deposito della prima denuncia nel 2015 e nonostante l'avvio di un procedimento penale per molestie, per quattro mesi non era stato effettuato alcun atto di indagine: la ricorrente non era mai stata sentita e non erano state richieste misure di protezione al giudice, nonostante la domanda motivata che i carabinieri, testimoni delle minacce di morte, avevano inviato alla Procura. L'autorità giudiziaria non aveva, pertanto,

dimostrato la particolare diligenza necessaria al fine di reagire immediatamente alle accuse di violenza domestica formulate dalla ricorrente.

Per quanto attiene all'esame del rischio reale per la vita della ricorrente e dei figli e alla valutazione di tale rischio alla luce del contesto domestico di violenza, la Corte ha constatato che le competenti autorità si erano sottratte al loro dovere di procedere a una valutazione immediata e proattiva del rischio di recidiva della violenza commessa nei confronti della ricorrente e dei figli e di adottare misure operative e preventive volte ad attenuare tale rischio, a proteggere la ricorrente e i suoi figli, e a censurare la condotta di N.P. In particolare, erano rimaste passive di fronte al rischio serio di maltrattamenti inflitti alla ricorrente, permettendo, con la loro inazione, a N.P. di continuare a minacciarla, molestarla e aggredirla senza ostacoli e in totale impunità.

Alla luce degli elementi raccolti, la Corte ha affermato che le autorità italiane non avevano osservato la particolare diligenza richiesta nel dare risposta immediata alle accuse di violenza domestica presentate dalla ricorrente e non avevano rispettato l'obbligo di valutare il rischio di reiterazione di tali violenze, nonché di adottare misure adeguate e sufficienti per la protezione della ricorrente e dei suoi figli.

Per questi motivi, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione.

- ***Non violazione articolo 14***

La ricorrente aveva lamentato anche la violazione nei suoi confronti dell'articolo 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 2 (diritto alla vita), sostenendo che, l'assenza di protezione legislativa e di risposta adeguata da parte delle autorità alle denunce di violenza domestica da lei formulate costituissero un trattamento discriminatorio a causa del suo sesso. Citando a sostegno della sua tesi la sentenza *Talpis c. Italia (n. 41237/14, §§ 141-149, 2 marzo 2017)*, la ricorrente aveva sostenuto che tale trattamento discriminatorio fosse il risultato di un atteggiamento generale delle autorità pubbliche.

La Corte ha preso atto del fatto che, dall'adozione della sentenza *Talpis* nel 2017, l'Italia ha adottato una serie di misure attuative della Convenzione di Istanbul, dimostrando in tal modo la chiara volontà politica di prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne, apprestando un complesso di regole e di meccanismi che hanno rafforzato la capacità delle autorità porre in essere azioni concrete per porre fine alla violenza.

La Corte ha ritenuto che la ricorrente non abbia prodotto elementi utili a dimostrare una passività generalizzata della giustizia italiana nel fornire una protezione efficace alle donne vittime di violenza domestica *(A. c. Croazia, n. 55164/08, § 97, 14 ottobre 2010)* o il carattere discriminatorio delle misure o delle pratiche adottate dalle autorità nei suoi confronti, non fornendo alcun dato

statistico ufficiale o osservazioni di organizzazioni non governative. Ha, inoltre, osservato che, tenuto conto soprattutto dell'atteggiamento proattivo dei carabinieri, l'inazione delle autorità inquirenti nel caso di specie non poteva essere considerata come una carenza sistemica e, pertanto, integrare la violazione dell'articolo 14.

La Corte ha, quindi, concluso che le carenze denunciate nella presente causa, sebbene derivate da una grave passività da parte delle autorità e sebbene riprovevoli e contrarie all'articolo 2 della Convenzione non potessero essere considerate di per sé indicative di un atteggiamento discriminatorio da parte delle autorità.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

Alla richiesta della ricorrente di un risarcimento di euro 100.000 in riparazione del danno morale subito, il Governo aveva opposto, nelle osservazioni a difesa, la condanna del Tribunale di Firenze al pagamento in favore delle vittime, parti civili, di una provvisionale di euro 100.000, con riserva al giudice civile sull'importo finale del risarcimento.

La Corte, ritenendo certo il danno morale subito dalla ricorrente e rilevato che non vi era prova dell'avvenuto versamento in suo favore di somme a seguito della sentenza emessa dal Tribunale di Firenze e che, comunque, i giudici interni, se necessario, in caso di risarcimento integrale, avrebbero ben potuto tenere conto della somma accordata dalla Corte, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di euro 32.000 per il danno morale.

- ***Opinione del giudice italiano***

Per completezza, si dà conto della posizione assunta sul caso dal giudice italiano Raffaele Sabato.

Il giudice Sabato, pur votando a favore dell'intero dispositivo della sentenza, ha espresso un punto di dissenso sulla risposta della Corte all'eccezione sollevata dal Governo di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne per via della mancata proposizione di un'azione generale di risarcimento danni dinanzi ai tribunali nazionali. In particolare, il disaccordo si appunta sulla parte (§ 63), in cui la Corte, invocando un passaggio di un rapporto del GREVIO, secondo cui, nell'ordinamento giuridico nazionale esisterebbe un vuoto legislativo da colmare riguardo ai ricorsi civili effettivi contro qualsiasi autorità statale che sia venuta meno al dovere di adottare le misure di prevenzione o di protezione necessarie, dichiara che "*la ricorrente non disponesse di un ricorso civile da esperire*". Per il giudice italiano, questo enunciato non può essere accettato nei termini assoluti così utilizzati. Infatti, l'azione generale di risarcimento danni – nella forma specifica che assume quando è esercitata più specificamente come "*azione di responsabilità pubblica*" – è sancita al più alto livello,

Indice

nell'articolo 28 della Costituzione e esistono leggi speciali che, pur mantenendo la responsabilità dello Stato, che può sempre essere perseguito direttamente dalla parte lesa, prevedono la responsabilità limitata di alcuni funzionari (come magistrati e insegnanti), che possono essere citati dinanzi al giudice dallo Stato mediante un'azione di rivalsa.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme dovute alla ricorrente è stato effettuato in data 7 marzo 2023.

La sentenza di condanna del Tribunale di Firenze del 24 ottobre 2019 a carico di P.N. è stata confermata dalla Corte di assise d'appello ed è divenuta irrevocabile il 17 ottobre 2020.

La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sui siti web della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia e sul sito italgiureweb della Corte di cassazione.

De Giorgi c. Italia – Sentenza del 16 giugno 2022 (ricorso n. 23735 del 2019)

Esito:

- **violazione dell'articolo 3 sotto il profilo materiale e procedurale**

QUESTIONE TRATTATA

Mancata adozione delle misure adeguate di protezione e assistenza dell'ex coniuge e dei figli minori in un contesto di violenza domestica – Mancanza di effettività dell'indagine penale per inerzia dell'autorità giudiziaria.

La sentenza interviene su un altro caso di violenza consumata in ambito familiare, caratterizzata dall'inerzia dell'autorità giudiziaria.

La ricorrente si era separata dal marito L.B. nel 2013 con un accordo che prevedeva l'affidamento ad essa dei figli e che il padre, tenuto a pagare un assegno di mantenimento, avrebbe potuto vederli liberamente. A seguito della separazione, la ricorrente ha iniziato a sporgere numerose denunce nei confronti dell'ex marito per comportamenti violenti e persecutori e minacce. Il 18 novembre 2015 aveva presentato la prima denuncia ai carabinieri di Padova, a seguito della quale il Pubblico Ministero aveva chiesto ai carabinieri di effettuare un'inchiesta. Due giorni dopo la prima denuncia, ne seguì un'altra per un'aggressione fisica, con percosse e minacce di morte. Alla polizia arrivata sul posto, L.B. aveva confessato di aver picchiato la ricorrente e di averle preso il cellulare. Il 23 novembre 2015 i carabinieri inviarono al P.M. un rapporto, riportando l'episodio di violenza del 20 novembre con richiesta di valutare l'adozione di una misura di protezione per la donna e di allontanare il marito dal domicilio familiare. Ulteriori denunce furono presentate dalla

De Giorgi il 18 dicembre 2015, il 18 e il 26 gennaio 2016, per lesioni, minacce, aggressioni. La ricorrente dichiarò ai carabinieri di essere terrorizzata dal comportamento persecutorio dell'ex coniuge.

Il 12 febbraio 2016, la signora De Giorgi adiva il tribunale civile chiedendo, nei confronti dell'ex marito, l'allontanamento dal domicilio familiare e il divieto di avvicinamento. Il primo marzo 2016 la De Giorgi depositò un'ulteriore denuncia, lamentando in particolare che l'ex marito andava e veniva a suo piacimento nella casa in cui viveva con i figli, non corrispondeva gli alimenti e avrebbe tenuto comportamenti violenti anche nei confronti dei bambini. Il 22 marzo 2016, il Tribunale civile di Padova rigettò la domanda della ricorrente, rilevando l'assenza di coabitazione e osservando che il comportamento dell'ex marito doveva iscriversi in un contesto di separazione conflittuale. Successivamente, il 5 maggio 2016, il Pubblico Ministero chiese al GIP l'archiviazione di alcune delle denunce presentate dalla ricorrente ai carabinieri ritenendo che non fossero abbastanza dettagliate, e che gli elementi raccolti non permettessero di esercitare con successo l'azione penale. Nonostante l'opposizione della ricorrente, il 30 marzo 2017 il GIP archiviò parzialmente le denunce. Successivamente, nel settembre 2016, denunciò nuovamente che l'ex marito era violento con i bambini e li aveva a più riprese traumatizzati, minacciandola di morte davanti a loro. Il Pubblico Ministero avviò una indagine; nel frattempo, nell'ambito della procedura di separazione personale il tribunale aveva ordinato ai servizi sociali di redigere una relazione sulla situazione familiare; il rapporto riferì che i bambini erano stati maltrattati dal padre, non erano stati sufficientemente protetti dalla loro madre e che si trovavano in una situazione di difficoltà. Il rapporto fu inviato al Procuratore della Repubblica ed inserito nel fascicolo originato dalla denuncia sporta nel settembre 2016; nessuna inchiesta sarebbe invece stata effettuata per i maltrattamenti riguardanti i bambini.

Il 19 novembre 2018 la ricorrente chiese al Pubblico Ministero di accedere agli atti della procedura, di iscrivere nell'apposito registro la notizia di reato, di chiedere al GIP di riaprire le indagini archiviate nel 2016 per sentire i minori; infine il 6 dicembre 2019 la signora De Giorgi depositò una nuova denuncia per mancato pagamento degli alimenti. Il 23 luglio 2020 il Pubblico Ministero esercitò l'azione penale per i fatti del 20 novembre 2015, con prima udienza tenutasi nell'aprile 2021.

Nelle more, il 24 aprile 2019, la ricorrente ha adito la Corte lamentando che le autorità italiane non avevano fatto il necessario per garantire a lei e ai suoi figli assistenza e protezione, nonostante le ripetute denunce, in violazione degli artt. 3 (proibizione della tortura) e 8 diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 3***

Indice

La Corte premette le stesse considerazioni svolte con riferimento alla sentenza *Landi c. Italia*.

Dopo aver ricordato che le autorità nazionali hanno l'obbligo di adottare misure di protezione adeguate a salvaguardare l'integrità fisica o psicologica di una persona minacciata dagli atti criminali di un suo familiare o del suo partner *(Kontrová c. Slovacchia, n. 7510/04, § 49, 31 maggio 2007, M. e altri c. Italia e Bulgaria, n. 40020/03, § 105, 31 luglio 2012, e Opuz c. Turchia, n. 33401/02, § 176, CEDU 2009),* la Corte ha osservato che il quadro giuridico italiano era idoneo ad assicurare una protezione contro atti di violenza come quelli commessi nella presente causa e, inoltre, che l'ampia serie di misure giuridiche e operative disponibili nel sistema legislativo italiano offriva alle autorità interessate una varietà sufficiente di possibilità, adeguate e proporzionate rispetto al livello di rischio esistente nel caso di specie. Nel merito, tuttavia, la Corte ha osservato che, mentre i carabinieri avevano reagito senza indugio alle denunce presentate dalla ricorrente ed erano intervenuti durante i litigi e in occasione degli episodi di violenza, i pubblici ministeri, pur se informati più volte dai carabinieri, erano rimasti passivi di fronte al rischio serio che fossero inflitti dei maltrattamenti alla ricorrente e ai suoi figli e, con la loro inerzia, avevano creato un contesto di impunità. Non avevano quindi, condotto un'indagine rapida e effettiva sulle denunce presentate, tanto che sette anni dopo i fatti, il procedimento per l'aggressione del 20 novembre 2015 è ancora pendente in primo grado, così come l'indagine per i fatti denunciati tra il 2016 e il 2017. La Corte ha osservato che anche con con riguardo ai maltrattamenti subiti dai figli minori della coppia, che la ricorrente aveva denunciato varie volte e che erano stati segnalati dai servizi sociali nel febbraio 2018, i minori non sono stati sentiti e L.B. non risultata all'attualità, oggetto di alcuna indagine per il reato di maltrattamenti.

La Corte ha rammentato che l'obbligo di condurre un'indagine effettiva su tutti i casi di violenza domestica è un elemento essenziale degli obblighi che l'articolo 3 della Convenzione impone allo Stato. Per essere efficace, una tale indagine deve essere rapida e approfondita; tali esigenze si applicano alla procedura nel suo complesso, compresa la fase del processo *(M.A. c. Slovenia, n 3400/07, § 48, 15 gennaio 2015, e Kosteckas c. Lituania, n. 960/13, § 41, 13 giugno 2017).* La Corte ha accertato che le autorità erano a conoscenza, o avrebbero dovuto esserlo, delle violenze di cui la ricorrente e i suoi figli erano stati vittime. Le denunce della ricorrente sono state corroborate da elementi di prova, soprattutto da referti medici e, per quanto riguarda i minori, dalla relazione dei servizi sociali, e hanno costituito una doglianza, relativa a maltrattamenti, che fa sorgere l'obbligo per le autorità di condurre un'indagine che risponda alle esigenze dell'articolo 3 della Convenzione.

Alla luce del modo in cui le autorità hanno trattato le denunce di violenze domestiche depositate dalla ricorrente – in particolare il fatto che esse non hanno indagato in maniera effettiva sulle accuse credibili di maltrattamenti e che non hanno fatto in modo che l'autore fosse perseguito

e punito, cosicché l'indagine sulle denunce di maltrattamenti, essendo stata troppo a lungo pendente, ha mancato di effettività – la Corte ha rilevato che lo Stato si era sottratto al suo dovere di indagare sui maltrattamenti subiti dalla ricorrente [e dai suoi figli] e che anche il modo in cui le autorità interne avevano condotto l'azione penale nella presente causa dimostrava una passività giudiziaria non soddisfacente le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione. Pertanto, ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha respinto la richiesta della ricorrente al risarcimento del danno materiale che avrebbe subìto a causa delle somme non pagate da L.B. e del tempo impiegato dalle autorità per condurre l'indagine, non scorgendo alcun nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto.

Ha, invece, riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 euro per il danno morale subito, oltre al rimborso delle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La condanna all'equa riparazione disposta dalla Corte europea è stata eseguita, mediante pagamento in favore dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione atteso che la ricorrente, all'esito delle verifiche ex art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602/1973, è risultata inadempiente.

Per quanto concerne i procedimenti penali interni avviati nei confronti di L.B., dalle informazioni rese dagli uffici giudiziari interessati risulta che:

1) il Tribunale di Padova, con sentenza emessa in data 12.7.2022, ha condannato l'imputato alla pena di mesi 9 di reclusione oltre spese processuali (pena sospesa), nonché al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale subito dalla parte civile costituita, liquidato in via equitativa e definitiva in euro 5000. La sentenza è stata impugnata innanzi alla Corte di appello di Venezia, la quale, in base al dispositivo pronunciato in data 15.11.2023, ha dichiarato non doversi procedere per prescrizione dei reati ed ha confermato le statuizioni civili;

2) da altro procedimento sono state stralciate in data 28.10.2020 le contestazioni degli artt. 572 - 81 c.p. (p.o. ricorrente e figli) e 570-*bis* c.p.; per le contestazioni residue (artt. 388, 624-*bis*, 595 c.p.) è stata formulata richiesta di archiviazione, accolta con decreto 15.11.2022.

In relazione al predetto stralcio, per l'ipotesi di cui all'art 572 c.p., commesso in danno dei figli, in data 6 marzo 2023, è stata presentata opposizione alla richiesta di archiviazione parziale formulata dal P.M. da parte della persona offesa; la richiesta di archiviazione parziale, datata 5 dicembre 2022,

è stata trasmessa unitamente all'intero fascicolo relativo e all'atto di opposizione all'ufficio del GIP solo in data 9 marzo 2023. Il GIP ha fissato udienza per il giorno 18 aprile 2023 ex art. 410 c.p.p., sciolta la riserva il 20 aprile, con restituzione degli atti al P.M. per lo svolgimento di ulteriori indagini entro tre mesi. In data 8 giugno 2023 il P.M. ha reiterato la richiesta di archiviazione parziale; a seguito di opposizione alla richiesta di archiviazione da parte della difesa delle persone offese, è stata fissata dal GIP udienza camerale per la data 31.10.2023, all'esito della quale il giudice ha disposto lo svolgimento di ulteriori accertamenti entro il termine di cinque mesi.

Per l'ipotesi di reato di cui all'art. 570-*bis* c.p. è stato notificato avviso ex art.415-*bis* c.p.p. Il 10 ottobre 2023 il P.M. ha emesso un decreto di citazione in giudizio per l'udienza predibattimentale fissata per il 14 gennaio 2025.

Per quanto concerne il procedimento civile, il Tribunale di Padova ha pronunciato la separazione personale dei coniugi, rigettando le rispettive domande di addebito con sentenza non definitiva del 13 luglio 2022. Con sentenza del 1° febbraio 2023, il tribunale ha disposto l'affidamento esclusivo dei minori alla madre e la decadenza di L.B. dalla responsabilità genitoriale nei confronti dei figli minori.

La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sui siti web della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia e sul sito italgiureweb della Corte di cassazione. Inoltre è stata comunicata alle autorità competenti nel presupposto, valido soprattutto in casi episodici di violazione, che la pubblicazione e la diffusione delle sentenze, eventualmente tradotte e commentate, possa essere ritenuta sufficiente a garantire i necessari cambiamenti e rimedi interni efficaci.

M.S. c. Italia – Sentenza del 7 luglio 2022 (ricorso n. 32715 del 2019)

Esito:

- **violazione dell'articolo 3 sotto il profilo procedurale**
- **violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale, per il periodo dal 19 gennaio 2007 al 21 ottobre 2008**
- **non violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale, per il periodo dal 21 ottobre 2008 alla data di presentazione del ricorso**

QUESTIONE TRATTATA

Mancata adozione delle misure di protezione adeguate in un contesto di reiterate violenze domestiche, pur a fronte di una corretta valutazione dei rischi – Meccanismo di prescrizione dei reati in pendenza del procedimento penale in connessione all'azione giudiziaria – Passività giudiziaria incompatibile con il quadro giuridico e fattuale.

Indice

Come per i due precedenti, si tratta di un ulteriore caso di reiterata violenza domestica e di passività giudiziaria.

A partire dal 2004, la ricorrente M.S. aveva sporto diverse denunce contro il marito D.P., allegando di essere vittima di violenze domestiche. Il 19 gennaio 2007, veniva aggredita con un coltello dal marito, durante un incontro organizzato per discutere della separazione in corso, svoltosi alla presenza del suo avvocato, L.S.. L'aggressore mancava la ricorrente, ferendo invece l'avvocato intervenuto per difenderla. La ricorrente sporse immediata denuncia ai carabinieri ma, contro l'aggressore, non fu adottato alcun provvedimento cautelare, nonostante la tempestiva comunicazione effettuata dai carabinieri al pubblico ministero. Il 14 ottobre 2008 D.P. fu rinviato a giudizio per i reati di lesioni personali contro L.S., ai sensi degli articoli 582, 585 e 577 del codice penale, porto illegale di un coltello e maltrattamenti nei confronti della ricorrente, ai sensi dell'articolo 572 del codice penale.

Sette anni dopo i fatti, il 27 giugno 2014, il Tribunale di Potenza dichiarò D.P. colpevole dei delitti ascritti e lo condannò a un anno di reclusione per le lesioni su L.S. e a un anno di reclusione per maltrattamenti sulla ricorrente. Il tribunale accordò a L.S. e alla ricorrente un risarcimento da liquidarsi in separato giudizio civile. La sentenza, che avrebbe dovuto essere depositata entro sessanta giorni, fu depositata circa nove mesi dopo, nel marzo 2015. D.P. interpose appello il 23 maggio 2015. La ricorrente si rivolse al presidente della Corte d'appello per chiedere che i procedimenti pendenti a carico di D.P. fossero definiti rapidamente in ragione dell'imminente termine di prescrizione. Il 10 giugno 2016, la Corte d'appello constatò che i reati di cui era accusato D.P. si erano prescritti il 27 giugno 2015 e il 14 luglio 2015.

Frattanto, il febbraio 2007, la ricorrente presentava un'altra denuncia, chiedendo l'intervento dell'autorità giudiziaria per porre fine agli atti persecutori che D.P. le faceva subire. I carabinieri trasmisero la denuncia al procuratore e comunicarono le ipotesi di reato a carico di D.P. Il 24 marzo 2007 la ricorrente depositò una denuncia integrativa con la quale informò che D.P. la seguiva e si appostava all'esterno della sua abitazione, costringendola a dormire presso i suoi genitori. Chiese che le forze dell'ordine intervenissero per permetterle di far rientro nella sua abitazione con i suoi figli e che a D.P. fosse prescritto di non avvicinarsi a lei e al suo studio legale. Il 20 e il 27 aprile 2007, la ricorrente chiese nuovamente aiuto ai carabinieri e presentò una nuova denuncia contro il marito per molestie.

Il 7 ottobre 2008 la polizia intervenne per un'aggressione perché D.P. aveva colpito la ricorrente alla testa e in altre parti del corpo con un bastone, mentre si trovava all'esterno di un bar, e poi era fuggito. Un testimone confermò l'aggressione. La ricorrente si recò in ospedale, dove le furono diagnosticati un trauma cranico e delle ferite multiple giudicate guaribili in dieci giorni. L'8

ottobre 2008 la questura di Potenza comunicò all'autorità giudiziaria la notizia di reato e, tenuto conto del comportamento di N.P, chiese di valutare l'opportunità di adottare una misura restrittiva della libertà al fine di proteggere la ricorrente. Fu aperto un nuovo procedimento penale contro D.P. relativo a questa aggressione. Il 21 novembre 2008 il GIP applicò la misura cautelare degli arresti domiciliari a D.P. ritenendo che sussistessero le esigenze cautelari che rendevano necessaria la privazione della libertà, poiché D.P. aveva già commesso altri fatti delittuosi contro la ricorrente e vi era stata un'escalation di violenza. Il 20 febbraio 2009 il GIP dichiarò l'inefficacia della misura degli arresti domiciliari per decorrenza dei termini massimi previsti dal codice, nella stessa giornata, tuttavia, il GIP ritenuto che non era subentrato alcun fatto nuovo che consentisse di considerare affievolite le esigenze cautelari poste a base della misura, riqualificò la richiesta del procuratore e applicò a D.P. la misura del divieto di dimora nel territorio del comune di Potenza.

Circa sei anni dopo, il 10 aprile 2015, il tribunale dichiarò D.P. colpevole dei delitti ascrittigli e lo condannò a sedici mesi di reclusione con sospensione condizionale della pena. Tuttavia il tribunale ritenne che i fatti relativi ai maltrattamenti fossero prescritti. A seguito dell'appello interposto da D.P., il 10 marzo 2016 la Corte d'appello dichiarò che i reati di maltrattamento nonché quelli di cui agli articoli 610, 612 e 660 del codice penale erano prescritti e condannò D.P. a un anno e un mese di reclusione soltanto per le lesioni provocate alla ricorrente durante la sua aggressione con un bastone.

Il 26 e il 27 maggio e il 2 agosto 2010 la ricorrente presentò nuove denunce per violenze e minacce contro il marito. Il 7 settembre 2010 la ricorrente depositò un'altra denuncia, dichiarando che mentre era alla guida della sua auto, un furgone che poteva appartenere all'ex marito aveva iniziato a seguirla. Fu aperta un'indagine. Il 7 maggio 2012 la ricorrente depositò un'altra denuncia in cui sosteneva che D.P. continuava a minacciarla e a seguirla.

L''11 giugno 2012 la questura emise un provvedimento di ammonimento nei confronti di D.P., ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 11 del 2009. L'11 luglio 2012 la ricorrente chiese al presidente del tribunale di accelerare i procedimenti pendenti contro D.P. Il 7 novembre 2012 D.P. fu rinviato a giudizio. La prima udienza si tenne il 23 gennaio 2013. Il 17 febbraio 2013 la ricorrente reiterò la sua domanda al presidente del tribunale affinché i procedimenti penali pendenti fossero definiti rapidamente. Il 24 settembre 2013 il presidente del tribunale fu nuovamente invitato a chiudere rapidamente i procedimenti giudiziari. Con una sentenza emessa il 5 novembre 2020, otto anni dopo l'inizio del procedimento, il tribunale condannò D.P. per atti persecutori, a tre anni di reclusione e lo prosciolse per il reato di estorsione. Secondo il tribunale, D.P. aveva minacciato e molestato la ricorrente e suscitato in lei uno stato di ansia grave e persistente, il che costituiva una minaccia per la sua stessa sicurezza e l'aveva costretta a cambiare sia il suo stile di vita che le sue

abitudini lavorative. In particolare, egli la seguiva nei suoi spostamenti, rimanendo nelle vicinanze del suo ufficio, dove la ricorrente lavorava come avvocato, e nelle vicinanze della sua casa, situata nel centro della città, e aveva anche danneggiato la sua auto più di una volta. Il tribunale condannò D.P. a versare alla ricorrente, in quanto parte civile, 3.000 euro a titolo di risarcimento del danno subìto da quest'ultima e a titolo provvisorio fino a quando il giudice civile non avesse statuito in via definitiva sul risarcimento.

Secondo le informazioni ricevute dalla parte ricorrente, il procedimento è ancora in corso. Il 12 luglio 2013 la ricorrente presentò una denuncia in cui sosteneva di essere stata molestata per telefono dal suo ex marito e seguita mentre tornava a casa in auto. La ricorrente dichiarò che si sentiva in pericolo. Il 16 luglio 2013 la ricorrente chiese l'applicazione di una misura di protezione. Il 29 novembre 2013 la questura inviò una comunicazione di notizia di reato commesso da D.P. nei confronti della ricorrente per atti persecutori. Il 17 gennaio 2017 D.P. fu rinviato a giudizio per il reato di atti persecutori commessi tra il 4 e il 20 novembre 2013. Sulla base delle informazioni ricevute dalla Corte, il procedimento risulta essere ancora in corso.

Con il ricorso alla Corte Edu, presentato il 5 gennaio 2018, la ricorrente ha lamentato che le autorità si erano sottratte agli obblighi positivi sanciti dagli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convezione, in relazione alla mancata adozione delle misure necessarie e appropriate per proteggerla e alla ineffettività dei vari procedimenti penali a carico del marito che o si erano conclusi per intervenuta prescrizione a causa della loro durata, oppure erano ancora in corso da molti anni.

- ***Violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale, per il periodo dal 19 gennaio 2007 al 21 ottobre 2008***

La Corte, nell'esercizio delle proprie prerogative circa la qualificazione giuridica da attribuire ai fatti lamentati, ha ritenuto di dover esaminare le questioni sollevate nel caso di specie soltanto dal punto di vista degli obblighi positivi, sostanziali e procedurali, che integrano la responsabilità dello Stato nella prevenzione e nella protezione relativamente al rischio di violenza ricorrente nel contesto della violenza domestica, ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

La giurisprudenza della Corte ha declinato gli obblighi positivi riconducibili all'art. 3 della Convenzione: l'obbligo di mettere in atto un quadro legislativo e regolamentare di protezione; in alcune circostanze ben definite, l'obbligo di adottare delle misure operative per proteggere delle persone ben precise da un rischio di trattamenti contrari a tale disposizione; l'obbligo di condurre un'indagine effettiva su accuse difendibili relative all'inflizione di tali trattamenti. I primi due obblighi positivi sono definiti "materiali", mentre il terzo è di tipo "procedurale" (cfr. *Kurt c.*

Indice

Austria [GC], n. 62903/15, § 165, 15 giugno 2021, con la giurisprudenza ivi citata). Ciò premesso, la Corte ha osservato che, da un punto di vista generale, il quadro giuridico italiano è idoneo ad assicurare una protezione contro atti di violenza che possono essere commessi da privati in una determinata causa e che l'ampia serie di misure giuridiche e operative disponibili nel sistema legislativo italiano offriva alle autorità interessate una varietà sufficiente di possibilità, adeguate e proporzionate rispetto al livello di rischio esistente nel caso di specie.

Nel merito, la Corte ha analizzato le doglianze della ricorrente distinguendo due periodi: il primo dal 19 gennaio 2007, giorno dell'aggressione con il coltello, al 21 ottobre 2008, giorno in cui è stata disposta la misura degli arresti domiciliari nei confronti di D.P.; il secondo, dal 21 ottobre 2008 fino alla presentazione del ricorso a Strasburgo.

Per quanto riguarda il primo periodo, la Corte ha constatato che le autorità si erano sottratte al loro dovere di effettuare una valutazione immediata e proattiva del rischio di recidiva della violenza commessa contro la ricorrente, e di adottare delle misure operative e preventive al fine di attenuare questo rischio. In effetti, le autorità avevano adottato alcuna misura per circa tredici mesi: D.P. non era stato arrestato, non era stata applicata alcuna misura (cautelare o di protezione) nonostante l'aggressione con un coltello e le varie denunce per maltrattamenti, atti persecutori e minacce depositate nel frattempo dalla ricorrente, la prima valutazione dei rischi era stata fatta solo in seguito alla richiesta della misura cautelare, ossia tredici mesi dopo la prima denuncia, sebbene vi fossero segni di una escalation di violenza da parte di D.P. Il rinvio a giudizio era stato chiesto dieci mesi dopo l'aggressione e l'udienza preliminare si era tenuta diciannove mesi dopo. La Corte ha ritenuto che, per tutto questo lungo periodo, i rischi di violenza ricorrente non erano stati correttamente valutati o presi in considerazione e che le autorità non avevano dimostrato la diligenza richiesta, intervenendo tardivamente, con conseguente violazione del profilo materiale dell'articolo 3 della Convenzione.

- ***Non violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale per il periodo dal 21 ottobre 2008 alla data di presentazione del ricorso***

A diversa conclusione, la Corte è, invece, pervenuta con riferimento al secondo periodo analizzato, durante il quale ha riscontrato che le autorità avevano effettuato la valutazione dei rischi in maniera autonoma, proattiva ed esaustiva, prendendo in considerazione diversi elementi di prova, sentendo le persone direttamente implicate, tenendo conto dell'escalation della violenza e dei fattori di stress rilevati nella famiglia, infine chiedendo una misura di protezione, poi applicata dal GIP. Pertanto, la Corte ha ritenuto che in questo periodo le autorità abbiano rispettato il loro obbligo

positivo derivante dall'articolo 3 di proteggere la ricorrente dalle violenze domestiche commesse dall'ex marito.

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

Per quanto attiene l'aspetto procedurale, la Corte ha constatato che, dopo gli interventi della polizia e dei pubblici ministeri che hanno effettivamente dimostrato la particolare diligenza richiesta, i giudici nazionali hanno agito in violazione del loro obbligo di assicurare che D.P., imputato di lesioni, maltrattamenti, minacce e atti persecutori, fosse giudicato rapidamente e non potesse beneficiare della prescrizione. Il risultato del deficit di tutela riscontrato nella condotta degli organi giudicanti è che D.P. ha goduto di un'impunità quasi totale.

La Corte ha osservato con preoccupazione le conseguenze combinate delle particolarità del sistema italiano in materia di prescrizione dei reati e dei ritardi nei procedimenti e condiviso le perplessità del GREVIO secondo cui tali fattori comportano la prescrizione di un numero importante di cause anche in ambito di violenza domestica.

Nella presente causa, la Corte ha ritenuto che il modo in cui le autorità interne, da una parte, sulla base dei meccanismi di prescrizione dei reati tipici del quadro nazionale, e dall'altra, con una passività giudiziaria incompatibile con il suddetto quadro giuridico, non possa soddisfare le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione (si vedano, *mutatis mutandis, A. c. Slovenia, n. 24125/06, §§ 66-70, 23 gennaio 2014, P.M. c. Bulgaria, n. 49669/07, §§ 65-66, 24 gennaio 2012, e M.C. e A.C. c. Romania, n. 12060/12, 12 aprile 2016 §§ 120-125).* Di conseguenza, ha dichiarato la violazione del profilo procedurale dell'articolo 3 Cedu.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

Secondo la Corte la presente causa presentava circostanze eccezionali che giustificavano il riconoscimento di una equa soddisfazione per danno morale, anche in assenza di una "domanda" debitamente formulata. Deliberando in via equitativa e tenuto conto dell'angoscia e della sofferenza che la ricorrente deve aver provato in ragione delle violenze domestiche subite e del mancato rispetto, da parte delle autorità, del loro obbligo positivo di condurre un'indagine effettiva, la Corte ha accordato all'interessata la somma di 10.000 euro, oltre il rimborso delle spese sostenute.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme dovute alla ricorrente a titolo di equa soddisfazione è stato effettuato in data 3.11.2022.

Per quanto concerne i procedimenti penali e civili relativi alle numerose denunce presentate dalla ricorrente nei confronti del marito per le condotte violente poste in essere ai danni della donna, dalle informazioni rese dagli uffici giudiziari interessati risulta quanto segue.

1) In relazione all'aggressione del 19 gennaio 2007, il Tribunale di Potenza, con sentenza del 27 giugno 2014, ha dichiarato l'imputato colpevole del reato ascrittogli e lo ha condannato al risarcimento del danno in favore delle costituite parti civili da liquidarsi in separato giudizio civile, assegnando una provvisionale immediatamente esecutiva.

La Corte di Appello, con sentenza del 10 giugno 2016, divenuta irrevocabile il 7 luglio 2017, in riforma della sentenza di primo grado, ha dichiarato non doversi procedere per prescrizione ma ha confermato le statuizioni civili di primo grado, condannando l'imputato anche alla refusione in favore delle parti civili delle spese sostenute nel giudizio di appello.

Alla data del 5 aprile 2023 non risultavano giudizi civili instaurati presso il Tribunale di Potenza a seguito della sentenza del 27 giugno 2014.

2) In relazione alle denunce presentate tra il febbraio 2007 e l'ottobre 2008 e all'aggressione del 7 ottobre 2008, il Tribunale di Potenza, con sentenza del 10 aprile 2015, ha condannato l'imputato per alcuni reati e al risarcimento del danno da liquidarsi nella separata sede civile.

La Corte di Appello di Potenza, con sentenza del 10 marzo 2016, in riforma della sentenza di primo grado, ha dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputato in ordine ad alcuni reati perché estinti per prescrizione ed ha confermato nel resto l'impugnata sentenza, rideterminando la pena in anni uno e mesi uno di reclusione. Ha condannato l'imputato al pagamento delle spese processuali sostenute dalla parte civile nel grado di appello; la sentenza è divenuta irrevocabile il 27 settembre 2017.

3) In relazione alle denunce presentate nel 2010 per stalking ed all'estorsione, il Tribunale di Potenza, con sentenza del 5 novembre 2020, ha condannato l'imputato al risarcimento dei danni patiti dalla parte civile da liquidarsi in separata sede, nonché al pagamento di una provvisionale immediatamente esecutiva pari a euro 3000 favore della parte civile. La sentenza è stata appellata e il procedimento è stato rinviato al 13 marzo 2024.

4) In relazione alla denuncia per *stalking* del 12 luglio 2013, il Tribunale di Potenza, con sentenza del 5 novembre 2022, ha dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputato in relazione al reato ascritto per intervenuta prescrizione. La sentenza è divenuta irrevocabile il 13 febbraio 2023.

5) In relazione al divorzio tra la ricorrente e l'imputato, il Tribunale civile di Potenza ha statuito l'assegno di mantenimento mensile a favore dei figli della ricorrente.

Sotto il profilo delle misure generali, si segnala che la sentenza è stata tradotta e resa disponibile sui siti web della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia e

Indice

sul sito italgiureweb della Corte di cassazione, nonché comunicata alle autorità competenti nel presupposto, valido soprattutto in casi episodici di violazione, che la pubblicazione e la diffusione delle sentenze, eventualmente tradotte e commentate, possa essere ritenuta sufficiente a garantire i necessari cambiamenti e rimedi interni efficaci.

1.1.3. In materia di condizioni di detenzione (articoli 3 e 5)

Sy c. Italia – Sentenza del 24 gennaio 2022 (ricorso n. 11791/20)

Esito:

- **violazione articolo 3 sotto il profilo materiale**
- **non violazione dell'articolo 5 § 1 lett. a) per il periodo dal 2 dicembre 2018 al 20 maggio 2019**
- **violazione articolo 5 § 1 per il periodo dal 21 maggio 2019 al 12 maggio 2020**
- **violazione articolo 5 § 5**
- **violazione articolo 6 § 1**
- **violazione articolo 34**

QUESTIONE TRATTATA

Mantenimento in regime carcerario ordinario, di un soggetto affetto da patologia psichica senza accesso ad una terapia adeguata alla sua patologia. Mancata esecuzione della sentenza che ha ordinato la rimessione in libertà del ricorrente e dell'ordinanza che ha disposto il suo ricovero in un istituto idoneo. Ritardo eccessivo nell'esecuzione della misura provvisoria della Corte che richiedeva il collocamento del ricorrente in un istituto idoneo.

Il sig. Sy si è rivolto alla Corte di Strasburgo, lamentando la violazione nei suoi confronti degli articoli 3 (divieto di tortura), 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (diritto a un equo processo), 13 (diritto a un ricorso effettivo) e 34 (ricorsi individuali), durante la sua detenzione. Il ricorrente era affetto da un disturbo di personalità e da un disturbo bipolare, aggravato dall'abuso di sostanze psicoattive. Alla data di presentazione del ricorso, il 4 marzo 2020, era detenuto nel carcere di Rebibbia Nuovo Complesso di Roma.

Il ricorrente ha subito due procedimenti penali, il primo conclusosi il 22 novembre 2017 con l'assoluzione per infermità di mente e con l'applicazione della misura di sicurezza personale del ricovero in REMS per sei mesi, poi sostituita dal magistrato di sorveglianza di Roma, con ordinanza del 14 maggio 2018, con la libertà vigilata, per la durata di un anno, da eseguire presso una comunità specializzata. In precedenza, il ricovero in REMS era stato disposto in via cautelare, il 6 ottobre 2017, per la durata di un anno, misura rimasta ineseguita a causa di indisponibilità di posti nelle strutture interessate.

Indice

Il secondo procedimento si è concluso con la sentenza della Corte d'appello n. 6998 del 20 maggio 2019, che ha condannato il ricorrente alla pena di undici mesi di reclusione, ordinando la rimessione in libertà del ricorrente. Tuttavia, l'8 giugno 2020, il magistrato di sorveglianza di Roma ha dichiarato che la pericolosità del ricorrente si era aggravata e ha applicato nuovamente la misura di sicurezza della detenzione in REMS per una durata non inferiore a un anno.

Il ricorrente è stato trasferito presso una REMS il 27 luglio 2020, dopo essere rimasto detenuto in un reparto comune del carcere per quasi due anni.

Dinanzi alla Corte Edu il ricorrente ha lamentato che il suo mantenimento in ambiente penitenziario ordinario gli ha impedito di beneficiare di una cura terapeutica adeguata al suo stato di salute mentale, aggravando le sue condizioni di salute, in contrasto col divieto di cui all'articolo 3 della Convenzione.

Il ricorrente ha sostenuto, inoltre, che la sua detenzione è stata illegale e di non aver avuto a disposizione nessun ricorso effettivo che gli avrebbe permesso di ottenere riparazione per il pregiudizio subìto, in contrasto l'articolo 5 §§ 1 e 5 della Convenzione.

- ***L'applicazione dell'articolo 39 del Regolamento della Corte Edu***

Agli esordi del ricorso, sulla richiesta del sig. Sy di applicazione di misure urgenti idonee a porre fine alla sua detenzione in carcere, la Corte di Strasburgo ha chiesto al Governo, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento, di assicurare il trasferimento del ricorrente in una REMS o in altra struttura che potesse garantire la presa in carico adeguata, sul piano terapeutico, della patologia psichica del ricorrente, misura eseguita, per mancanza di disponibilità di posti, 35 giorni dopo.

- ***Violazione dell'articolo 3 sotto il profilo materiale***

La Corte ha rammentato che l'articolo 3 della Convenzione impone allo Stato di assicurarsi che tutte le persone ristrette siano detenute in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana. La Corte ha già dichiarato molte volte che la detenzione di una persona malata in condizioni materiali e mediche inappropriate può costituire un trattamento contrario all'articolo 3 *(Sławomir Musiał c. Polonia, n. 28300/06, § 87, 20 gennaio 2009, e Rooman c. Belgio [GC], n. 18052/11, 31 gennaio 2019, § 144)* e che qualora non sia possibile curare il detenuto nel luogo di detenzione, è necessario che quest'ultimo possa essere ricoverato o trasferito in un reparto specializzato (ancora *Rooman c. Belgio § 148*). La Corte ha anche rammentato che per determinare se la detenzione di una persona malata sia conforme all'articolo 3 della Convenzione, occorre prendere in considerazione le condizioni di salute dell'interessato e l'effetto della detenzione sulla stessa. Poiché i detenuti affetti

da disturbi mentali sono più vulnerabili dei comuni detenuti è richiesta una maggiore attenzione nel controllo del rispetto della Convenzione.

Dopo aver constatato, in punto di fatto, che non risultava contestata l'esistenza dei problemi di salute del ricorrente, in particolare il suo disturbo della personalità e il suo disturbo bipolare, aggravati dall'uso di sostanze psicoattive, le crisi psicotiche ricorrenti e il tentativo di suicidio durante la detenzione a Rebibbia NC, nel gennaio 2019, la Corte ha deciso di esaminare il periodo compreso tra il 2 dicembre 2018, data in cui il ricorrente è stato incarcerato a Rebibbia NC, e il 20 maggio 2019, data della sentenza con la quale la Corte d'appello di Roma ha ordinato la sua rimessione in libertà, per verificare se lo stato di salute del ricorrente in tale periodo fosse compatibile con la sua detenzione in carcere, in particolare in un reparto comune, e se le cure mediche che gli sono state dispensate fossero sufficienti e appropriate.

Al riguardo, la Corte ha osservato che, nonostante il perito nominato dal Tribunale di Tivoli avesse affermato la necessità che dell'inserimento del ricorrente in un programma terapeutico dovesse prevalere sulle esigenze di detenzione e il provvedimento con cui il 4 febbraio 2019 il Tribunale di Tivoli avesse ordinato che il ricorrente fosse assegnato "senza ritardo" ad un istituto o a una sezione speciale carceraria per infermi e minorati psichici, l'interessato è rimasto detenuto in un reparto comune del carcere per quasi due anni. Alla luce delle conclusioni alle quali erano giunti gli specialisti e le autorità giudiziarie interne, la Corte ha concluso che il mantenimento del ricorrente in un reparto comune del carcere fosse incompatibile con l'articolo 3 della Convenzione (si veda, *mutatis mutandis, Contrada c. Italia (n. 2), n. 7509/08, § 85, 11 febbraio 2014)*.

- ***Non violazione dell'articolo 5 § 1 lettera a)[15] per il periodo dal 2 dicembre 2018 al 20 maggio 2019***

In merito all'asserita violazione dell'articolo 5 della Convenzione, con la quale il ricorrente lamentava di aver subito una detenzione illegale perché priva di una base giuridica, il Governo aveva replicato che le autorità avevano fatto quanto in loro potere per trasferire il ricorrente in una REMS, ma tale trasferimento non era stato possibile in mancanza di posti, e aveva sottolineato l'accertata pericolosità del ricorrente, a causa della quale lo stesso non poteva essere semplicemente rimesso in libertà.

La Corte ha rammentato che l'applicazione dell'articolo 5, che mira a proteggere l'individuo contro qualsiasi privazione della libertà arbitraria o ingiustificata, esige che tale privazione non solo

[15] Art. 5 Cedu, paragrafo 1 , lettera a) *"1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:*
(a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;".

debba rientrare in una delle eccezioni previste dai commi a) – f) dell'articolo 5 § 1, ma anche essere "regolare". Quanto alla nozione di "regolarità" di una detenzione, pur se la Convenzione rinvia essenzialmente alla legislazione nazionale e sancisce l'obbligo di osservarne le norme sostanziali e procedurali (*Denis e Irvine c. Belgio [GC], nn. 62819/17 e 63921/17, 1° giugno 2021, § 125)* la giurisprudenza della Corte ha già stabilito che affinché la detenzione sia "regolare", deve esistere un certo nesso tra il motivo di detenzione autorizzato che è stato invocato e il luogo e il regime della detenzione. Ciò comporta, in linea di principio, che la "detenzione" di una persona, motivata dai suoi disturbi mentali, è "regolare" in riferimento alla lettera e) del paragrafo 1, soltanto se avviene in un ospedale, in una clinica o in un altro istituto adeguato *(Ilnseher c. Germania [GC], nn. 10211/12 e 27505/14, 4 dicembre 2018 § 134, Rooman c. Belgio [GC], n. 18052/11, 31 gennaio 2019, § 190, e Stanev c. Bulgaria [GC], n. 36760/06, § 147).* La somministrazione di una terapia adeguata è un'esigenza che integra la nozione di "regolarità" della privazione della libertà. Per quanto riguarda la portata delle cure dispensate, la Corte ritiene che il livello di trattamento medico richiesto per questa categoria di detenuti debba andare oltre le cure di base.

Ciò premesso, nel caso di specie, e per il periodo interessato, la Corte ha ritenuto che la detenzione rientrasse nelle previsioni della lettera a) dell'articolo 5 § 1 e fosse conforme al diritto interno in quanto si basava sulla sentenza di condanna a un anno e due mesi di reclusione pronunciata dal Tribunale di Tivoli il 22 novembre 2018 e sulla decisione del 27 novembre 2018 con cui lo stesso tribunale ha ripristinato la custodia cautelare in carcere.

- ***Violazione dell'articolo 5 § 1 per il periodo tra il 21 maggio 2019 e il 12 maggio 2020***

A diversa conclusione la Corte è invece pervenuta con riferimento al secondo periodo di detenzione, compreso tra il 21 maggio 2019 e il 20 maggio 2020, data in cui la Corte d'appello di Roma ha ordinato la liberazione del ricorrente.

La Corte ha constatato che l'ordinanza che disponeva il ricovero in REMS non è stata eseguita. Con riferimento all'eccezione del Governo relativa alla mancata disponibilità di posti in REMS e al fatto che la stessa ordinanza avrebbe potuto giustificare il mantenimento in carcere del ricorrente in quanto prevedeva una misura privativa della libertà, la Corte ha rilevato che la detenzione in ambiente penitenziario e il ricovero in REMS sono misure diverse per condizioni di applicazione, modalità di esecuzione e scopo perseguito. La Corte ha, quindi, ritenuto che tale periodo di detenzione non soddisfacesse i requisiti di regolarità richiesti dall'articolo 5 § 1 lettera e) che prevede modalità specifiche per la detenzione di una persona affetta da patologia psichica, che può essere considerata "regolare" soltanto se attuata in un ospedale, in una clinica o in un altro istituto appropriato *(Ilnseher c. Germania [GC], nn. 10211/12 e 27505/14, 4 dicembre 2018, § 134, Rooman c. Belgio*

[GC], n. 18052/11, 31 gennaio 2019, § 190, e Stanev c. Bulgaria [GC], n. 36760/06, § 147). L'esame della regolarità impone, inoltre, di accertare la sussistenza, per tutta la durata della misura di internamento, del nesso tra il motivo giustificativo della privazione della libertà e il luogo e le condizioni della detenzione. La Corte ha poi osservato che la misura della detenzione in una REMS ha lo scopo non solo di proteggere la società, ma anche di offrire all'interessato le cure necessarie per migliorare, per quanto possibile, il suo stato di salute e permettere in tal modo di attenuare o gestire la sua pericolosità (si vedano, *mutatis mutandis, Klinkenbuß c. Germania, n. 53157/11, § 53, 25 febbraio 2016, Rooman*, § 208). A tale riguardo, ha constatato che anche dopo la sentenza con la quale la Corte d'appello di Roma aveva ordinato la sua liberazione, il ricorrente non era stato trasferito in una REMS, ed era stato mantenuto in detenzione in regime carcerario ordinario non beneficiando di un percorso terapeutico individualizzato. La Corte ha ricordato che un divario tra i posti disponibili e i posti necessari può essere considerato accettabile, soltanto se debitamente giustificato, dovendo le autorità dimostrare di aver cercato attivamente una soluzione e di essersi sforzate di superare gli ostacoli che si frapponevano all'applicazione della misura. Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che spettava alle autorità nazionali garantire al ricorrente la disponibilità di un posto in REMS o trovare un'altra soluzione alternativa alla detenzione in carcere idonea ad assicurare al ricorrente la fruizione di un percorso terapeutico. La Corte, in conclusione, ha ritenuto che la mera indisponibilità di posti in REMS non fosse una valida giustificazione per mantenere il ricorrente in ambiente penitenziario, con conseguente violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 5 § 5***[16]

Il ricorrente ha lamentato anche la violazione dell'articolo 5 § 5 della Convenzione per non aver avuto a disposizione un ricorso effettivo idoneo ad ottenere riparazione per il pregiudizio derivatogli della sua arbitraria detenzione.

La Corte ha richiamato la propria giurisprudenza secondo cui la constatazione che le condizioni di detenzione non hanno soddisfatto le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione fa sorgere una forte presunzione che tali condizioni di detenzione abbiano causato un danno morale alla persona lesa *(Neshkov e altri c. Bulgaria, nn. 36925/10 e altri 5, 27 gennaio 2015 § 190, e Roth c. Germania, nn. 6780/18 e 30776/18, 22 ottobre 2020, § 93).* Per quanto riguarda i rimedi risarcitori per le condizioni di detenzione, la Corte ha stabilito che l'onere della prova imposto al ricorrente non deve essere eccessivo (*Neshkov e altri, sopra citata, § 184, e Polgar c. Romania, n. 39412/19, § 82, 20 luglio 2021)* e che

[16] Art. 5 Cedu, paragrafo 5 "5. 1. *Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione*".

subordinare la concessione di un'indennità alla capacità del ricorrente di provare la colpa delle autorità e l'illegalità dei loro atti può privare di effettività i ricorsi esistenti. Nelle cause *Picaro c. Italia e Zeciri c. Italia*, la Corte ha già stabilito che l'azione civile di risarcimento per violazione della libertà personale, prevista dal sistema giuridico italiano [che esige che il ricorrente provi l'esistenza del fatto illecito, il dolo o la colpa dell'amministrazione e i danni subiti] non costituiva un mezzo di ricorso effettivo per ottenere riparazione delle violazioni dei paragrafi 1 e 4 dell'articolo 5 della Convenzione, in quanto il Governo non ha fornito alcun esempio per dimostrare che un'azione di questo tipo era stata intentata con successo in circostanze simili (*Picaro c. Italia, n. 42644/02, § 84, 9 giugno 2005, e Zeciri c. Italia, n. 55764/00, § 50, 4 agosto 2005).* Infine, in base all'articolo 6 della Convenzione, la Corte ha rammentato la presunzione molto solida, sebbene confutabile, secondo cui un termine eccessivo nell'esecuzione di una sentenza obbligatoria ed esecutiva genera un danno morale. Il fatto che la riparazione del danno morale nelle cause di mancata esecuzione sia subordinata all'accertamento di una colpa dell'autorità convenuta è difficilmente conciliabile con questa presunzione, perché i ritardi di esecuzione non sono necessariamente imputabili a irregolarità commesse dall'amministrazione, ma possono essere imputabili a carenze del sistema a livello nazionale e/o locale *(Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, in fine, CEDU 2009, § 111*). Alla luce di quanto precede, la Corte ha ritenuto che il ricorrente non disponesse di alcun mezzo per ottenere, con un grado sufficiente di certezza, la riparazione delle violazioni dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 6 § 1***

La Corte ha dichiarato anche la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, alla stregua della propria giurisprudenza in base alla quale l'esecuzione di un provvedimento o di una sentenza, di qualsiasi giudice, deve essere considerata parte integrante del processo e la mancata esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva priva le garanzie previste da tale articolo della loro effettività.

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che la sentenza del 20 maggio 2019 con la quale la Corte d'appello di Roma aveva ordinato la rimessione in libertà del ricorrente non era stata eseguita e altrettanto è accaduto con riguardo all'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza il 21 gennaio 2019, che disponeva il ricovero in REMS del ricorrente, rimasto, invece, in carcere.

- ***Violazione dell'articolo 34***

Il ricorrente aveva lamentato anche il ritardo nell'esecuzione della misura indicata dalla Corte - ovvero il suo trasferimento in una REMS - conformemente all'articolo 39 del Regolamento.

La Corte ha osservato, in via generale, che le misure provvisorie di cui all'articolo 39 sono finalizzate a garantire l'effettività del diritto al ricorso individuale. Di conseguenza, vi sarà violazione dell'articolo 34 se le autorità di uno Stato contraente non adottano tutte le misure che si potevano ragionevolmente prevedere per conformarsi alla misura indicata dalla Corte (*Paladi c. Moldavia [GC], n. 39806/05, §§ 87-88, 10 marzo 2009).* Spetta parte allo Stato convenuto dimostrare alla Corte che la misura provvisoria è stata rispettata o, in casi eccezionali, che vi è stato un ostacolo oggettivo che ha impedito alle autorità preposte di conformarsi a tale misura e che è stato fatto tutto quanto era ragionevolmente possibile per sopprimere l'ostacolo e per tenere la Corte informata della situazione (*Paladi c. Moldavia [GC], n. 39806/05, 10 marzo 2009, §§ 91-92).* Un ritardo importante, da parte delle autorità, nell'esecuzione della misura provvisoria, che ha prodotto l'effetto di esporre il ricorrente al rischio di subire il trattamento contro il quale la misura doveva proteggerlo, costituisce un'inosservanza da parte dello Stato dei suoi obblighi ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione *(M.K. e altri c. Polonia, nn. 40503/17 e altri 2, §§ 237-238, 23 luglio 2020).*

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che le autorità italiane avevano trasferito il ricorrente all'interno di una comunità terapeutica trentacinque giorni dopo l'adozione della misura da parte della Corte e che tale ritardo nell'esecuzione solleva dubbi sulla compatibilità con l'articolo 34 della Convenzione., salvo fosse giustificato da circostanze eccezionali. Al riguardo la Corte non ha ritenuto convincente dell'argomentazione del Governo relativa all'indisponibilità di posti nelle REMS. Come sottolineato varie volte, la Corte ha ribadito che spetta ai governi organizzare il proprio sistema penitenziario in modo da garantire il rispetto della dignità dei detenuti, indipendentemente da qualsiasi difficoltà economica o logistica. Poiché le misure provvisorie sono comunicate dalla Corte soltanto in circostanze eccezionali, in particolare in caso di rischio imminente di danno irreparabile per il ricorrente, *(Mamatkoulov e Askarov c. Turchia [GC], nn. 46827/99 e 46951/99, CEDU 2005 I, §§ 103-104 e 120),* la Corte ha considerato che, sebbene nel caso di specie un certo ritardo nell'esecuzione della misura provvisoria fosse accettabile, trentacinque giorni erano comunque eccessivi. In assenza di altre giustificazioni, la Corte ha concluso vi è stata violazione dell'articolo 34 della Convenzione.

- ***Applicazione dell'articolo 41 non applicazione dell'articolo 46***

La Corte, ritenendo che il ricorrente abbia subito un pregiudizio morale certo a causa del suo mantenimento in detenzione senza un programma di cure adeguato al suo stato di salute, in violazione degli articoli 3 e 5 § 1 della Convenzione, ha accordato per il danno morale la somma di euro 36.400, oltre al rimborso delle spese documentate per 10.000 euro.

Quanto alla richiesta del ricorrente, alla luce dei principi stabiliti dall'articolo 46 della Convenzione (forza vincolante ed esecuzione delle sentenze) - di ordinare al Governo di adottare ogni misura generale necessaria per garantire che i detenuti affetti da disturbi mentali, e destinatari della misura di sicurezza del ricovero in REMS, siano rapidamente trasferiti in tali strutture, in particolare aumentando notevolmente il numero di posti disponibili nel sistema delle REMS, la Corte ha rammentato che le sue sentenze hanno essenzialmente un carattere dichiarativo e che, in generale, spetta in primo luogo allo Stato scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel suo ordinamento giuridico interno per adempiere al proprio obbligo previsto dall'articolo 46 della Convenzione, purché tali mezzi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (si vedano, tra altre, *Scozzari e Giunta c. Italia [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII, Brumărescu c. Romania (equa soddisfazione) [GC], n. 28342/95, § 20, CEDU 2001-I, e Grande Stevens e altri c. Italia, nn. 18640/10 e altri 4, § 233, 4 marzo 2014).*

Nel caso di specie, la Corte non ha ritenuto necessario indicare all'Italia le misure generali da adottare per l'esecuzione della sentenza.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme dovute al ricorrente a titolo di equa soddisfazione è stato effettuato in data 24 giugno 2022.

Quanto alla posizione del ricorrente si segnala che, successivamente alla sentenza di condanna CEDU, per nuovi fatti occorsi in data 18/07/2022, il ricorrente è stato tratto in arresto per altri e differenti reati (ovvero tentata rapina e resistenza a pubblico ufficiale), mentre ancora si trovava sottoposto a misura di sicurezza presso la REMS di Subiaco, da cui si era volontariamente allontanato. Con ordinanza del 20/07/2022, il GIP ha applicato nei suoi confronti la misura cautelare della custodia in carcere, con contestuale richiesta alla Direzione Sanitaria della Casa Circondariale "Regina Coeli" di Roma di una dettagliata relazione sulle condizioni di salute dell'indagato. Subito dopo, nell'ambito del medesimo procedimento penale, il giudice procedente, in data 28/08/2022, ha confermato l'ordinanza genetica della misura, attesa la attestata compatibilità delle condizioni di salute del detenuto con la misura carceraria. In data 4 novembre 2022, la Corte EDU ha rigettato la richiesta di misura interinale ex articolo 39 del Regolamento della Corte relativamente al nuovo ricorso presentato dal difensore del ricorrente, successivamente ai fatti del 18/07/2022; non risulta la prosecuzione del ricorso nel merito, dopo il citato rigetto.

Il Tribunale di Roma, con sentenza del 7/02/2023, ha condannato il ricorrente alla reclusione di anni 2 e mesi 10; detta sentenza è stata appellata.

Alla data del 3 luglio 2023, l'imputato risultava ancora sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere.

Sul piano delle misure generali si evidenzia che, attesa la natura complessa e di sistema delle questioni sottese al caso in esame, l'esecuzione di questa sentenza è sottoposta a un monitoraggio rinforzato e congiunto con la sentenza sul caso *Citraro e Molino* (per la quale si rinvia all'apposita sezione, paragrafo 1.2.2), a testimonianza dell'attenzione che il Comitato dei Ministri intende rivolgere allo stato di attuazione, a livello nazionale, dei principi sanciti nelle relative decisioni, concernenti aspetti delicati del trattamento penitenziario di soggetti fragili e vulnerabili.

Per quanto riguarda la presente decisione, quanto alle misure individuali adottate dall'Italia, l'equa soddisfazione è stata integralmente pagata. Al momento dell'emissione della sentenza in esame, il ricorrente era già ospitato in una REMS. Tuttavia, nel luglio 2022 è evaso ed è stato coinvolto in nuovi eventi criminali di rapina e resistenza alle forze dell'ordine, per i quali è stato nuovamente arrestato e, sulla base di molteplici valutazioni di compatibilità, è stato trasferito in carcere. L'esecuzione della misura di sicurezza in REMS è stata, quindi, sospesa dal 20 luglio 2022 fino alla sua scarcerazione.

Con riferimento alle misure di carattere generale, come è noto, sulle REMS e sulle relative criticità di sistema è intervenuta anche la Corte costituzionale che, con sentenza n. 22 del 27 gennaio 2022, ha invitato il Parlamento ad attuare rapidamente un'ampia riforma in materia, sottolineando, tra le altre cose, la necessità di aumentare il numero di tali strutture psichiatriche in tutto il paese per soddisfare la domanda effettiva e migliorare la gamma di istituti alternativi non detentivi per il trattamento di autori di reati con problemi di salute mentale.

Il Governo, a questo proposito, ha informato il Comitato dei Ministri che il Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, istituito in seno alla Conferenza Stato-Regioni ed Unificata, ha approvato, in esito alla seduta del 9 settembre 2022, il testo aggiornato di regolamentazione del sistema delle REMS. Il testo è stato inviato ai Ministeri interessati, alle Regioni e all'ANCI, per il relativo assenso tecnico e, quindi, definitivamente approvato nel mese di novembre.

Il nuovo Accordo introduce una serie di disposizioni che, nel loro complesso, mirano a rendere maggiormente efficiente ed efficace l'intero sistema delle REMS e della presa in carico socio-sanitaria, al fine di garantire un trattamento più adeguato e la graduale eliminazione delle liste d'attesa per il trasferimento dei detenuti nelle REMS in esecuzione di una decisione giudiziaria e, più in generale, al fine di concorrere al superamento delle criticità evidenziate dalla Corte Edu.

In particolare, l'articolo 4 dell'accordo rubricato "Criteri per la tenuta delle liste di attesa", indica tra i parametri vincolanti da considerare per la prioritaria accoglienza in REMS, il "livello

attuale di inappropriatezza della collocazione del paziente cui è applicata una misura di sicurezza detentiva immediatamente eseguibile, con particolare riferimento allo stato di detenzione in istituto penitenziario o al ricovero in SPDC (Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura)". In quest'ottica, il progetto terapeutico riabilitativo individuale assume piena centralità. Inoltre, viene potenziato il coordinamento delle attività e dei rapporti tra i servizi sanitari e la magistratura, intervenendo sulla disciplina dei Punti Unici Regionali (P.U.R.) e della Cabina di Regia nazionale e prevedendo che le regioni e le province autonome e gli uffici inter-distrettuali per l'esecuzione penale esterna definiscano con la magistratura, mediante specifici accordi, le modalità di collaborazione, ai fini dell'attuazione delle disposizione normative di cui alla legge 30 maggio 2014, n. 81.

Sebbene la concreta implementazione della totalità delle misure previste in ambito regionale richiederà i necessari tempi tecnici, le disposizioni specifiche più direttamente volte ad affrontare la questione sollevata dalla Corte Edu sono immediatamente applicabili.

Inoltre, le autorità italiane hanno richiamato l'attenzione del Comitato dei Ministri sui finanziamenti specifici per il periodo 2022-2024, assegnati alle regioni per l'aumento della capacità ricettiva delle REMS con il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (art. 32), convertito con modifiche dalla legge 27 aprile 2022, n. 34.

Sono stati forniti dati statistici aggiornati, che mostrano che nell'aprile 2020 erano 752 le persone destinatarie di provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva in attesa di ricovero nelle 29 REMS attive sul territorio nazionale, di cui 90 detenute in carcere e le restanti 662 in stato di libertà.

Al luglio 2021, il 78% dei detenuti in attesa di trasferimento in un REMS era detenuto in cinque regioni (Sicilia, Puglia, Calabria, Campania e Lazio) e il tempo medio di attesa per il collocamento in queste strutture è stato di 304 giorni a livello nazionale e 458 giorni in Sicilia. Tra il 2018 e il 2021 si è potuto osservare un aumento del 55,3% del tempo medio trascorso in REMS (452 giorni nel 2018, 548 nel 2019, 634 nel 2020, a 708 nel 2021).

Al 20 settembre 2022, le persone destinatarie di provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva in attesa di ricovero nelle REMS attive sul territorio nazionale, aumentate di una unità rispetto all'anno precedente, sono scese a 597, di cui 50 detenute in carcere e le restanti 547 in stato di libertà.

Infine, le autorità italiane hanno evidenziato che la massima attenzione è rivolta ai detenuti vulnerabili in situazioni di detenzione ordinaria, che richiedono trattamenti speciali.

1.1.4. In materia di eccessiva durata di procedimento civile (articolo 6)

Tremigliozzi e Mazzeo c. Italia – Sentenza del 21 luglio 2022 (ricorso n. 24816/03)

Esito:

- **violazione articolo 6 § 1**

QUESTIONE TRATTATA

Eccessiva durata di un procedimento giurisdizionale civile per ottenere l'indennità di espropriazione.

Il ricorso riguardava l'eccessiva durata del procedimento civile azionato dai ricorrenti per ottenere l'indennità di espropriazione di un terreno di loro proprietà in provincia di Benevento.

La Corte, valutando la causa alla luce del principio espresso con la sentenza *Cocchiarella c. Italia ([GC], 64886/01, CEDU 2006 V)*, nella quale ha già riscontrato una violazione in ordine a questioni simili a quelle di cui al caso di specie, ha ritenuto eccessiva e, pertanto, "non ragionevole", ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, la durata del procedimento e ha condannato lo Stato al pagamento dei danni non patrimoniali in favore dei ricorrenti.

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte sulla scorta dei criteri stabiliti nella sentenza *Cocchiarella*, ha accordato a ciascuno dei due ricorrenti la somma di euro 3.220 per il danno non patrimoniale e la somma di euro 1.000 per le spese del procedimento, oltre gli importi eventualmente dovuti dai medesimi ricorrenti a titolo di imposte.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La sentenza di condanna è stata emessa in data 21 luglio 2022 ed è stata dichiarata immediatamente definitiva. Per quanto riguarda le misure individuali, le somme liquidate dalla Corte sono state pagate.

Quanto alle misure generali, la sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché su italgiureweb.

1.1.5. In materia di applicazione retroattiva di leggi di interpretazione autentica e giusto processo (articolo 6)

D'Amico c. Italia – Sentenza del 17 febbraio 2022 (ricorso n. 46586/14)

Cianchella e altri c. Italia – Sentenza del 23 giugno 2022 (ricorsi nn. 65808/13, 58494/14 e 66370/14)

Gusmerini e altri c. Italia – Sentenza del 29 settembre 2022 (ricorsi nn. 50345/10, 51045/10, 51064/10, 53223/10, 53300/10 e 53301/10)

Palaia c. Italia - Sentenza del 10 novembre 2022 (ricorso n. 23593/14)

Esito:

- **violazione dell'articolo 6 § 1**

QUESTIONE TRATTATA

Applicazione con effetto retroattivo della legge di interpretazione autentica 27 dicembre 2006 n. 296 – Contenziosi in materia pensionistica rientranti nel filone dei c.d. "pensionati svizzeri" – *Leading cases Maggio e altri c. Italia* e *Stefanetti e altri c. Italia.*

Si tratta di quattro cause nelle quali la Corte ha censurato l'applicazione retroattiva, con effetti sui procedimenti giudiziari in corso, dell'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il percorso argomentativo e decisionale delle quattro sentenze è da rinvenirsi nei *leading case Maggio e altri c. Italia* (del 31 maggio 2011) e *Stefanetti e altri c. Italia* (del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017). In particolare, con la sentenza *Maggio*, la Corte Edu ha riconosciuto la violazione, sotto il profilo procedurale, dell'articolo 6 della Convenzione, per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo, escludendo la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, in quanto i ricorrenti non avevano sostenuto un onere eccessivo in conseguenza dell'applicazione della legge censurata, che aveva inciso il loro diritto patrimoniale in misura inferiore alla metà della pensione. Con le sentenze *Stefanetti*, invece, la Corte ha riscontrato anche la violazione sostanziale dell'art. 1, Protocollo 1, in ragione della riduzione di oltre la metà della pensione, subita dai ricorrenti per effetto dell'interpretazione loro sfavorevole imposta dalla sopravvenuta legge, e ha riconosciuto ai ricorrenti anche il danno materiale.

In tale cornice si inquadrano i ricorsi decisi con le sentenze sopra indicate.

Nel primo caso, la ricorrente - titolare della pensione di reversibilità del marito ex dipendente pubblico - aveva intentato una causa nei confronti dell'INPDAP, ritenendo ingiusta la riduzione applicata dall'ente sulla quota relativa all'indennità integrativa speciale, introdotta al fine di armonizzare il sistema pensionistico pubblico con quello privato. La promulgazione della legge 27 dicembre 2006 n. 296, recante l'interpretazione, con valore retroattivo, delle modalità di calcolo

dell'incidenza dell'IIS sul rateo della pensione, aveva automaticamente deciso in senso sfavorevole l'esito del procedimento giudiziario in corso.

I ricorrenti delle altre tre cause si trovavano in situazioni analoghe a quelle del primo ricorso.

- ***Violazione dell'articolo 6***

La Corte ha ripetutamente affermato che i principi di "Stato di diritto" e di equo processo sanciti dall'articolo 6 della Convenzione precludono l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia. In ordine al rilievo sollevato dal Governo italiano secondo il quale la legge era stata necessaria per fare fronte al pesante squilibrio finanziario, la Corte ha ricordato che le valutazioni di tipo finanziario non possono, da soli, autorizzare il legislatore a sostituirsi ai giudici al fine di determinare l'esito di controversie in atto (si vedano *Scordino c. Italia (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006-V, e Cabourdin c. Francia, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006).* Quanto alla seconda eccezione sollevata dalla difesa italiana, relativa alla necessità di adottare la legge di interpretazione autentica per pervenire a un sistema pensionistico omogeneo, in particolare abolendo un regime che favoriva i pensionati del settore pubblico rispetto agli altri, la Corte, pur riconoscendo a questo motivo un qualche interesse generale, non ha ritenuto che esso fosse sufficientemente imperativo da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, (si veda *Arras e altri c. Italia, n. 17972/07, § 49, 14 febbraio 2012*).

Considerando che circostanze praticamente identiche avevano dato luogo a violazione dell'articolo 6 nelle cause *Maggio e altri c. Italia e Stefanetti e altri c. Italia (nn. 21838/10 e 7 altri, 15 aprile 2014),* ha accertato, per tutti i casi sopra indicati, la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte, in conseguenza dell'accertato violazione, ha riconosciuto ai ricorrenti un'equa soddisfazione a titolo di danno morale, oltre al danno materiale, in presenza delle circostanze indicate nel precedente *Stefanetti.*

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme accordate dalla Corte esaurisce il profilo delle misure individuali.

Quanto alle misure generali, come già riferito nella precedente Relazione, non è stato ritenuto necessario un intervento legislativo correttivo, preferendo una soluzione sul piano amministrativo, mediante accordi di tipo transattivo volti a chiudere definitivamente il contenzioso in materia.

Le sentenze sono state tradotte in italiano e rese disponibili sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché su italgiureweb.

1.1.6. In materia di diritto a un equo processo e tutela dei beni, con riferimento alla mancata esecuzione di decisioni giudiziarie interne (articolo 6 e articolo 1, Protocollo 1)

Immobiliare Podere Trieste s.r.l. c. Italia – Sentenza del 13 gennaio 2022 (ricorso n. 48039/12)

De Vincenzo c. Italia - Sentenza del 15 dicembre 2022 (ricorso n. 24085/11)

Esito:

- **violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1**

QUESTIONE TRATTATA

Esecuzione tardiva di una decisione giudiziaria interna – Pregiudizio ingiustificato nel godimento dei propri beni.

La sentenza *Immobiliare Podere Trieste* origina dal ricorso presentato dall'omonima società dinanzi alla Corte di Strasburgo per lamentare la mancata esecuzione di una sentenza del tribunale di Roma dell'11 novembre 2010, che condannava il comune di Roma a pagare alla ricorrente la somma di euro 40.924.326,13 a titolo di risarcimento danni per l'espropriazione di un suo terreno, oltre alle spese di lite. A seguito della sentenza, con la quale la Corte Edu, adita dalla medesima società per lamentare l'incompatibilità dell'espropriazione del terreno con il diritto al rispetto dei propri beni sancito dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 (*Immobiliare Podere Trieste S.r.l. c. Italia, n. 19041/04, 16 novembre 2006*), ha riconosciuto alla ricorrente 47.700.000 euro per danno materiale, 20.000,00 euro per danno morale e 20.000,00 euro per spese (*Immobiliare Podere Trieste S.r.l. c. Italia (equa soddisfazione), n. 19041/04, 23 ottobre 2012)*, la società comunicò alla Corte di rinunciare al recupero del risarcimento danni riconosciutole dal Tribunale di Roma, mantenendo fermo il ricorso per ottenere la somma accordata dal tribunale a titolo di spese.

Analogamente al caso *Immobiliare Podere Trieste*, anche la ricorrente *De Vincenzo* lamentava dinanzi alla Corte la mancata esecuzione o l'esecuzione tardiva della decisione giudiziaria interna emessa in suo favore.

In pendenza di ricorso, interveniva l'esecuzione della sentenza nazionale e tale circostanza è stata utilizzata nelle difese del Governo per eccepire la sopravvenuta perdita in capo alla ricorrente della qualità di "vittima" della violazione lamentata.

➢ ***Violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 1 del Protocollo 1***

Con entrambe le sentenze, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza consolidata nel dichiarare la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 in merito a questioni simili a quelle oggetto dei presenti casi (cfr. *Ventorino c. Italia* del 17 maggio 2011; *De Trana c. Italia* del 16 ottobre 2007; *Nicola Silvestri c. Italia* del 9 giugno 2009; *Antonetto c. Italia* del 20 luglio 2000; *De Luca c. Italia* del 24 settembre 2013; *Pennino c. Italia* del 24 settembre 2013). In particolare, con orientamento consolidato, la Corte ha affermato che la mancata attuazione delle sentenze nazionali costituisce di per sé violazione del principio del giusto processo ex articolo 6 della Convenzione. Inoltre, la mancata esecuzione o la protrazione dell'inesecuzione per un lungo lasso di tempo della sentenza definitiva che attribuisce diritti di credito direttamente esigibili dai ricorrenti costituisce, altresì, lesione del diritto al pacifico godimento dei beni tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1, della Cedu. Non eseguendo le sentenze, ovvero differendone l'esecuzione in maniera irragionevolmente lunga, le autorità nazionali finiscono per impedire o illegittimamente ritardare la realizzazione di crediti riconosciuti da decisioni giudiziarie.

Alla luce di tali principi, la Corte ha ritenuto che le autorità italiane non abbiano compiuto tutti gli sforzi necessari per far eseguire pienamente e nei tempi previsti dalla legge le decisioni giudiziarie nazionali.

Quanto all'eccepita perdita della qualità di vittima a seguito della sopravvenuta esecuzione della sentenza nazionale, la Corte ha osservato che la sopravvenuta esecuzione della sentenza, con più di 11 anni di ritardo, non aveva un impatto decisivo sull'esame della violazione dedotta, tenuto conto del fatto che, nel momento in cui era stato presentato il ricorso, la decisione interna, dopo quasi nove anni, non era ancora stata eseguita. Inoltre, la ricorrente non aveva ottenuto la riparazione del danno morale e, pertanto, era da ritenersi "vittima" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione (*Gagliardi c. Italia [comitato], n. 29385/03, 16 luglio 2013, § 64, e Therapic Center S.r.l. e altri c. Italia [comitato], n. 39186/11, 4 ottobre 2018, § 16*).

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

In favore della società Immobiliare Podere Trieste la Corte ha riconosciuto, a titolo di danno materiale, la somma di euro 201.987,03, corrispondente all'importo attribuitole dalla sentenza del Tribunale di Roma per le spese di lite e accessori, oltre alla somma di euro 6.700 per il danno morale subito. Nulla per le spese, in quanto non documentate.

In favore della ricorrente De Vincenzo, la Corte ha ritenuto ragionevole un'equa soddisfazione, a titolo di danno morale, nella misura di euro 8.700 per il danno morale, oltre a euro 1.000 per le spese.

Indice

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, il pagamento delle somme riconosciute dalla Corte esaurisce gli obblighi in sede di esecuzione.

Quanto alle misure generali, le sentenze in oggetto possono inquadrarsi dell'ambito della più vasta e complessa tematica del *vulnus* arrecato all'effettività della tutela apprestata dalla Convenzione sotto i diversi profili dell'equo processo e del diritto al rispetto della proprietà dei beni privati, a causa della mancata o ritardata esecuzione delle sentenze nazionali che accertano crediti, esigibili, rimasti insoddisfatti (o lungamente insoddisfatti). Ciò, in particolare, alla stregua della giurisprudenza della Corte Edu consolidata nell'affermare che un credito costituisce un bene ai sensi dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione se è sufficientemente accertato per essere esigibile.

Per questa problematica, e per i risvolti di carattere ordinamentale che presenta, si rinvia alla trattazione svolta nel Capitolo II, paragrafo 2.3.7.

1.1.7. In materia di tutela dei legami familiari (articolo 8)

D.M. e N. c. Italia – Sentenza del 20 gennaio 2022 (Ricorso n. 60083/19)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**

QUESTIONE TRATTATA

Adottabilità di una minorenne decisa dalle giurisdizioni interne senza adeguata verifica di soluzioni alternative per il mantenimento dei legami familiari. Mancanza o inadeguatezza delle valutazioni propedeutiche alle decisioni giudiziarie. Mancata tutela di persone in condizioni di vulnerabilità.

La prima ricorrente di questo caso è una cittadina cubana, madre biologica della seconda ricorrente, entrambe risiedono a Brescia. Con il ricorso presentato alla Corte di Strasburgo entrambe le ricorrenti hanno denunciato la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, tutelato dall'articolo 8 della Convenzione, in relazione alla sentenza immediatamente esecutiva del 15 dicembre 2015, con cui il Tribunale per i minorenni di Brescia aveva dichiarato lo stato di adottabilità della seconda ricorrente.

L'origine dei fatti di causa risale al dicembre 2013, quando la prima ricorrente, a seguito di violenze domestiche subite dal suo compagno di allora, chiese aiuto ai servizi sociali e fu accolta con la figlia in una casa-famiglia. Dopo un primo periodo nella casa-famiglia la ricorrente, autorizzata

dal tribunale fece ritorno nell'abitazione familiare con la figlia. Tuttavia poco dopo il compagno divenne nuovamente violento nei suoi confronti. Con decreto del 19 settembre 2014, il tribunale collocò madre e figlia in una struttura di accoglienza, ordinando ai servizi sociali di predisporre un progetto a sostegno della genitorialità. Nel corso dei primi due anni nella casa-famiglia, i rapporti dei servizi sociali riportavano i progressi compiuti dalla madre nel senso della realizzazione personale e il forte legame affettivo con la figlia. A partire dall'estate del 2015, tuttavia, gli operatori della casa-famiglia cominciarono a segnalare alcuni comportamenti della prima ricorrente che, a loro giudizio, evidenziavano delle criticità, giungendo a denunciare l'incapacità genitoriale della madre e chiedendo al tribunale l'affidamento della minore. Tra le varie osservazioni riportate dagli operatori figuravano, in particolare, alcune dichiarazioni rese da persone estranee al nucleo familiare, incentrate sulla vita affettiva dell'interessata, sulla sua condotta, asseritamente promiscua, nonché su presunti comportamenti sessualizzati della minore. Il 3 settembre 2015, il pubblico ministero chiedeva la sospensione dell'autorità parentale della prima ricorrente e l'apertura di una procedura di adottabilità della minore. La prima ricorrente contestò le accuse a suo carico, e negò che la seconda ricorrente fosse stata esposta a situazioni pericolose. Sottolineò anche che esisteva un forte legame affettivo tra lei e sua figlia, che era sempre stato confermato in tutte le relazioni redatte dai servizi sociali, e che sua figlia era in buona salute e ben integrata nella scuola e nella struttura di accoglienza. Lamentò l'incongruenza e la lacunosità delle relazioni dei servizi sociali, e chiese che il tribunale ordinasse l'espletamento di una CTU per verificare le sue capacità genitoriali e lo stato di salute psichica della figlia. Il curatore della minore si oppose alla domanda di dichiarazione di adottabilità.

Con una sentenza immediatamente esecutiva, il 15 dicembre 2015, il tribunale dichiarò lo stato di adottabilità della minore. Il tribunale fondò la sua valutazione facendo riferimento alle relazioni degli operatori della struttura e dei servizi sociali, che riportavano osservazioni sulla vita affettiva della prima ricorrente e sui comportamenti della prima e della seconda ricorrente, frutto di dichiarazioni di terzi, che non furono però verificate. Pur facendo riferimento nella sentenza al riferito comportamento sessualizzato della minore, giudicandolo preoccupante, il tribunale non ritenne necessario ordinare l'espletamento di una CTU. La sentenza fu confermata dalla Corte d'appello di Brescia e successivamente dalla Corte di cassazione, che ha ritenuto la sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità immune da vizi, anche se non teneva conto della richiesta di una perizia sulle capacità genitoriali, posto che i giudici si erano basati su un "lungo periodo di osservazione delle condotte dei genitori".

➢ ***Violazione dell'articolo 8***

Preliminarmente la Corte ha richiamato i principi generali applicabili al caso in esame, quali dettagliatamente esposti nella sentenza *Strand Lobben e altri c. Norvegia ([GC], n. 37283/13, §§ 202-213, 10 settembre 2019)*. In particolare, ha rammentato che, qualsiasi autorità pubblica che ordini una presa in carico avente l'effetto di limitare la vita familiare ha l'obbligo positivo di adottare misure volte ad agevolare il ricongiungimento della famiglia non appena ciò sia realmente possibile, e che tale obbligo si impone alle autorità competenti fin dall'inizio del periodo di presa in carico e con forza sempre maggiore in considerazione del superiore interesse del minore. Qualsiasi atto di esecuzione della presa in carico temporanea di un minore deve essere coerente con uno scopo ultimo: unire nuovamente il genitore consanguineo e il figlio, solo delle "circostanze del tutto eccezionali" possono portare a una rottura del legame familiare *(Strand Lobben, §§ 206-207)*.

Nel caso di specie, la Corte ha dubitato dell'adeguatezza degli elementi sui quali le autorità interne si erano basate per concludere che la prima ricorrente non era in grado di esercitare il suo ruolo genitoriale, non risultando dimostrato, nel giudizio nazionale, che la bambina fosse stata esposta a situazioni di violenza o di maltrattamento, né ad abusi sessuali comprovati e nemmeno accertato carenze affettive o uno stato di salute preoccupante o uno squilibrio psichico nei genitori.

La Corte ha, quindi, osservato che la decisione di rompere il legame familiare non era stata preceduta da una valutazione seria e scrupolosa della capacità della prima ricorrente di esercitare il suo ruolo di genitore e che le autorità non si erano sforzate adeguatamente di preservare i legami familiari tra l'interessata e sua figlia e favorirne lo sviluppo. In particolare, i giudici non avevano ritenuto necessario verificare, per mezzo di una perizia, né le competenze genitoriali o il profilo psicologico della prima ricorrente, né, con riguardo alla seconda ricorrente, se le presunte molestie sessuali alle quali i servizi sociali facevano riferimento nelle loro relazioni, a seguito di testimonianze indirette, fossero realmente avvenute, o almeno segnalare la situazione che ritenevano "preoccupante" al procuratore presso il tribunale per i minorenni.

A giudizio della Corte, le autorità interne non hanno dimostrato in maniera convincente che, sebbene esistessero soluzioni meno radicali della dichiarazione di adottabilità, la misura contestata costituiva l'opzione più appropriata corrispondente all'interesse superiore della minore.

La Corte ha, quindi, concluso che, nonostante il margine di apprezzamento delle autorità interne, l'ingerenza nella vita familiare della ricorrente non era stata proporzionata allo scopo legittimo perseguito, con conseguente violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

➢ ***Applicazione dell'articolo 46***

Le ricorrenti avevano chiesto alla Corte di indicare al Governo di adottare una misura individuale per eliminare le conseguenze della violazione dell'articolo 8 della Convenzione e preservare il loro legame familiare.

La Corte ha ricordato che lo Stato convenuto resta libero, in linea di principio, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi per adempiere ai propri obblighi ai sensi dell'articolo 46 § 1. Tuttavia, considerate le circostanze particolari della causa, il fatto che la procedura di adozione non si era ancora conclusa e la necessità urgente di porre fine alla violazione del diritto delle ricorrenti al rispetto della loro vita familiare, la Corte ha invitato le autorità interne a riesaminare, entro breve termine, la situazione delle ricorrenti alla luce della sentenza, a prevedere la possibilità di stabilire un qualsiasi contatto tra loro tenendo conto della situazione attuale della minore e del suo interesse superiore, e ad adottare qualsiasi altra misura appropriata, affermando che la forma più appropriata di riparazione per una violazione dell'articolo 8 della Convenzione in un caso come quello presente, ove il processo decisionale dei giudici interni ha portato alla dichiarazione dello stato di adottabilità della seconda ricorrente, consiste nel fare in modo che le ricorrenti si ritrovino per quanto possibile nella situazione in cui si sarebbero trovate se tale disposizione non fosse stata violata.

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

Tenuto conto degli elementi a disposizione e deliberando in via equitativa, la Corte ha riconosciuto alle ricorrenti la somma di euro 42.000, a titolo di danno morale, oltre al rimborso delle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Con riferimento alle misure individuali, le somme liquidate dalla Corte sono state interamente pagate.

Al fine di corrispondere all'invito rivolto dalla Corte allo Stato italiano di voler riesaminare in breve termine la situazione delle ricorrenti alla luce della sentenza, sono state acquisite le seguenti informazioni da parte della competente autorità giudiziaria.

Il Tribunale per i Minorenni di Brescia ha ricordato che, dopo la sentenza dichiarativa dello stato di abbandono del 15.12.2015, la minore è stata inserita nella attuale famiglia adottiva, con collocamento provvisorio in attesa della evoluzione dei successivi gradi di giudizio.

A seguito della sentenza di conferma dello stato di adottabilità della minore da parte della Corte di cassazione depositata il 7 maggio 2019, in data 17 dicembre 2019 è stato emesso il decreto

di affidamento preadottivo della minore alla coppia presso la quale già positivamente viveva da circa tre anni. Acquisite notizie positive quanto alla prosecuzione dell'inserimento della bimba dai servizi sociali competenti, sentiti il tutore della minore e il Pubblico Ministero, che hanno entrambi espresso parere favorevole all'adozione, in data 23 giugno 2020 è stata dichiarata l'adozione della minore da parte della coppia che l'aveva accolta.

La sentenza di adozione è passata in giudicato in data 1° settembre 2020. La procedura si è pertanto da tempo conclusa. La minore, dichiarata adottabile in primo grado all'età di tre anni, vive stabilmente presso la famiglia adottiva da oltre sei anni.

Quanto alle misure generali, la sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti web della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia nonché sul sito italgiureweb della Corte di cassazione.

Fiagbe c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (ricorso n. 18549/20)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**

QUESTIONE TRATTATA

Allontanamento di minore dalla madre biologica - Mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure idonee a tutelare il legame tra figlio e madre biologica – Inerzia delle autorità competenti.

La ricorrente è una cittadina ghanese che, a seguito di segnalazioni per maltrattamenti in famiglia, era stata collocata presso strutture di accoglienza. Nel 2013 la ricorrente diede alla luce un figlio. Il tribunale ordinò l'affidamento del minore ai servizi sociali, disponendo al contempo una perizia psicologica per valutare le capacità genitoriali della ricorrente. La perizia, pur dando atto dei disturbi di personalità della madre, sottolineava che ella mostrava buone capacità di accudimento e cura del figlio. Madre e figlio furono collocati insieme presso una comunità, dove la ricorrente iniziò un percorso terapeutico di sostegno alla genitorialità. A causa dei problemi psichici della ricorrente nel novembre 2015 il tribunale, rilevando carenze nell'accudimento del minore, nominò un tutore per il figlio accordando alla madre il diritto di visita in ambiente protetto. Nel luglio 2016, a seguito di una nuova perizia nelle cui conclusioni si raccomandava che la ricorrente seguisse un percorso di psicoterapia e che il bambino fosse collocato in una famiglia affidataria, il minore fu temporaneamente affidato a una coppia. Da quel momento gli incontri tra madre e figlio si diradarono, fino ad interrompersi nel maggio del 2017. Nel luglio 2018 i servizi sociali, nonché l'avvocato della ricorrente, informarono il tribunale che quest'ultima era favorevole a un'adozione

semplice del minore da parte della famiglia affidataria, al fine di poter riallacciare i contatti con suo figlio. Dopo l'esperimento di una nuova perizia, nel settembre 2019 il tribunale ordinò ancora una volta la ripresa degli incontri tra madre e figlio, previa predisposizione di percorso psicoterapeutico di sostegno al minore. Senonché, le sedute di psicoterapia furono sospese a causa delle restrizioni derivanti dalla pandemia da Covid-19. Infine, nel marzo 2021, la psicologa, rilevato che il progetto di riavvicinamento tra i due si era interrotto, comunicò al tribunale che sarebbe stato opportuno riprendere il percorso terapeutico soltanto nell'imminenza della ripresa dei contatti tra madre e figlio. Il mese successivo, la madre revocò il consenso all'adozione semplice da parte della famiglia affidataria, quindi adì la Corte Edu lamentando il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali degli obblighi positivi di tutela del legame tra genitore e figlio imposti dall'art. 8 della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 8***

Preliminarmente, la Corte ha richiamato il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale (sentenze *A.I. c. Italia* del 1° aprile 2021; *Strand Lobben e altri c. Norvegia* del 10 settembre 2019; *R.V. e altri c. Italia* del 18 luglio 2019), volto garantire il mantenimento del legame familiare, allo scopo di rendere effettivo il diritto alla genitorialità, tutelando il superiore interesse del minore a mantenere contatti, attraverso ogni mezzo possibile, con la famiglia di origine.

Passando all'esame del caso di specie, la Corte ha osservato che, in seguito al collocamento del minore presso la famiglia affidataria, a causa del fallimento del progetto di sostegno seguito dalla ricorrente e delle difficoltà manifestate dal minore durante gli incontri, questi ultimi erano stati sospesi dai servizi sociali fin dal 2017. Inoltre, sebbene con un provvedimento emesso il 30 settembre 2019, il tribunale avesse raccomandato l'implementazione di un progetto di riavvicinamento tra la ricorrente e suo figlio e stabilito che avrebbero dovuto svolgersi incontri regolari tra di loro, a partire dall'aprile 2020, dopo lo svolgimento di un percorso di psicoterapia in sostegno del minore, ciò non è avvenuto. La Corte ha constatato che, dinanzi all'inerzia dei servizi sociali, il tutore del minore e il tribunale competente non avevano reagito adeguatamente e non erano stati attivati gli strumenti giuridici, contemplati dall'ordinamento, per preservare il legame tra genitore e figlio.

In particolare, a giudizio della Corte, la decisione di disporre l'affido temporaneo del minore non solo non era stata suffragata da motivi pertinenti e sufficienti e, nonostante fosse una misura configurata dalla legge come temporanea, l'affido si era protratto per un lasso di tempo sostanzialmente indeterminato. Ha concluso, pertanto, che le autorità nazionali, omettendo di adottare misure volte a consentire alla ricorrente di mantenere un legame con il figlio, hanno impedito il mantenimento e lo sviluppo di una relazione significativa tra madre e figlio, violando gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione.

Indice

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha accordato alla ricorrente la somma di euro 15.000 a titolo di danno morale e la somma di euro 10.000 per le spese di giudizio documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

In adesione ai contenuti della sentenza, il Tribunale per i minorenni delle Marche, con decreto del 4 maggio 2022, ha incaricato il Servizio sociale di organizzare gli incontri madre/minore, con obbligo di comunicare al tribunale stesso entro quindici giorni il relativo calendario.

Quanto alle misure generali, la sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti web della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia nonché sul sito italgiureweb della Corte di cassazione.

Imeri c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (Ricorso n. 24984/20)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**

QUESTIONE TRATTATA

Mancata tutela dei legami familiari - Inerzia delle autorità che avrebbero dovuto adottare le misure idonee a tutelare il diritto di visita del padre.

Con il ricorso alla Corte Edu, il sig. Imeri ha lamentato la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, protetto dall'articolo 8 della Convenzione, a causa della dedotta impossibilità ad esercitare il proprio diritto di visita nei confronti della figlia e il diritto alla bigenitorialità, stante l'atteggiamento oppositivo della coniuge (con la quale era in corso il procedimento di separazione) e il mancato intervento delle autorità competenti.

All'avvio del procedimento di separazione giudiziale il tribunale aveva sottoposto entrambi i coniugi a perizia per l'elevata conflittualità constatata: in particolare la moglie del ricorrente, A.S., si sentiva minacciata dal marito, per il quale, tuttavia, l'esperto escluse l'esistenza di qualsiasi aspetto patologico. Il tribunale ordinò ai servizi sociali di organizzare incontri settimanali di due ore ciascuno tra il ricorrente e la figlia in spazi neutri e di prevedere, progressivamente, degli incontri liberi, nell'interesse superiore della minore. La richiesta del ricorrente di ottenere un diritto di visita più ampio fu respinta dalla Corte d'appello. Nel frattempo, i servizi sociali avevano ridotto gli incontri settimanali del padre con la figlia ad un'ora soltanto. Nel 2018 le relazioni dei servizi sociali

riferivano lo sviluppo di un sano rapporto affettivo della minore con il padre, mentre rilevavano difficoltà relazionali di A.S. e il persistere di una sua forte opposizione nei confronti dell'ex coniuge e ai suoi incontri con la figlia. A.S. aveva anche presentato una denuncia, accusando il padre di sua figlia di reati di pornografia infantile e detenzione di materiale pedopornografico. Il procedimento aperto contro il ricorrente per questa denuncia fu, tuttavia, archiviato il 17 gennaio 2020.

Nonostante i richiami del tribunale ai servizi sociali, gli incontri del ricorrente con la figlia non furono intensificati e, allo scoppio della pandemia, furono sospesi del tutto, per poi riprendere nel novembre 2020. Il ricorrente poté finalmente incontrare con regolarità sua figlia al di fuori dello spazio neutro e accoglierla a casa sua per qualche ora.

- ***Violazione dell'articolo 8***

Per quanto riguarda il diritto al rispetto della vita familiare dei minori, la Corte ha richiamato la propria consolidata giurisprudenza, di recente confermata nelle sentenze *T. c. Italia* del 14 gennaio 2021 e *A.T. c. Italia* del 24 giugno 2021[17], secondo la quale l'interesse superiore dei minori deve prevalere in tutte le decisioni che li riguardano, comprese le cause riguardanti questioni di restrizioni del diritto di visita (*Strand Lobben e altri c. Norvegia* del 10 settembre 2029). Inoltre, i provvedimenti del tribunale per i minorenni riguardanti il diritto di visita non sono definitivi e possono essere modificati in qualsiasi momento in funzione degli eventi legati alla situazione in causa (*T. c. Italia*, *Strumia c. Italia* del 23 giugno 2016).

Nel caso al suo esame, la Corte ha osservato che, fin dall'inizio della separazione dei genitori, quando la figlia aveva soltanto quattro mesi, le autorità non avevano adottato misure concrete e utili volte all'instaurazione di contatti effettivi, lasciando alla madre della minore la libertà di scegliere unilateralmente, non consentendo in tal modo che si stabilisse una vera relazione tra il ricorrente e la figlia. La Corte ha constatato che, nonostante la valutazione positiva del perito sulla relazione tra il ricorrente e sua figlia, il tribunale, di fronte all'opposizione di A.S., aveva disposto nella sentenza di separazione del 2020 che il ricorrente poteva vedere sua figlia esclusivamente in spazio neutro una volta alla settimana, in attesa che i servizi sociali organizzassero degli incontri liberi e che tale decisione è stata adottata tre anni dopo l'inizio del procedimento senza che vi fossero motivi che giustificassero una tale limitazione del diritto alla bigenitorialità del ricorrente. La Corte ha osservato infine che non era stato effettuato alcun controllo sull'attività e sulle omissioni dei servizi sociali, da parte delle autorità giudiziarie durante il confinamento del 2020.

[17] Le sentenze sono riportate nella Relazione al Parlamento per l'anno 2021, parte prima, paragrafo 1.1.10.

Sulla base di tali constatazioni, la Corte, pur evidenziando l'astratta conformità a Convenzione dell'ordinamento italiano sotto il profilo della predeterminazione di adeguati strumenti di tutela per ipotesi come quella in esame, ha, tuttavia, ritenuto, in concreto, che le autorità nazionali coinvolte non abbiano adeguatamente tutelato il diritto del ricorrente, non attivandosi al fine di risolvere le difficoltà riscontate nel garantire a quest'ultimo l'esercizio dei propri diritti genitoriali. Di qui, la violazione del diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare sancito dall'articolo 8 della Convenzione.

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha accordato al ricorrente la minor somma, rispetto alla richiesta, di euro 7.000 per il danno morale, oltre euro 6.000, a titolo di rimborso spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sul piano delle misure individuali, oltre all'equa soddisfazione in favore del ricorrente, non sono state disposte dalla Corte misure particolari, incidenti sull'affidamento della figlia o sul suo diritto di visita. Tuttavia, al fine di garantire la corretta attuazione degli obblighi sanciti dall'art. 46 della Convenzione, la sentenza è stata trasmessa al competente tribunale per i minorenni per l'adozione, in collaborazione con i servizi sociali, delle misure idonee ad evitare il ripetersi e/o il protrarsi delle criticità riscontrate dalla Corte.

Riguardo alla posizione della minore e ai rapporti con il genitore, il Tribunale di Biella ha informato che, nel maggio 2022, i Servizi sociali dell'Unione montana dei comuni della Valsesia hanno depositato una relazione di aggiornamento (ripetutamente richiesta dal giudice procedente) nella quale si dà atto che la minore sembra trovarsi a proprio agio nei contatti con il padre e che non appaiono sussistere particolari resistenze relativamente alla liberalizzazione degli incontri tra padre e figlia. Il Servizio sociale ha concluso ravvisando "una situazione di rientro nei parametri di normalità" nelle condotte di entrambi i genitori. In tal senso appare significativa anche la volontà, manifestata dalle parti nel luglio 2022, di definire in via conciliativa il procedimento di divorzio, avviato nel 2021.

1.1.8. In materia di tutela dei legami familiari nei casi di violenza domestica

I.M. e altri c. Italia – Sentenza del 10 novembre 2022 (Ricorso n. 25426/20)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**

Indice

QUESTIONE TRATTATA

Diritto di visita e sicurezza – Inadeguatezza delle misure di protezione dei minori esposti a violenza - Sospensione della responsabilità genitoriale della madre denunciante in un caso di violenza domestica -Vittimizzazione secondaria.

Con il ricorso presentato alla Corte Edu, la ricorrente I.M., che agiva anche nell'interesse dei suoi due figli minori, lamentava il fatto che - nonostante il Tribunale per i minorenni di Roma avesse autorizzato l'ex convivente e padre dei suoi due figli, G.C., ad esercitare il diritto di visita in forma "*rigorosamente protetta*" alla presenza di uno psicologo – i servizi sociali non avevano organizzato gli incontri seguendo tali modalità, esponendo così i minori a maltrattamenti. Rappresentava, inoltre, che a seguito del suo comportamento ostativo agli incontri dei minori con il padre, volto a tutelarli, l'autorità giudiziaria aveva sospeso la sua potestà genitoriale per un periodo di tre anni.

Alla base del provvedimento adottato dal tribunale per i minorenni vi era la richiesta del P.M. dell'adozione di un provvedimento urgente, in particolare la sospensione della potestà genitoriale paterna, con possibilità di incontri padre-figli esclusivamente in forma protetta, considerata la situazione di vittima di maltrattamenti denunciati dalla donna ad opera del padre dei minori, tossicodipendente e alcolizzato, con conseguente collocamento di I.M. presso un centro antiviolenza. Il 17 febbraio 2015 il Tribunale per i minorenni di Roma autorizzò G.C. a incontrare i figli in forma "rigorosamente protetta" presso i servizi sociali una volta alla settimana, in presenza di uno psicologo. A seguito della segnalazione del servizio sociale del Comune di Roma della mancanza di uno spazio neutro e di operatori specializzati e della necessità di incaricare il servizio sociale del comune di M.R. presso il quale, nel frattempo, la signora I.M. si era trasferita, il 14 luglio 2015, il tribunale ordinò che gli incontri tra padre e figli si svolgessero, alla presenza di uno psicologo, nella casa di accoglienza in cui la ricorrente si era trasferita, rivelando così il luogo in cui I.M. e i suoi figli si erano rifugiati. Anche questa struttura segnalava al tribunale di non avere personale specializzato, nè risorse economiche e, pertanto di non poter garantire gli incontri protetti. Con l'accordo dei servizi sociali la ricorrente si spostò con i figli presso i genitori e acconsentì ad accompagnare i due minori in un altro comune, a circa 60 Km di distanza, perché potessero incontrare il padre. Il comune designato informò il tribunale di non poter garantire le condizioni "rigorosamente protette" prescritte dal tribunale per gli incontri.

Con una relazione di aggiornamento dell'agosto 2015 i servizi sociali segnalarono al tribunale comportamenti violenti e inappropriati da parte di G.C. durante gli incontri con i figli e chiesero l'intervento di un esperto. Il 30 novembre 2015 l'assistente sociale informò il tribunale di non essere più disponibile a monitorare lo svolgimento degli incontri; chiese di intervenire con urgenza per

proteggere i bambini e l'adozione di provvedimenti per riorganizzare lo svolgimento degli incontri. Sentita dal giudice precisò che G.C. era violento, non rispettava le regole e minacciava chiunque entrasse in contatto con lui, lei stessa compresa. La ricorrente chiese più volte al tribunale che gli incontri di G.C. con i figli fossero protetti. Ad un certo punto, poiché aveva trovato un lavoro stabile, I.M. informò i servizi sociali di non essere in grado di lasciare il lavoro per accompagnare i figli ad alcuni degli incontri col padre e ciò, in effetti, si verificò due volte nel gennaio 2016. Ne seguì la denuncia da parte del padre per mancata esecuzione di un provvedimento giudiziario e sottrazione di minori, che portò all'apertura di un procedimento penale a carico di I.M..

Il 18 maggio 2016, il tribunale decise di sospendere la responsabilità genitoriale di entrambi i genitori, rilevando che la prima ricorrente si opponeva allo svolgimento degli incontri e che G.C. era stato rinviato a giudizio per maltrattamenti e minacce contro la prima ricorrente, e ordinò una perizia su entrambi. Nel provvedimento di sospensione non si faceva menzione delle doglianze della prima ricorrente riguardanti le modalità di svolgimento degli incontri tra il padre violento e i figli minori. Un mese dopo la sospensione della responsabilità genitoriale della prima ricorrente, e più precisamente il 14 giugno 2016, il Tribunale civile di Tivoli, adito dall'interessata sulla base dell'articolo 337 del codice civile, dispose l'affidamento a quest'ultima in via esclusiva dei suoi figli, e ordinò lo svolgimento degli incontri secondo le prescrizioni del tribunale per i minorenni. I.M. presentò appello contro la sospensione della responsabilità genitoriale lamentando che, nonostante la richiesta del tribunale dei minori tutti gli incontri tra i due minori e G.C. si erano svolti in luoghi non idonei, senza la presenza di personale specializzato e di uno psicologo e non erano stati registrati. La Corte d'appello respinse il gravame della prima ricorrente, non prese atto delle sue doglianze e censurò I.M. per non aver rispettato il diritto di G.C. alla bigenitorialità. A ottobre 2016 fu depositata la perizia sui genitori ordinata dal tribunale nella quale G.C. era descritto come un soggetto con un comportamento aggressivo e incapace di controllare i suoi impulsi e la sua frustrazione, si raccomandava di svolgere gli incontri in ambiente protetto e si dava atto che la prima ricorrente era indebolita dalle violenze subite, ma possedeva capacità genitoriali. Il tribunale incaricò i servizi sociali di trovare una struttura adeguata dove organizzare gli incontri, e di prevedere un percorso di sostegno per entrambi i genitori. I servizi sociali continuarono a segnalare comportamenti violenti di G.C. che non controllava la sua collera e manteneva i figli in uno stato di disagio. Nell'ottobre del 2017 il Tribunale di Tivoli archiviò la denuncia presentata dal G.C. contro I.M. per mancata esecuzione di una decisione giudiziaria e sottrazione di minori. La motivazione dell'archiviazione dava atto degli sforzi compiuti dalla prima ricorrente per assicurare la presenza dei figli agli incontri con il padre, purché si svolgessero in condizioni che garantissero la loro sicurezza. Secondo il tribunale "*Il carteggio in atti testimonia, piuttosto, di evidenti difficoltà logistiche e*

operative, legate alla disponibilità di locali idonei, agli impegni lavorativi della prima ricorrente" acuite dalle difficoltà dell'amministrazione comunale a mettere in campo le competenze necessarie a gestire in modo adeguato la situazione. Nel corso del 2018 G.C. continuò a manifestare comportamenti aggressivi, anche fisicamente, tanto che gli incontri con i figli furono spostati dagli operatori in locali dai quali fosse facile fuggire per proteggersi e proteggere i bambini dalla violenza del padre. Ad aprile 2018 il tutore nominato dal tribunale informò il giudice che i bambini durante gli incontri continuavano ad essere pericolosamente esposti all'aggressività del padre, e che gli incontri all'aperto avevano dovuto essere annullati perché non era possibile garantire la loro sicurezza. Il procuratore chiese al tribunale di reintegrare la prima ricorrente - che nel frattempo aveva beneficiato di un'assistenza psicologica specifica - nell'esercizio della sua responsabilità genitoriale. Lo psicologo dei servizi sociali riferì che I.M. aveva dimostrato di essere un genitore attento ai bisogni dei suoi figli in situazione di disagio, e che seguiva una terapia e chiese che fosse reintegrata nella sua responsabilità genitoriale, ritenendo che fosse in grado di esercitare il suo ruolo.

Con decisione del 15 maggio 2019, il tribunale reintegrò la prima ricorrente nella sua responsabilità genitoriale e dichiarò la decadenza di G.C. dalla medesima responsabilità. La Corte d'appello di Roma confermò questa decisione, sottolineando che G.C, con i suoi comportamenti aggressivi, distruttivi e sprezzanti durante gli incontri, aveva violato il diritto dei suoi figli ad una crescita sana e serena.

- ***Violazione dell'articolo 8***

La Corte ha ricordato che quando gli interessi del minore e quelli dei suoi genitori siano in conflitto, l'articolo 8 esige che le autorità nazionali, con tutti gli strumenti a loro disposizione, agiscano in modo da garantire un giusto equilibrio tra i diversi interessi, al fine di preservare i legami familiari, considerando che l'interesse superiore del minore, avuto riguardo alla sua natura e complessità, può avere la precedenza su quello dei genitori. In particolare, nei casi di violenza domestica, l'obbligo di tutelare i legami familiari richiede che le autorità nazionali agiscano tenendo nel dovuto conto, da una parte, l'importanza di proteggere un minore in una situazione ritenuta molto pericolosa per la sua salute o il suo sviluppo (*Wunderlich c. Germania, n. 18925/15, § 47, 10 gennaio 2019*) e, dall'altra, l'obiettivo di riunire la famiglia non appena le circostanze lo permetteranno. La Corte ha segnalato che le disposizioni civili e penali pertinenti in materia di violenza domestica sono esposte nella sentenza *Landi c. Italia* del 7 aprile 2022 (*infra*, paragrafo 1.1.2).

Entrando nel merito delle doglianze, la Corte ha esaminato il comportamento delle autorità responsabili nei confronti dei due minori, che avevano asserito di essere stati vittime di violenza domestica e lamentato la mancata adozione da parte delle autorità competenti delle misure

necessarie e appropriate per proteggerli, nonostante fossero state informate della mancanza di sicurezza degli incontri con il padre violento, tossicodipendente e alcolizzato.

Nel merito, la Corte ha osservato che, nonostante la decisione del tribunale per i minorenni che autorizzava gli incontri in forma rigorosamente protetta e in presenza di uno psicologo, i bambini avevano dovuto incontrare il loro padre in luoghi inadeguati e senza la presenza di uno psicologo e non aveva risposto con diligenza alle sollecitazioni dei servizi sociali e di I.M. di intervenire per proteggere i minori. A tale riguardo, la Corte ha constatato che nonostante il comportamento aggressivo di G.C. fosse stato reiteratamente segnalato dai servizi sociali e anche dal tutore dei minori, il tribunale era intervenuto per sospendere gli incontri soltanto nel novembre 2018, ossia un anno e nove mesi dopo la prima segnalazione.

Inoltre, il tribunale, sebbene informato che i minori avevano bisogno di seguire un percorso di sostegno psicologico, non sembrava aver tenuto conto del loro benessere, anzi gli incontri con G.C. li avevano esposti sia a essere testimoni delle violenze commesse nei confronti della propria madre, che a quelle direttamente subite a causa dell'aggressività del loro padre. La Corte ha rilevato che il tribunale non aveva mai valutato il rischio al quale erano esposti i minori e non aveva bilanciato i diversi interessi in gioco. In particolare, dalla motivazione delle sue decisioni non risulta va che l'interesse superiore dei minori ad uno sviluppo sano e sereno fosse stato considerato prevalente rispetto all'interesse di G.C. a mantenere dei contatti con loro e a proseguire gli incontri.

Il solo fatto che i minori siano stati costretti ad incontrare il loro padre nelle descritte condizioni è ragione sufficiente per la Corte per dichiarare l'avvenuta violazione dell'articolo 8 della Convenzione nei loro confronti.

Quanto all'asserita violazione dell'articolo 8 nei confronti della madre, per il fatto di essere stata ritenuta genitore poco collaborativo e di essere stata sospesa dalla sua potestà genitoriale per il solo motivo di aver voluto proteggere i figli, per la mancanza di sicurezza degli incontri con il padre, la Corte ha esaminato le circostanze del caso – inquadrate in un contesto di violenza domestica - al fine di verificare se l'autorità giudiziaria intervenuta abbia giustificato con motivi pertinenti e sufficienti la sospensione per tre anni della responsabilità genitoriale materna, tenendo conto dell'interesse superiore dei minori e garantendo un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco. Nel caso concreto, la Corte ha osservato che la decisione di sospensione della responsabilità genitoriale emessa dal Tribunale per i minorenni di Roma è stata poi confermata dalla Corte d'appello, e revocata soltanto nel maggio 2019, nonostante la domanda formulata dal procuratore il 10 novembre 2018 e quella dei servizi sociali trasmessa nell'aprile 2019. Sebbene la sospensione della responsabilità genitoriale non abbia provocato un cambio di domicilio dei minori, che sono rimasti a vivere con la madre, tuttavia, la Corte ha osservato che la sospensione della responsabilità

genitoriale comporta, nella legislazione italiana, la privazione del diritto di prendere decisioni nell'interesse dei figli, di rappresentarli legalmente e di influire in qualsiasi modo sul loro sviluppo personale, anche se il genitore la cui responsabilità genitoriale è stata sospesa convive con loro.

Tenuto conto di tali elementi, la Corte ha constatato che sia il tribunale che la corte d'appello avevano motivato la loro decisione sulla base di un presunto comportamento ostile della ricorrente nei confronti dell'esercizio della bigenitorialità da parte dell'ex convivente, senza tenere conto né delle difficoltà, ripetutamente segnalate, che avevano caratterizzato lo svolgimento degli incontri tra il padre i figli, né delle gravi condotte violente, maltrattanti e persecutorie alle quali era stato sottoposto il nucleo familiare, che avevano dato origine al procedimento penale per maltrattamenti in famiglia a carico del padre.

La Corte ha, quindi, ritenuto che i giudici nazionali non abbiano giustificato con motivi sufficienti e pertinenti la loro decisione di sospendere la responsabilità genitoriale della ricorrente, nel periodo compreso tra maggio 2016 e maggio 2019, violando il suo diritto alla protezione della vita familiare sancito dall'articolo 8 della Convenzione.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

Per quanto riguarda la prima ricorrente, la Corte ha constatato che i suoi figli sono rimasti con lei per tutta la durata della misura di sospensione della responsabilità genitoriale e, pertanto, ha ritenuto che la constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione fosse sufficiente per compensare il pregiudizio morale subìto dall'interessata.

A diversa conclusione è giunta con riferimento ai due minori che, secondo la Corte, hanno subito un pregiudizio morale che non poteva essere riparato dalla semplice constatazione di violazione. In loro favore, la Corte ha accordato, congiuntamente, la somma di 7.000 euro, a titolo di danno morale.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa soddisfazione accordata dalla Corte esaurisce il profilo delle misure individuali.

Sul piano delle misure generali, si evidenzia che la Corte ha inquadrato il caso in esame nell'ambito di un contesto di violenza domestica. E in tale prospettiva, la Corte, per affermando che le leggi in vigore non prevedono un obbligo esplicito per gli enti istituzionali di garantire che, nel definire i diritti di affidamento e di visita, si tenga conto degli episodi di violenza rientranti nel

campo di applicazione della Convenzione di Istanbul, ha richiamato i rilievi del GREVIO[18], che nel rapporto sull'Italia del 14 giugno 2022 afferma che la sicurezza del genitore non violento e dei bambini deve essere un elemento centrale nella valutazione dell'interesse superiore del minore in materia di custodia e diritti di visita, come previsto dall'art. 31 della Convenzione di Istanbul[19].

La Corte Edu, in particolare, condivide le preoccupazioni del GREVIO circa l'esistenza di una pratica, diffusa nei tribunali civili, che consiste nel considerare le donne che denunciano fatti di violenza domestica per rifiutarsi di partecipare agli incontri tra i loro figli e il loro ex compagno e per opporsi all'affidamento condiviso con quest'ultimo o al fatto che quest'ultimo goda di un diritto di visita, come genitori "non collaborativi" e dunque "madri inadeguate" che meritano una sanzione.

Su tale tematica si rinvia alla trattazione svolta nel Capitolo III, paragrafo 1.2.7, sulle misure adottate a livello legislativo e amministrativo per contrastare e prevenire le violazioni convenzionali in materia di violenza domestica e di genere e obblighi di protezione.

1.1.9. In materia di procedimento di accertamento della paternità

Scalzo c. Italia – Sentenza del 6 dicembre 2022 (Ricorso n. 8790/20)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**

QUESTIONE TRATTATA

Eccessiva lunghezza di un procedimento per l'accertamento della paternità – Incertezza prolungata nell'accertamento della filiazione e, conseguentemente, dell'identità personale – Impatto sulla vita familiare del ricorrente - Assenza di misure di accelerazione della procedura.

Il ricorso è stato presentato alla Corte Edu il 29 gennaio 2021 dalla signora Scalzo per lamentare la violazione nei suoi confronti degli articoli 6 e 8 della Convenzione, a causa della prolungata impossibilità – iniziata nel 2010 e perdurante al momento della pronuncia della sentenza nel 2022 – di intraprendere un'azione di accertamento della sua effettiva paternità biologica, non

[18] Il GREVIO "*Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence*" è un Gruppo di esperti indipendenti, istituito dalla Convenzione di Istanbul, che ha il compito di vigilare e valutare, attraverso rapporti periodici forniti dagli Stati, le misure adottate dalle parti contraenti ai fini dell'applicazione della Convenzione.

[19] Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica - Articolo 31 - Custodia dei figli, diritti di visita e sicurezza – *"1 Le Parti adottano misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione. 2 Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini."*.

Indice

potendo avere, per quasi dodici anni, una sentenza definitiva nel procedimento, propedeutico, di disconoscimento di paternità, rispetto alla paternità attribuita alla nascita.

Questi, in sintesi i fatti. Nel 2010, la ricorrente aveva proposto ricorso dinanzi al Tribunale di Catanzaro, al fine di dimostrare l'assenza di parentela tra lei e il marito di sua madre, SC., sostenendo che il proprio padre biologico ne era il datore di lavoro, MT. Con sentenza resa il 1° luglio 2015, il Tribunale di Catanzaro ha accolto la richiesta della ricorrente e ha ritenuto che SC non fosse il suo padre biologico. La sentenza è stata confermata dalla Corte d'appello di Catanzaro il 23 agosto 2018. Contro tale sentenza si è appellato uno dei figli di S.C. Nel frattempo, la ricorrente ha proposto un'azione di riconoscimento di paternità contro M.T. In data 17 luglio 2018 il Tribunale di Catanzaro ha dichiarato inammissibile la domanda in quanto non era ancora definitiva la decisione con cui i giudici avevano accolto il ricorso di disconoscimento della paternità, essendo la sua definizione, nel diritto interno, il presupposto per l'esercizio dell'azione di riconoscimento di paternità.

- ***Violazione dell'articolo 8***

Tenuto conto del fatto che le doglianze erano strettamente connesse, la Corte ha esaminato il ricorso unicamente sotto il profilo dell'articolo 8. Preliminarmente, la Corte ha respinto l'eccezione del Governo sul mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, fondato sull'argomento che la ricorrente avrebbe potuto impugnare in appello la decisione del tribunale. La Corte ha ritenuto che se anche la Corte d'appello avesse accolto il ricorso contro tale decisione, il procedimento per il riconoscimento sarebbe comunque rimasto in sospeso in attesa dell'esito della procedura di disconoscimento di paternità e ciò avrebbe lasciato l'interessata nella posizione di incertezza giuridica. Quanto all'eccezione sulla mancata attivazione del rimedio previsto dalla legge Pinto, per lamentare l'eccessiva durata del procedimento, la Corte ha rammentato che, nei procedimenti la cui durata produce un impatto evidente sulla vita familiare del ricorrente (e che rientrano dunque nell'articolo 8 della Convenzione), è necessario un approccio più rigoroso che obblighi gli Stati a creare un ricorso che sia al tempo stesso preventivo e risarcitorio. A tale riguardo, ha osservato che l'obbligo positivo che incombe allo Stato di adottare misure idonee ad assicurare il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita familiare rischiava di divenire illusorio se l'interessato disponeva soltanto di un ricorso risarcitorio che poteva portare unicamente al riconoscimento, a posteriori, di un indennizzo pecuniario *(Kuppinger c. Germania, n. 62198/11, § 143, 15 gennaio 2015, e Macready c. Repubblica ceca, nn. 4824/06 e 15512/08, § 48, 22 aprile 2010).*

Nel merito del caso, la Corte ha osservato che la ricorrente si trovava da ben dodici anni nell'incertezza per quanto riguarda la sua identità personale, a causa dell'impossibilità di intentare un'azione volta alla dichiarazione di paternità poiché la sentenza pronunciata nell'ambito della

procedura di disconoscimento di paternità non era ancora definitiva. Secondo la Corte, le persone che si trovano nella situazione descritta dalla ricorrente hanno un interesse vitale, protetto dalla Convenzione, a ottenere le informazioni che sono per loro indispensabili per scoprire la verità su un aspetto importante della loro identità personale. Un sistema come quello dell'Italia, che prevede che l'azione di disconoscimento di paternità è pregiudiziale all'azione volta alla dichiarazione di paternità, può in linea di principio essere considerato compatibile con gli obblighi derivanti dall'articolo 8, purché sia assicurata la protezione degli interessi della persona che cerca di determinare la propria filiazione, cosa che non avviene quando le procedure durano molti anni.

Con riguardo all'assenza nell'ordinamento interno di misure che consentano di evitare il perdurare di uno status di incertezza giuridica in questi casi, la Corte ha osservato che la Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 177 del 14 luglio 2022, ha espressamente invitato il legislatore a intervenire per regolamentare le questioni relative all'accertamento della verità biologica, procedendo ad una "*revisione organica della materia in esame*", in modo da non limitare in maniera sproporzionata i diritti fondamentali della persona garantiti dalla Costituzione.

Ciò osservato, la Corte ha definitivamente concluso che l'interessata è rimasta troppo a lungo in uno stato di incertezza prolungata per quanto riguarda la sua identità personale, a causa della lentezza dei procedimenti e della mancanza di uno strumento giuridico che le consentisse di superare tale situazione e che ciò ha causato una lesione sproporzionata del diritto al rispetto della sua vita privata, garantito dalla Convenzione, con conseguente violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha riconosciuto alla ricorrente la somma di euro 10.000 a titolo di danno morale, oltre al rimborso delle spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La sentenza è diventata definitiva il 6 marzo 2023. Le somme riconosciute alla ricorrente sono state pagate.

Sul piano delle misure generali, già in sede di osservazioni difensive, si era evidenziato come l'ordinamento italiano riconosca massima importanza e tutela al diritto al riconoscimento dello status filiale corrispondente alla verità biologica, quale componente essenziale del diritto all'identità personale. Sulle ragioni della scelta legislativa di subordinare l'azione di rivendica della paternità biologica al preventivo disconoscimento dello status di figlio legittimo, ha richiamato quanto osservato, sui fatti di causa, dal Presidente della 1^ sezione civile della Corte d'appello di Catanzaro,

secondo cui "*l'azione di disconoscimento di paternità costituisce il necessario antecedente logico-giuridico dell'accertamento della paternità naturale, poiché solamente la sentenza, passata in giudicato, che accoglie l'azione di disconoscimento di paternità del figlio concepito o nato durante il matrimonio, avendo natura di pronuncia di accertamento, travolge, con effetti ex tunc ed erga omnes, lo stato di figlio legittimo del disconosciuto, cui può conseguire l'esperimento dell'azione di riconoscimento giudiziale di paternità*". Ciò, in piena aderenza all'orientamento della Corte di cassazione che, sul rapporto tra l'azione di disconoscimento di paternità ed azione di riconoscimento giudiziale di paternità, ha precisato che "*tra l'azione di disconoscimento della paternità e quella di dichiarazione giudiziale di altra paternità, sussiste un nesso di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico con la conseguenza che, in pendenza del primo giudizio, il secondo, ex art. 295 c.p.c., deve essere sospeso, coerentemente con l'art. 253 c.c*" (Cfr. ordinanza n. 17392 del 2018), nonché che "*In tema di azioni di stato, colui che affermi di essere il padre biologico di un figlio nato in costanza di matrimonio non può agire per l'accertamento della propria paternità se prima non viene rimosso lo "status" di figlio matrimoniale con una statuizione che abbia efficacia l 'erga omnes*" (Cfr. sentenza n. 27560 del 2021).

Va, inoltre, ricordata la sentenza n. 272 del 2017, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che in tutti i casi di possibile divergenza tra identità genetica ed identità legale, si pone la necessità del bilanciamento tra la verità biologica e gli elementi che concorrono a definire la complessiva identità del minore, anche potenzialmente confliggenti, quale quello alla conservazione dello status già acquisito e che il *favor veritatis* non costituisce un valore di rilevanza costituzionale assoluta, atteso che l'art. 30 della Costituzione non ha attribuito preminenza indefettibile alla verità biologica rispetto a quella legale.

In tale quadro giurisprudenziale è, di nuovo, intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 177 del 2022, evocata dagli stessi giudici di Strasburgo, intervenuta sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 269 c.c., sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111 e 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione, nella parte in cui, nel prevedere che l'azione giudiziale di paternità o maternità è esperibile solo nei casi in cui il riconoscimento è ammesso, non consente l'esercizio dell'azione al fine di ottenere una pronuncia condizionata al successivo esercizio dell'azione di disconoscimento.

Con questa sentenza, la Corte, ha dichiarato l'inammissibilità della questione, preso atto "*che, per rimuovere il vulnus lamentato dal giudice a quo, eliminando la condizione del giudizio demolitivo del precedente status, sarebbe necessaria una riforma di sistema idonea a farsi carico di molteplici profili. L'esigenza di coniugare la tutela dei diritti di chi vuol far accertare una nuova identità, con la protezione di chi, sulla base della efficacia certativa del titolo, vanta il precedente status, rende, infatti, necessario un intervento di competenza del legislatore. In particolare, l'effetto caducatorio dello status pregresso andrebbe*

esplicitato per consentire al giudice di tenere conto degli interessi coinvolti da tale effetto demolitivo. Da un lato, in un eventuale giudizio promosso nell'interesse del figlio minore, il giudice dovrebbe poter ponderare che dall'accertamento del nuovo status discende anche la rimozione del legame antecedente. Da un altro lato, andrebbe disposto (o almeno reso desumibile dalla previsione esplicita della caducazione del pregresso status) l'intervento necessario nel giudizio del genitore esposto al citato meccanismo. Senza una riforma di sistema, l'attuale disciplina della dichiarazione giudiziale di paternità o maternità farebbe residuare una tutela debolissima al genitore, benché dotato di un titolo di stato. Questi avrebbe, infatti, una semplice facoltà di intervenire nel giudizio, come «chiunque vi abbia interesse» (art. 276, secondo comma, cod. civ.), o potrebbe proporre, avverso la sentenza che accerta il nuovo status, un'opposizione di terzo, ai sensi dell'art. 404, primo comma, del codice di procedura civile. Da ultimo, andrebbe, altresì, effettuato un intervento organico, che valuti le ricadute su altre disposizioni (a partire dall'art. 239 cod. civ.) e provveda agli opportuni coordinamenti." (par. 6.1).

"In definitiva, tanto l'esigenza che sia il legislatore a procedere a una «revisione organica della materia in esame» (sentenza n. 101 del 2022 e, in senso analogo, di recente, sentenze n. 143, n. 100 e n. 22 del 2022, n. 151, n. 32 e n. 33 del 2021; n. 80 e n. 47 del 2020, n. 23 del 2013), facendosi carico della complessità degli interessi coinvolti, onde prevedere «cautele» (sentenza n. 143 del 2022) ed evitare «disarmonie» (sentenza n. 32 del 2021), quanto il carattere generico e ambiguo del petitum formulato in via principale (sentenze n. 239 e n. 237 del 2019) inducono questa Corte a dichiararne l'inammissibilità." (par.6.3).

La conclusione è, quindi, il chiaro, netto richiamo all'intervento del legislatore: *"Spetterà, dunque, al legislatore, nella sua discrezionalità, valutare, alla luce dell'evoluzione delle tecniche di accertamento della filiazione, come un intervento di sistema possa tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, senza comprimere in maniera sproporzionata diritti di rango costituzionale."* (par. 7).

1.1.10. In materia di accoglienza dei minori stranieri

Darboe e Camara c. Italia – Sentenza del 21 luglio 2022 (Ricorso n. 5797/17)

Esito:

- **Violazione dell'articolo 8**
- **Violazione dell'articolo 3**
- **Violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 8 e 3**

QUESTIONE TRATTATA

Collocamento di un minore in un centro di accoglienza per adulti – Accertamento dello *status* di minore non accompagnato - Sottoposizione a una procedura di determinazione dell'età inadeguata – Mancata applicazione delle garanzie procedurali per i richiedenti asilo minori non accompagnati – Mancata applicazione del principio della presunzione di minore età - Assenza di un mezzo di ricorso adeguato.

Indice

Il ricorso alla Corte di Strasburgo è stato presentato congiuntamente dal signor Darboe, cittadino gambiano e dal signor Camara, cittadino guineano, giunti in Italia in modo fortunoso nel 2016 e successivamente ospitati in un centro di accoglienza per maggiorenni. La posizione del signor Camara è stata stralciata dalla Corte, poiché il ricorrente si è reso irreperibile e non ha manifestato intenzione di proseguire il ricorso.

Il sig. Darboe, all'arrivo in Italia, aveva chiesto asilo come minore non accompagnato. Dopo un primo collocamento in un centro per minori stranieri non accompagnati, su richiesta della Prefettura, fu sottoposto ad esame radiografico del polso e della mano, da parte di un medico della ASL, per l'accertamento dell'età. Poiché la valutazione del referto attribuiva al ricorrente l'età di diciotto anni. Trasferito nel centro di accoglienza per maggiorenni di Cona, il ricorrente ricevette assistenza dai legali dell'ASGI, che, il 16 gennaio 2017, depositarono un'istanza presso il Tribunale di Venezia, chiedendo la nomina di un tutore, assumendo che al ricorrente, registrato quale minore dalla ASL che gli aveva fornito la tessera sanitaria, non erano state riconosciute le garanzie previste dall'articolo 19 del d.lgs. n. 25 del 2008 e che era stato collocato in una struttura di accoglienza per maggiorenni, afflitta da gravi inadeguatezze gestionali, situazione di sovraffollamento estremamente critica con episodi quotidiani di violenza, spaccio e altre manifestazioni criminali, carenza di attività educative e ricreative, assenza di un'assistenza sanitaria adeguata e di assistenza psicologica, mancanza di accesso a informazioni e ad assistenza di tipo legale. In data 21 gennaio 2017, il ricorrente presentò ricorso alla Corte, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento, chiedendo di essere trasferito in strutture in cui gli potessero essere assicurate condizioni di accoglienza adeguate in quanto minore non accompagnato. La Corte accolse il ricorso e chiese al Governo di trasferire il ricorrente in strutture adeguate alla sua condizione. Quattro giorni dopo il provvedimento della Corte, il ricorrente fu trasferito in un centro per minori. Precedentemente, il 18 gennaio 2017, il ricorrente aveva presentato il ricorso alla Corte di Strasburgo, lamentando che le modalità con cui le autorità avevano gestito la sua permanenza dal momento del suo sbarco in Italia, senza tenere conto della sua dichiarazione di essere un minorenne e senza fornirgli l'assistenza adeguata, le condizioni della sua permanenza nel centro di accoglienza di Cona, il fatto di essere stato sottoposto ad un esame di natura medica per l'accertamento dell'età senza il suo consenso e senza aver avuto accesso al referto, nonché il fatto di essersi trovato nell'impossibilità di presentare un ricorso contro la decisione delle autorità di considerarlo maggiorenne, avevano violato i suoi diritti, sanciti dagli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata), 3 (proibizione della tortura) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione.

➢ ***Violazione dell'articolo 8***

La Corte ha osservato che la sostanza delle doglianze sottoposte al suo giudizio era la mancata adozione da parte dello Stato di tutte le misure necessarie per proteggerlo, in quanto minore, e assicurare le garanzie procedurali connesse al suo *status*, anche in relazione alla determinazione della sua età. Si trattava, quindi, di stabilire se le autorità nazionali avessero assicurato le garanzie procedurali derivanti dallo *status* del ricorrente di minore non accompagnato, richiedente protezione internazionale.

Al riguardo la Corte ha ricordato che, all'epoca dei fatti, il diritto interno e quello dell'Unione europea prevedevano già alcune garanzie per i minori non accompagnati richiedenti asilo, richiamando, in particolare, l'articolo 19 del decreto legislativo n. 25 del 2008, di attuazione dell'articolo 17 della direttiva dell'Unione europea 2005/85, recante norme minime per le procedure applicate al fine del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, che ha previsto garanzie per i minori non accompagnati quali l'assistenza di un tutore durante la domanda di protezione internazionale, la necessità di ottenere il consenso della persona per una visita medica, non invasiva, in caso di dubbio sulla sua minore età, il diritto di essere informato del fatto che l'età può essere determinata mediante un esame medico, il tipo di esame che deve essere svolto e le sue conseguenze in relazione alla sua domanda. Inoltre, l'articolo 26 del decreto prevede che, quando la domanda di protezione internazionale è presentata da un minore non accompagnato, il procedimento debba essere sospeso e debba essere aperta la procedura per nominare un tutore. I commi 1 e 2 dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che attua le direttive dell'Unione europea 2013/32 e 2013/33, in materia di procedure di asilo, affermano la fondamentale importanza del principio dell'interesse superiore del minore nell'attuazione delle misure di accoglienza, tra l'altro precisano che è necessario svolgere un colloquio con il minore, in modalità adeguate, anche per accertare la sua eventuale condizione di vittima di tratta o la possibilità di un ricongiungimento familiare. La Corte ha ricordato anche le misure amministrative, tra cui la circolare del Ministro dell'Interno del 9 luglio 2000, che menzionava il margine di errore insito nell'esame di determinazione dell'età dei migranti minorenni; le linee-guida sui minori stranieri non accompagnati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del 19 dicembre 2013, in cui è previsto che l'età debba essere determinata, dalle autorità competenti, nel dovuto rispetto dei diritti e delle garanzie stabilite per i minori. Per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea, vigente all'epoca dei fatti, la Corte ha rinviato alle direttive 2005/85 e 2011/95 (§§ 75 e 76), 2013/32 (§ 77) e 2013/33 (§ 78), tutte recepite nell'ordinamento italiano.

Tutti questi testi riconoscono chiaramente la primaria importanza dell'interesse superiore del minore e del principio della presunzione della minore età, nei confronti dei minori migranti non

accompagnati che giungono in Europa. In particolare, è dedicata attenzione alla necessità che al minore sia immediatamente fornito un tutore e che egli sia assistito durante la procedura di asilo. Tuttavia, nonostante questo quadro normativo fosse in grado di assicurare il rispetto dell'interesse superiore del minore, la Corte ha rilevato che è indubbio che, sebbene il ricorrente al momento del suo arrivo in Italia, avesse dichiarato la sua minore età e l'intenzione di chiedere la protezione internazionale, in quel momento non sia stata avviata la procedura per la nomina di un tutore. Solo dopo il trasferimento al centro di accoglienza per adulti di Cona, il ricorrente, grazie all'assistenza dei legali dell'ASGI, aveva potuto presentare al tribunale la domanda per la tutela e ciò, secondo la Corte, gli aveva impedito di presentare una domanda di asilo debitamente ed efficacemente. La Corte ha ritenuto, altresì, indubbio, che lo *status* di minore del ricorrente non era stato preso in seria considerazione dato che era stato collocato in un centro per adulti. Inoltre era stato sottoposto, presumibilmente senza il suo consenso, date le condizioni di assenza di un tutore e/o di un legale, ad un esame medico e non gli era stato notificato il referto di tale esame. La Corte ha rilevato anche che non era stata assunta alcuna decisione giudiziaria o misura amministrativa che concludesse che il ricorrente era maggiorenne, il che non gli aveva permesso di presentare appello. Nonostante le autorità abbiano provveduto subito al trasferimento del ricorrente in un centro per minori, dopo l'avviso della Corte ex articolo 39 del Regolamento, rimaneva il fatto che il ricorrente era rimasto per quattro mesi in una situazione inadeguata, a causa del mancato riconoscimento delle sue esigenze in quanto minore non accompagnato.

La Corte ha ribadito che l'interesse degli Stati a sventare i tentativi di aggirare le norme in materia di immigrazione non deve privare i minori stranieri, specialmente se non accompagnati, della protezione giustificata dal loro *status.* Nel caso di specie, la Corte ha osservato che le autorità italiane non avevano applicato il principio della presunzione della minore età, che la Corte ritiene essere un elemento inerente alla tutela del diritto al rispetto della vita privata di uno straniero non accompagnato che dichiara di essere minorenne. Tale principio implica che la procedura pertinente debba essere accompagnata da sufficienti garanzie procedurali. All'epoca dei fatti oggetto della causa, tali garanzie comprendevano chiaramente, sia nel diritto interno che in quello dell'Unione europea, la nomina di un rappresentante legale o di un tutore, l'accesso a un difensore e la partecipazione informata alla procedura di determinazione dell'età della persona la cui età era dubbia.

Date le circostanze, la Corte ha concluso che, nel caso di specie, le autorità non abbiano agito con ragionevole diligenza e non abbiano quindi osservato il loro obbligo positivo di assicurare il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata, violando gli obblighi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione.

Indice

➢ ***Violazione dell'articolo 3***

La Corte ha ricordato che le condizioni di accoglienza dei minori richiedenti asilo devono essere adeguate alla loro età, per assicurare che tali condizioni non creino una situazione di stress e ansia, con conseguenze particolarmente traumatiche. Diversamente, le condizioni in questione raggiungerebbero la soglia di gravità richiesta per essere comprese nell'ambito della proibizione di cui all'articolo 3 della Convenzione (si *veda Tarakhel c. Svizzera [GC], n. 29217/12, CEDU 2014, §§ 119, (estratti))*. Per la Corte è importante anche tenere presente che l'estrema vulnerabilità del minore è il fattore decisivo e prevale sulle considerazioni relative al suo *status* di immigrato illegale, dal momento che i minori in questo contesto hanno esigenze specifiche che sono connesse non soltanto alla loro età e al difetto di indipendenza, bensì anche al loro *status* di richiedenti asilo.

La Corte ha rilevato che il ricorrente aveva fornito diversi documenti probatori a sostegno delle sue affermazioni (in particolare, un'interrogazione parlamentare presentata da un membro del Parlamento, che ha visitato Cona il 16 novembre 2016, e il rapporto dell'organizzazione non-governativa Associazione Giuristi Democratici sulla visita a Cona il 4 gennaio 2017). Tali documenti confermavano le informazioni concernenti il sovraffollamento nel centro, l'insufficienza del personale e le difficoltà ad accedere alle cure. L'essere stato considerato maggiorenne e l'essere stato trattenuto a Cona per oltre quattro mesi sono state ritenute circostanze di per sé problematiche in ordine alla vulnerabilità e alla dignità del ricorrente. Pur sensibile alle difficoltà, rappresentate dal Governo, di far fronte al massiccio fenomeno migratorio e al drammatico aumento, nel periodo in cui avvenivano i fatti di causa, del numero dei minori non accompagnati, la Corte non ha potuto che ribadire la propria consolidata giurisprudenza, secondo la quale, dato il carattere assoluto dell'articolo 3, le difficoltà derivanti dall'accresciuto afflusso di migranti e richiedenti asilo, in particolare per gli Stati che costituiscono le frontiere esterne dell'Unione europea, non esonerano gli Stati membri del Consiglio d'Europa dai loro obblighi ai sensi di tale disposizione (si vedano *M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC], n. 30696/09, § 223; Hirsi Jamaa e altri c. Italia [GC], n. 27765/09, § 122, CEDU 2012; e Khlaifia e altri c. Italia ([GC], n. 16483/12, 15 dicembre 2016, § 184;* si raffronti *J.R. e altri c. Grecia, n. 22696/16, § 137, 25 gennaio 2018)*. Pertanto, in considerazione della durata e delle condizioni della permanenza del ricorrente nel centro di accoglienza per adulti di Cona, la Corte ha concluso che il ricorrente è stato sottoposto a un trattamento inumano e degradante con conseguente violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

➢ ***Violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 e 8***

Il ricorrente aveva lamentato che l'ordinamento giuridico italiano non prevedeva, all'epoca dei fatti, un rimedio effettivo per dolersi delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o l'idoneità di un determinato centro di accoglienza e di non avere avuto accesso alle informazioni legali pertinenti. In ordine alle sue condizioni di accoglienza, il ricorrente aveva osservato che poteva essere proposto reclamo al giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 142 del 2015, ma soltanto nella misura in cui esso concerneva il rifiuto di collocarlo in una struttura di accoglienza. Il ricorrente aveva, inoltre, sostenuto che era stata depositata un'istanza in tribunale all'attenzione del giudice tutelare di Venezia, ma che non aveva mai ricevuto informazioni sul suo esito.

Esaminando queste doglianze, la Corte ha ricordato che l'articolo 13 della Convenzione garantisce la disponibilità, a livello nazionale, di un ricorso per ottenere l'applicazione della sostanza dei diritti e delle libertà previsti dalla Convenzione, qualunque sia la forma con cui essi sono assicurati. L'effetto di tale disposizione è quindi di esigere la previsione di un ricorso interno per trattare la sostanza di una "*doglianza sostenibile*" ai sensi della Convenzione e di concedere un'adeguata riparazione.

La Corte ha osservato che il Governo, sebbene abbia dichiarato che il ricorrente aveva a disposizione la possibilità di presentare ricorsi, non aveva indicato alcuno specifico ricorso mediante il quale egli avrebbe potuto lamentare le sue condizioni di accoglienza a Cona. Ha, pertanto, riconosciuto l'avvenuta violazione dell'articolo 13, in combinato disposto con gli articoli 3 e 8 della Convenzione.

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

Considerate la sofferenza e la frustrazione patite dal ricorrente, derivanti dalle violazioni della Convenzione accertate nella sentenza, la Corte ha riconosciuto, in suo favore, a titolo di danno morale, la somma di euro 7.500, oltre alle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il Governo ha depositato un bilancio d'azione con il quale sono state illustrate le misure intraprese, oggetto di esame da parte del Comitato dei Ministri nella riunione n. 1475 di settembre 2023.

Quanto alle misure individuali le autorità hanno rappresentato che l'equa soddisfazione liquidata dalla Corte Edu è stata interamente pagata al ricorrente, che risulta aver beneficiato fino a dicembre 2021, di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Inoltre, il Ministero dell'interno

ha reso noto che, secondo le informazioni disponibili, il procedimento relativo alla domanda di protezione internazionale presentata dal ricorrente si è concluso il 25 maggio 2022, per intervenuta rinuncia da parte dell'interessato.

A livello di misure generali, le autorità hanno ricordato che il legislatore ha introdotto, con la legge 7 aprile 2017, n. 47 (c.d. Legge Zampa), recante "*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*", importanti modifiche normative volte a rafforzare la tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) richiedenti la protezione internazionale e a migliorare i servizi di accoglienza nelle strutture dedicate. A tal fine, sono stati riconosciuti ai minori stranieri non accompagnati i medesimi diritti e la stessa protezione garantiti ai minori aventi cittadinanza italiana o dell'Unione europea. La normativa vigente prevede, tra le varie tutele, il divieto di respingimento alla frontiera (art. 3 della legge n. 47/2017); il divieto di espulsione (articoli 19 e 31 del decreto legislativo n. 286/98 - T.U. Immigrazione), salvo quanto disposto dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato.

Per quanto specificamente attiene al tema affrontato dalla Corte Edu nella sentenza in commento, è stata introdotta una procedura olistica e multidisciplinare per l'accertamento dell'età dichiarata dal presunto minore straniero non accompagnato, qualora questa non possa essere accertata, in via principale, attraverso un documento anagrafico o con l'ausilio delle autorita diplomatico-consolari (articolo 19-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015). Il Ministero dell'interno ha precisato che, oltre alle descritte tutele, sono previste anche particolari garanzie nella fase di identificazione e accertamento dell'età. Infatti, in caso di dubbio sull'età dichiarata dal presunto minore, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre l'accertamento mediante esami socio-sanitari con approccio multidisciplinare, informandone il minore, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua comprensibile per l'interessato e tenendo conto del suo grado di maturità e alfabetizzazione. II minore e l'esercente la potestà genitoriale devono essere, altresì, informati della possibilità e delle conseguenze di un eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami, degli esiti della procedura, qualora il minore decida di sottoporvisi, nonché del risultato dell'accertamento socio-sanitario effettuato. Al fine di garantire l'omogeneità di trattamento sul territorio nazionale e definire, in ambito socio-sanitario, una procedura univoca e appropriata da adottare a livello nazionale, è stato approvato il "*Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*".

Inoltre, l'articolo 5 comma 8 della legge n. 47/2017 sancisce il principio di presunzione della minore età in caso di dubbio e l'articolo 15 della legge n. 47/2017 prevede il diritto di ascolto dei MSNA nei procedimenti che li riguardano. L'articolo 19 del d.lgs. n. 142/2015 prevede il diritto all'accoglienza in strutture dedicate.

Le autorità hanno, infine, segnalato la recente adozione del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 recante "*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*", convertito in legge 5 maggio 2023, n. 50, finalizzato, da un lato, a rafforzare gli strumenti per favorire l'immigrazione legale, potenziando i flussi di migranti e semplificando e accelerando le procedure di rilascio del nulla osta al lavoro, e dall'altro, a favorire una più efficiente gestione del sistema di accoglienza nazionale, prevedendo l'ampliamento della capacità complessiva del sistema di accoglienza e più celeri procedure per l'esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale. Per quanto, in particolare, riguarda i minori stranieri non accompagnati, la novella introdotta dall'art. 4-*bis* di detto decreto prevede il rilascio, al compimento del diciottesimo anno di età dello straniero, di un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro subordinato o autonomo, per un periodo di un anno, previo accertamento della sussistenza dei presupposti e requisiti previsti dalla normativa vigente.

Quanto alle garanzie sull'efficacia dei rimedi interni, il provvedimento di attribuzione dell'età, emesso dal tribunale per i minorenni e notificato allo straniero e all'esercente i poteri tutelari, può essere impugnato in sede di reclamo ai sensi dell'art. 739 c.p.c..

In data 8 settembre 2022, è stata rinnovata, fino al 31 dicembre 2023, la convenzione sottoscritta il 5 dicembre 2019 dal Ministero dell'interno con l'organizzazione *Save the Children*. In virtù del suddetto accordo, *Save the Children* fornisce, a titolo gratuito, informazioni, orientamento legale, mediazione culturale e sostegno psicosociale ai minori non accompagnati e alle famiglie con minori ai valichi di frontiera e nei luoghi di sbarco, e collabora al fine di individuare situazioni di particolare vulnerabilità, incluse le vittime di tratta. Dal mese di dicembre 2020, nelle zone di confine di Lampedusa, a Ventimiglia, in Friuli Venezia-Giulia e nei centri di accoglienza, in particolare in Sicilia e Calabria, l'UNICEF, attraverso un partenariato con *Save the Children*, collabora con le autorità nazionali al fine di rafforzare il sistema di accoglienza e protezione dei minori migranti in condizioni di particolare disagio e di promuovere iniziative di prevenzione e contrasto alla violenza di genere e altre forme di violenza.

1.1.11. In materia di protezione ambientale a tutela della salute umana

Ardimento e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (Ricorso n. 54242/17)
A.A. e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (Ricorso n. 4642/17)
Briganti e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2022 (Ricorso n. 37277/16)
Perelli e altri c. Italia – Sentenza del 5 maggio 2023 (Ricorso n. 48820/19)

Esito:

- **Violazione dell'articolo 8**
- **Violazione dell'articolo 13**

QUESTIONE TRATTATA

Perdurante situazione di inquinamento ambientale nella zona dello stabilimento siderurgico ex ILVA di Taranto – Inquinamento pericoloso per la salute umana - Mancata esecuzione della sentenza di principio *Cordella e altri c. Italia* - Mancanza di un mezzo di ricorso adeguato.

Tutti i ricorsi riguardano le emissioni inquinanti prodotte dall'impianto siderurgico "Ilva", operante nella città di Taranto, e i loro effetti sulla salute della popolazione locale. Diversi ricorrenti lavorano o lavoravano nel suddetto stabilimento. Tra questi ultimi, alcuni hanno contratto delle malattie e sostengono che si tratti malattie professionali, dipendenti dalle sostanze tossiche inquinanti. In alcuni casi le patologie di questi ricorrenti sono state riconosciute dai tribunali come dipendenti da causa professionale in seguito a perizie mediche.

Tutti i ricorrenti chiedevano alla Corte di accertare la violazione degli articoli 2 e 8 della Convenzione per la negligenza dello Stato per non aver adottato le misure legali e regolamentari necessarie a proteggere la loro salute e l'ambiente e aver omesso di fornire loro delle informazioni sull'inquinamento e i conseguenti rischi per la salute; lamentavano, inoltre, la violazione dell'articolo 13 per la mancanza di un ricorso adeguato ad ottenere la cessazione delle asserite violazioni.

➢ *Violazione degli articoli 8 e 13*

Preliminarmente la Corte ha rinviato a quanto accertato e dichiarato in relazione ai fatti di causa, del tutto analoghi, nella sentenza di principio *Cordella e altri c. Italia (nn. 54414/13 e 54264/15, §§ 8-91, 24 gennaio 2019)*[20]. Sulla base di questo precedente, ha respinto le eccezioni procedurali sollevate dal Governo, relative al mancato esaurimento delle vie di ricorso, alla qualità di vittime dei ricorrenti, al superamento del termine di sei mesi e alla generalità e astrattezza delle loro richieste, in quanto identiche a quelle già esaminate e respinte dalla Corte nel caso *Cordella*.

Nel merito, la Corte ha analizzato le doglianze dei ricorrenti unicamente sotto il profilo del loro diritto al rispetto della vita privata, sancito dall'articolo 8 della Convenzione. Sotto tale profilo, la Corte ha ricordato di aver già concluso nella sentenza *Cordella,* che la gestione, da parte delle autorità nazionali, delle questioni ambientali inerenti all'attività di produzione della società Ilva di Taranto, era a un punto morto e di aver constatato anche il protrarsi di una situazione di

[20] Per la sentenza *Cordella e altri c. Italia* si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2019, pag. 92 e ss.

inquinamento ambientale, che metteva in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio. La Corte aveva accertato che le autorità nazionali avevano omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata e, perciò, aveva concluso che l'articolo 8 della Convenzione era stato violato. Nella medesima sentenza di principio la Corte ha considerato, inoltre, che nessuna azione di natura penale, civile o amministrativa disponibile nell'ordinamento interno è in grado di rispondere all'obiettivo delle persone interessate, ossia ottenere il risanamento ambientale dell'area di residenza, e che pertanto era stato violato anche l'articolo 13 della Convenzione. Nella valutazione dei nuovi ricorsi, del tutto analoghi, esaminati tutti gli elementi sottoposti, la Corte non ha ravvisato fatti o argomentazioni a sostegno di una conclusione diversa da quella raggiunta nella sentenza *Cordella*. La Corte ha osservato anche che la procedura di esecuzione della sentenza *Cordella* è pendente dinanzi al Comitato dei Ministri e che dal rapporto relativo alla sua 1398a riunione (DH 9-11 marzo 2021) risultava che le autorità nazionali abbiano omesso di fornire informazioni precise riguardanti l'attuazione effettiva del piano ambientale, elemento fondamentale affinché il funzionamento dell'acciaieria non continui a presentare rischi per la salute (§ 14). La Corte ha ribadito che i lavori di risanamento della fabbrica e del territorio colpito dall'inquinamento ambientale sono di primaria importanza e urgenti e che il piano ambientale, approvato dalle autorità nazionali e recante l'indicazione delle misure e delle azioni necessarie ad assicurare la protezione ambientale e sanitaria della popolazione, deve essere messo in esecuzione nel più breve tempo possibile (*Cordella, § 182*).

Considerati i fatti e tenuto conto della giurisprudenza in materia, la Corte ha concluso per la violazione dei diritti dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e a un ricorso effettivo, protetti dagli articoli 8 e 13 della Convenzione.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha ritenuto che le constatazioni di violazione della Convenzione costituiscano una riparazione sufficiente per il danno morale subìto dai ricorrenti, ad eccezione del Sig. Cosimo Briganti (*Briganti e altri, ricorso n. 48820/19*) e degli eredi del Sig. Nicola Cantore (*Perelli e altri ricorso n. 45242/17)*, ai quali ha riconosciuto, rispettivamente, e cumulativamente per gli eredi, la somma di euro 12.000, oltre al rimborso, per tutti, delle spese sostenute, ove documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure generali, si rinvia alla trattazione svolta nel Capitolo III, paragrafo 1.2.3, sullo stato di esecuzione della sentenza *Cordella e altri c.Italia*.

Indice

1.1.12. In materia di ineffettività del rimedio "Pinto" (articoli 13 e 6)

Verrascina e altri 5 c. Italia – Sentenza del 28 aprile 2022 (ricorsi nn. 15566/13 4030/14 17336/14 10767/15 21564/15 60961/15)

Esito:

- **Violazione dell'articolo 13 e dell'articolo 6 § 1**

QUESTIONE TRATTATA

Ineffettività del rimedio *ex lege* Pinto – Illegittimità della previsione della necessità della sentenza definitiva del procedimento per l'esperimento dell'azione risarcitoria.

Con sei ricorsi (riuniti dalla Corte), i ricorrenti lamentavano la violazione dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) e dell'articolo 6 § 1 (diritto a un equo processo) della Convenzione per l'inefficacia del rimedio previsto dalla legge n. 89 del 2001, a seguito della modifica dell'articolo 4[21], introdotta con il decreto legge n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012, che limitava la possibilità di proporre un ricorso risarcitorio per l'eccessiva durata di un procedimento dinanzi ai tribunali nazionali unicamente a decorrere dalla data della decisione definitiva.

➢ ***Violazione dell'articolo 13***

La Corte, dopo ver rammentato che, per quanto riguarda la durata del procedimento, i ricorsi di cui dispone un soggetto a livello interno sono "effettivi", ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, quando permettono di far intervenire in maniera più celere la decisione dei giudici aditi o di fornire all'interessato una riparazione adeguata per i ritardi già subiti, ha osservato che la questione dell'effettività del ricorso risarcitorio a seguito della riforma della legge Pinto, operata dalla legge 134 del 2012, era stata stigmatizzata già nel 2012 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con una decisione (CM/Del/Dec(2012)1157) nella quale ha rilevato *"con preoccupazione che alcune recenti modifiche apportate alla legge Pinto, che subordinano l'accesso alla via di ricorso prevista da questa legge alla conclusione definitiva del procedimento principale, (...) potrebbero sollevare delle questioni di compatibilità con le esigenze della Convenzione e con la giurisprudenza della Corte in materia di efficacia delle vie di ricorso e di criteri di indennizzo"*. Ha, inoltre, richiamato la sentenza n. 30 del 2014 con cui la Corte costituzionale aveva affermato che il differimento della presentazione della domanda di riparazione alla fine del procedimento nel quale si era verificato il ritardo aveva un impatto

[21] Legge n. 89 del 2001, c.d. "legge Pinto", Articolo 4 – Termine e condizioni di proponibilità *"La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva". La legge 134/2012 ha modificato l'articolo 4 come segue: "La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva".*

sull'effettività del ricorso in questione e, basandosi su questa constatazione, aveva invitato il legislatore ad adottare delle misure "*per raggiungere un fine costituzionalmente necessario*", allo stesso tempo, sottolineando che il protrarsi dell'inerzia del potere legislativo non poteva essere tollerata con invito al legislatore a modificare l'articolo 4 della legge Pinto.

Preso atto della sentenza n. 88 del 2018, con la quale, quattro anni dopo, constatata l'inerzia del Parlamento, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 4, affermando che il rimedio risarcitorio era l'unico ricorso disponibile e che obbligare l'interessato a dover attendere la conclusione del procedimento "*significava sovvertire la ratio per la quale [il ricorso] era stato concepito*", e ciò era incompatibile con la Costituzione, la Corte di Strasburgo ha ribadito che un ricorso per essere considerato effettivo deve poter porre direttamente rimedio alla situazione denunciata e presentare ragionevoli prospettive di successo.

La Corte ha, quindi, concluso che il ricorso previsto dalla legge Pinto, a seguito della riforma del 2012 e fino alla sentenza della Corte costituzionale del 2018, non poteva essere considerato un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 6 § 1***

Per quanto riguarda la durata dei procedimenti dinanzi ai giudici interni, la Corte ha osservato che la durata variabile ti tali procedimenti, compresa tra nove e ventiquattro anni, era eccessiva e non rispondente al requisito del "termine ragionevole" previsto dall'articolo 6 § 1.

- ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte, valutando caso per caso, ha riconosciuto solo d alcuni dei ricorrenti un'equa soddisfazione a titolo di danno morale, oltre al rimorso delle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure generali, si segnala che, per la tematica affrontata, l'esecuzione della sentenza in esame è stata sottoposta al monitoraggio da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel "Gruppo *Olivieri e altri*", comprendente i casi riguardanti, nel complesso, l'effettività del rimedio "Pinto" per le lungaggini dei procedimenti giurisdizionali amministrativi.

Per il *Gruppo Olivieri*, il monitoraggio è stato chiuso favorevolmente, alla luce di un generale apprezzamento per i risultati raggiunti sia con riguardo alle criticità delle modifiche introdotte alla legge Pinto del 2012, sia con riguardo, in generale, all'inefficacia del rimedio. Per maggiori dettagli si rinvia al Capitolo III, paragrafo 1.4.

Ciò ad eccezione proprio del caso *Varrascina*, per il quale il Servizio dell'esecuzione del Comitato dei Ministri attende una conferma di pagamento dell'equa soddisfazione.

1.2. Le sentenze di non violazione

1.2.1. In materia di procedimento penale a seguito della denuncia per abusi sessuali (articolo 3)

D.K. c. Italia – Sentenza del 1° dicembre 2022 (Ricorso n. 14260/17))

Esito:

- **non violazione dell'articolo 3, sotto il profilo procedurale**

QUESTIONE TRATTATA

Indagine effettiva condotta con diligenza dalle autorità nazionali a seguito della denuncia della ricorrente per abusi sessuali – Irretroattività nell'applicazione dell'articolo 609-*septies* c.p. legge n. 66 del 15 febbraio 1996 – Correttezza procedurale.

Il ricorso dinanzi alla Corte Edu origina dalla denuncia per i reiterati abusi sessuali subiti dalla ricorrente (quando aveva tra gli 11 e i 24 anni), e da sua sorella, ad opera dello zio, V.S., al quale la madre le aveva affidate.

Dopo aver tentato - senza successo - di ottenere un risarcimento da V.S. in via transattiva, il 5 febbraio 1999, la ricorrente, che aveva all'epoca 36 anni, depositò una denuncia penale. Sua sorella fece lo stesso il 3 giugno successivo. Fu avviata un'indagine preliminare. La perizia dello psicologo M. fu inserita nel fascicolo e furono sentite la madre della ricorrente e sua sorella. Il 12 luglio 1999, il procuratore richiese l'archiviazione del caso, ritenendo che la denuncia fosse tardiva. Il procuratore ritenne che le condotte denunciate integrassero i reati di abuso sessuale continuato, in danno delle due minori, protrattosi, in ragione della sudditanza psicologica indotta dagli abusi stessi, nonché dal fatto, aggravante, dell'affidamento a V.S. delle due minori da parte della madre per ragioni di vigilanza e educazione. Osservò, tuttavia, che i reati risultavano improcedibili per la mancanza della querela di parte, all'epoca prevista dalla legge. Secondo il procuratore, anche a ritenere applicabile al caso di specie la nuova norma processuale di cui all'articolo 609 c.p., come modificato dalla legge n. 66 del 1996, che prevede un ampliamento dei casi di perseguibilità di ufficio del reato, al più solo le condotte consumate sino al compimento dei 18 anni delle vittime avrebbero potuto ritenersi perseguibili d'ufficio. Pertanto, anche secondo la nuova disciplina processuale, il termine per la querela era ampiamente decorso.

Tre anni dopo, il 15 gennaio 2003, il giudice per le indagini preliminari dispose l'archiviazione del procedimento.

Anche l'azione risarcitoria in sede civile esperita dalla ricorrente fu respinta, con decisione della Corte d'appello, confermata dalla Corte di cassazione, per mancato raggiungimento della prova degli abusi sessuali commessi da V.S..

Con il ricorso alla Corte di Strasburgo, la ricorrente ha lamentato che, in relazione agli abusi di cui era stata vittima, le autorità interne erano venute meno al loro obbligo positivo di garantire la sua integrità fisica e psicologica, violando gli articoli 3 (proibizione della tortura) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione. In particolare, la ricorrente ha lamentato di non aver potuto avere adeguata tutela in sede penale, per l'assenza di disposizioni transitorie nella legge n. 66 del 1996, che avrebbero dovuto prevedere espressamente la procedibilità d'ufficio anche per i reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della nuova norma. Inoltre, ha lamentato le ripercussioni sulla sua vita del ritardo con cui il GIP aveva disposto l'archiviazione del procedimento. Quanto alla causa civile e al rigetto delle domande di risarcimento, secondo la ricorrente i giudici avrebbero ignorato le uniche prove reali degli abusi, ovvero le dichiarazioni rese da lei e da sua sorella.

- ***Non violazione dell'articolo 3***

La Corte, libera di qualificare giuridicamente i fatti, ha ritenuto di dover esaminare le doglianze della ricorrente unicamente sotto il profilo dell'articolo 3 della Convenzione, in particolare verificare se l'applicazione delle disposizioni penali vigenti sia stata carente al punto da costituire una violazione degli obblighi positivi dello Stato convenuto ai sensi dell'articolo 3, e se fosse compatibile l'articolo 3 il fatto che non sia stata prevista alcuna disposizione transitoria prima dell'entrata in vigore dell'articolo 609-*septies* c.p.[22] (introdotto dalla legge n. 66 del 15 febbraio 1996), che in taluni casi esonera la parte offesa dall'obbligo di sporgere denuncia.

Ciò premesso, la Corte ha osservato che, all'epoca dei fatti, le autorità hanno condotto un'indagine sufficientemente approfondita, a partire dal momento in cui sono venute a conoscenza delle accuse di abusi sessuali su minori (si veda il richiamo dei principi pertinenti nella sentenza *X e altri c. Bulgaria ([GC], n. 22457/16, 2 febbraio 2021, § 213*), adottando tutte le misure che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro prima di archiviare il procedimento. La Corte ha considerato che,

[22] "Art. 609-*septies* c.p. (Querela di parte). –" *I delitti previsti dagli articoli 609-bis, 609-ter e 609-quater sono punibili a querela della persona offesa. Salvo quanto previsto dall'articolo 597, terzo comma, il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. La querela proposta è irrevocabile. Si procede tuttavia d'ufficio: 1) se il fatto di cui all'articolo 609-bis è commesso nei confronti di persona che al momento del fatto non ha compiuto gli anni quattordici; 2) se il fatto è commesso dal genitore, anche adottivo, o dal di lui convivente, dal tutore, ovvero da altra persona cui il minore è affidato per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia; (…)"*.

nel caso di specie, nel periodo in cui si sono svolti i fatti, l'obbligo procedurale di condurre un'indagine effettiva ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, non doveva essere interpretato, anche nel caso in cui gli abusi sessuali su minori o su persone vulnerabili erano stati commessi da privati, nel senso che gli Stati hanno l'obbligo di avviare un'azione penale d'ufficio o di consentire la presentazione di denunce senza limiti temporali a decorrere dalla commissione del reato o dalla maggiore età dei minori[23]. Tenuto conto di ciò, la Corte ha ritenuto che la risposta procedurale delle autorità nazionali alla denuncia della ricorrente di abusi sessuali, non sia stata così carente da costituire una violazione degli obblighi positivi dello Stato convenuto ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

Per quanto riguarda la non applicabilità ai fatti di causa della legge n. 66 del 1996, entrata in vigore dopo la commissione dei fatti denunciati, la Corte ha osservato che una decisione di questo tipo non è incompatibile con la giurisprudenza della Corte e che nessuno strumento internazionale applicabile, fra cui la Convenzione di Lanzarote – che non era ancora in vigore all'epoca dei fatti – richiede un'applicazione retroattiva della regola secondo cui l'azione penale, in taluni casi, non deve essere subordinata alla presentazione di una denuncia. Pertanto, l'obbligo procedurale derivante dall'articolo 3 non può essere interpretato nel senso che impone agli Stati di prevedere la retroattività della nuova legge.

Quanto alla doglianza relativa alla mancanza di celerità del procedimento, la Corte ha rilevato che il procedimento è durato circa quattro anni e che un rallentamento significativo si è verificato soltanto nella sua ultima fase, dopo che la ricorrente e sua sorella si erano opposte alla richiesta di archiviazione dell'azione penale. In ogni caso, tale rallentamento non era sufficiente per mettere in discussione l'effettività complessiva dell'indagine.

1.2.2. In materia di rispetto della libertà di scelta e di diritto alla continuità di vita del minore (articoli 14 e 8)

T.C. c. Italia – Sentenza del 19 maggio 2022 (Ricorso n. 54032/18)

Esito:

- **non violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8**

[23] Solo a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (detta "Convenzione di Lanzarote"), l'apertura d'ufficio di un'indagine, non subordinata a una denuncia della vittima, per ogni tipo di abuso sessuale su minori è diventata la norma nella maggioranza assoluta degli Stati, compresa l'Italia, che ha depositato la legge di ratifica, n.172 del 2012, il 3 gennaio 2013, la Convenzione è entrata in vigore, nel nostro Paese, il 1° maggio 2013.

QUESTIONE TRATTATA

Educazione religiosa dei figli – Rispetto della libertà di scelta e diritto alla continuità di vita del minore – Ordinanza di interdizione al genitore, convertito ad una nuova fede, di coinvolgere forzatamente nella pratica della nuova confessione la figlia minorenne.

Questi i fatti all'origine del ricorso alla Corte di Strasburgo.

Il ricorrente, T.C., dopo la separazione da S.G. - con la quale, nel 2006, aveva avuto una figlia, - era diventato un membro dei Testimoni di Geova. Nel settembre del 2013, S.G. si era rivolta al Tribunale di Livorno, a causa di disaccordi tra lei e il ricorrente sulla custodia della figlia e la gestione delle visite, lamentando, inoltre, che il ricorrente conducesse la figlia minorenne alle funzioni religiose dei Testimoni di Geova senza il suo consenso e la portasse con sé a distribuire opuscoli dei Testimoni di Geova. La bambina, era stata battezzata cattolica alla nascita, in accordo fra i due genitori, era iscritta ad una scuola privata cattolica per l'infanzia, partecipava alle stesse festività dei suoi compagni e frequentava presso la scuola i corsi di catechismo per la preparazione alla Prima Comunione. La bambina fu ascoltata dal tribunale, dichiarò di essere a disagio per il fatto che il padre la portasse ad assistere alle funzioni religiose dei Testimoni di Geova, di essere consapevole che la madre non fosse d'accordo e di sentirsi irritata e turbata dai commenti di sua madre riguardo le attività religiose del padre. L'11 marzo 2014 il tribunale affidò congiuntamente la minore ai due genitori, decise che la bambina avrebbe vissuto presso la madre e avrebbe trascorso con il ricorrente 12 giorni al mese. Dispose inoltre una perizia per valutare l'influenza delle posizioni religiose dei genitori sulla minore. Il perito concluse che la consapevolezza delle differenti posizioni religiose dei genitori non aveva influito negativamente sulla bambina, mentre era dannoso che la minore fosse forzata a cambiare le sue abitudini di vita per partecipare alle nuove pratiche religiose, senza un preventivo accordo con la madre. Concluse che sarebbe stato opportuno lasciare che la bambina, che era inserita in un contesto di orientamento cattolico, potesse continuare a frequentare la stessa scuola e i suoi compagni come sempre aveva fatto e che sarebbe stato dannoso impedirle di prendere parte alle attività comuni dei suoi compagni di scuola, orientate in senso cattolico.

Il 20 gennaio 2015, seguendo le conclusioni del perito, il tribunale adottò una decisione con cui ha inibito *"allo stato al ricorrente il coinvolgimento della figlia nella propria scelta religiosa"*. Il tribunale riteneva che non fosse nell'interesse della minore essere coinvolta nella pratica di una religione diversa da quella cattolica nella quale era cresciuta. Il fatto, non contestato, che prima della conversione del ricorrente, la bambina fosse stata educata nella religione cattolica, la sua giovane età e l'impossibilità di un maturo discernimento, orientavano il tribunale per il suo bene ad ispirarsi al principio della continuità. Il ricorrente impugnò la sentenza. La Corte d'appello di Firenze respinse

il gravame, tuttavia chiarì che la sentenza andava interpretata nel senso che T.C. non doveva coinvolgere la figlia nelle sue attività religiose ma poteva liberamente parlare con la figlia della sua fede. Il ricorrente presentò un ricorso in cassazione, che fu respinto.

Di qui, il ricorso alla Corte di Strasburgo, per l'asserita violazione degli articoli 8 (diritto al rispetto della vita familiare), 9 (libertà di religione) e 14 (divieto di discriminazione), della Convenzione, nonché dell'articolo 5 del Protocollo 7 (parità tra i coniugi).

➢ ***Non violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8***

La Corte, nell'esercizio della discrezionalità ad essa spettante in ordine all'inquadramento giuridico dei fatti di causa, ha ritenuto di dover esaminare le doglianze del ricorrente nell'ambito di applicazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 8, interpretati e applicati entrambi alla luce dell'articolo 9.

Nel merito, la Corte ha rilevato che i tribunali interni, con la decisione di ordinare al ricorrente di astenersi dal coinvolgere la figlia nelle sue pratiche religiose, avevano considerato soprattutto l'interesse della minore alla stabilità e alla continuità delle sue abitudini di vita, tutelandola, altresì, dal disagio causatole dai pressanti sforzi del padre. Infatti, sia la relazione del perito, che le decisioni dei tribunali, avevano accertato che il coinvolgimento della bambina nelle pratiche religiose del padre la destabilizzava, facendola sentire indotta ad abbandonare la religione cattolica e il contesto cui era abituata. A giudizio della Corte, la decisione del tribunale non limitava in modo grave le relazioni del ricorrente con la figlia, in particolare, non ponendo alcuna restrizione nei suoi diritti di visita e di custodia. Inoltre, considerato che questo tipo di decisione è modificabile al mutare delle circostanze, il ricorrente avrebbe sempre avuto la possibilità di chiedere la revisione della decisione del Tribunale di Livorno.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha concluso, non all'unanimità, che il fatto che i tribunali interni abbiano ordinato al ricorrente di astenersi dal coinvolgere la figlia nelle sue pratiche religiose, non costituiva un trattamento discriminatorio basato sulla religione, tutelato dall'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione.

Opinioni discordi dei giudici Pascolay e Felici

Si segnala la posizione dissenziente dei giudici Pascolay e Felici, per i quali la Corte avrebbe dovuto dichiarare la violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'art. 8, per essere la decisione del tribunale di ordinare al ricorrente di non coinvolgere la figlia nella pratica delle sue attività religiose, una ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita familiare, non proporzionata agli interessi in gioco né adeguata a tutelare l'interesse della minore.

Indice

Questi giudici hanno rilevato che il provvedimento adottato da tribunale costituiva un trattamento discriminatorio non giustificato in quanto non proporzionato agli obiettivi perseguiti. A loro avviso, la tutela del diritto della minore a non essere coinvolta nella pratica religiosa del padre, che le creava disagio e le impediva di svolgere pienamente le attività comuni ai compagni di scuola, sarebbe stata realizzata con un mezzo sproporzionato, ben potendo il giudice nazionale risolvere la situazione di conflitto prevedendo che entrambi i genitori si sarebbero dovuti astenere dal coinvolgere la figlia nelle proprie attività religiose e non limitare solo il coinvolgimento ad opera del padre.

2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2022, nel presente paragrafo si concentra l'attenzione sulle decisioni con le quali la Corte ha respinto i ricorsi per manifesta infondatezza.

2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza

2.1.1. In materia di estradizione di una cittadina americana in USA (articolo 3)

Mc Callum e altri c. Italia – Decisione 21 settembre 2022 G.C. (ricorso n. 20863/21)

QUESTIONE TRATTATA

Legittimità dell'estradizione in relazione alle condizioni di applicazione della pena nel Paese di destinazione.

Il caso nasce dal ricorso presentato alla Corte di Strasburgo dalla signora Beverly McCallum, cittadina americana, per opporsi all'estradizione dall'Italia verso gli Stati Uniti, disposta in forza dell'Accordo sull'estradizione in vigore tra i due Paesi.

La ricorrente, accusata dell'omicidio del marito nello Sato americano del Michigan, era stata arrestata in Italia. Essa asseriva che, nel Michigan, avrebbe ricevuto una condanna all'ergastolo senza possibilità di accedere al beneficio della libertà condizionale. Per questo, aveva impugnato dinanzi alla Corte Edu la decisione di estradizione, sostenendo che fosse in contrasto con le disposizioni dell'articolo 3 della Convenzione. Al tempo stesso aveva richiesto un provvedimento *ad interim* ex articolo 39 del Regolamento della Corte, per la sospensione dell'esecuzione del procedimento di estradizione, a seguito del quale la I Sezione della Corte di Strasburgo, incaricata del caso, aveva richiesto all'Italia la sospensione fino alla decisione della causa. Il 7 settembre 2021, la I Sezione aveva rimesso la causa alla Gran Camera. Il 23 febbraio 2022 si è svolta l'udienza

dibattimentale dinanzi alla Gran Camera. Esaminando il caso la Corte ha preliminarmente rilevato che, a seguito di contatti tra il Ministero della giustizia italiano e il procuratore incaricato del caso in Michigan, il Governo italiano aveva ricevuto, attraverso i canali diplomatici, l'assicurazione che la ricorrente sarebbe stata processata con l'accusa più lieve di omicidio di secondo grado, che la pena applicabile avrebbe potuto consistere sia nell'ergastolo sia nella detenzione per un certo numero di anni, secondo il giudizio del tribunale e che tra le sue possibilità c'era anche quella di usufruire della libertà condizionale. La Corte ha ritenuto affidabile l'assicurazione ricevuta attraverso i canali diplomatici. Inoltre, ha osservato che la concessione della libertà condizionale, secondo la legge dello Stato del Michigan, è esaminata e decisa, per i singoli casi, da un comitato apposito. Alla luce degli approfondimenti compiuti, la Corte ha ritenuto che non sussistesse il rischio che la ricorrente fosse sottoposta a trattamenti inumani o degradanti nel suo Paese e che la possibilità di ricevere, a determinate condizioni, la libertà sulla parola non fosse esclusa a priori. Pertanto, la Corte ha respinto il ricorso ex art. 35 § 4 della Convenzione per manifesta infondatezza.

Preme evidenziare come la pronuncia della Grande Camera (unitamente a quella emessa per il correlato caso *Sanchez Sanchez c. Regno Unito [GC] n. 22854/20* – discusso dalla Corte nella medesima udienza) rappresenti un ripensamento della precedente giurisprudenza in materia, che era indirizzata nel senso di estendere *in toto* lo spettro di valutazione che la Corte esercita sul trattamento dei detenuti negli ordinamenti degli Stati parte del Consiglio d'Europa, anche ai casi di estradizione verso Paesi terzi. E infatti, nella decisione qui in esame, la Corte, in ottica di maggiore realismo rispetto ai precedenti arresti, ha evidenziato (§. 53, operato sulla base del richiamo al §. 93 della decisione *Sanchez Sanchez c. Regno Unito*) la necessità di distinguere tra "*l'obbligazione sostanziale e le correlate salvaguardie procedurali che derivano dall'articolo 3 per il caso di sentenza di condanna a vita nel contesto dell'estradizione*", sottolineando come la disponibilità di dette salvaguardie processuali, nell'ordinamento dello Stato richiedente l'estradizione, non costituisca un requisito necessario ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 3 da parte dello Stato membro destinatario di detta richiesta.

2.1.2. In materia di applicazione dell'articolo 4-*bis* O.P. (articoli 3 e 7)

Greco c. Italia – Decisione 22 febbraio 2022 (ricorso n. 48857/18)

QUESTIONE TRATTATA

Requisiti per la concessione del permesso di congedo - Articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

La Corte d'assise d'appello di Palermo, con decisione del 25 ottobre 2006, aveva riconosciuto il ricorrente colpevole di aver partecipato all'esecuzione di quattro omicidi commessi il 25 dicembre 1981, nell'ambito di un violento regolamento di conti tra clan mafiosi rivali noto come "seconda guerra di mafia" e lo aveva condannato all'ergastolo. In una data non precisata, mentre era detenuto nel carcere di Sulmona il ricorrente chiese al giudice un permesso per uscire, che fu respinto, in applicazione dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Il 9 maggio 2018, la Corte di cassazione confermò la decisione.

L'8 ottobre 2018 il signor Greco adì la Corte di Strasburgo lamentando la violazione dell'articolo 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti) e dell'articolo 7 § 1 (irretroattività della legge penale) della Convenzione in relazione alla mancata concessione del permesso di uscita.

La Corte ha preliminarmente osservato che il ricorrente, all'epoca in cui aveva presentato la sua domanda di permesso, non aveva ancora scontato il minimo della pena previsto per richiedere il permesso e che il diritto a beneficiare di un permesso di uscita non è tra quelli garantiti dalla Convenzione. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che il rifiuto delle autorità di accordare al ricorrente un permesso di uscita non rivestisse le condizioni di gravità per poter costituire un trattamento degradante o umiliante o costituire tortura ai sensi dell'articolo 3.

Quanto all'asserita violazione dell'articolo 7 § 1, la Corte ha rilevato che la stessa risultava basata sulla presunta applicazione retroattiva dell'articolo 4-*bis* - come modificato dal decreto legge n. 306/92 - per la parte riguardante l'applicazione della pena a detenuti ritenuti socialmente molto pericolosi. Con riguardo a tali condizioni, la Corte ha rilevato che l'applicazione dell'articolo 4-*bis* non aveva influito sulla pena inflitta al ricorrente ma sulle condizioni di esecuzione della pena. Al riguardo, ha considerato che, nell'ordinamento italiano, l'ottenimento di un permesso premio o di una liberazione condizionale costituiscono un semplice "alleggerimento" delle condizioni di esecuzione della pena e sono subordinate ad una valutazione circa la pericolosità sociale del detenuto e la sua capacità di reinserimento, effettuate dal giudice valutando se il detenuto richiedente ha collaborato con la giustizia o se una collaborazione da parte sua è impossibile da ottenere, in altri termini spetta al giudice dell'esecuzione della pena valutare se il detenuto ha mantenuto una "buona condotta" nel corso della detenzione ma anche se il suo atteggiamento nel complesso induca a non ritenerlo più socialmente pericoloso.

Alla luce del suo esame, la Corte ha ritenuto anche questa parte del ricorso manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) e 4 della Convenzione.

2.1.3. In materia di condizioni di detenzione in caso di respingimento (articoli 3, 5 e 13)

Thiam c. Italia – Decisione 30 agosto 2022 (ricorso n. 21329/16)

QUESTIONE TRATTATA

Immigrazione – Notifica del decreto di respingimento – Possibilità di accesso ad un legale - Condizioni materiali del trattenimento.

Il ricorrente è un cittadino senegalese, destinatario di un decreto di rimpatrio, ex art. 10 § 1 del decreto legge n. 286/98, fermato per un controllo di frontiera all'aeroporto di Milano Malpensa, mentre rientrava in Italia da un soggiorno nel suo Paese.

In attesa della disponibilità di un volo per il rimpatrio in Senegal, il ricorrente fu trattenuto in aeroporto, nella zona di transito, con altre otto persone, per quattro giorni e fu, infine, rimpatriato il 20 aprile 2016.

Dopo il rimpatrio, il signor Thiam presentò un ricorso al Tribunale di Busto Arsizio, chiedendo l'annullamento del decreto di rimpatrio e il risarcimento per il danno subito a causa della privazione della libertà, sofferta dal momento del fermo e fino al rimpatrio e per le condizioni del suo soggiorno nella zona di transito dell'aeroporto di Malpensa. Egli lamentava la violazione degli articoli 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione. Tale giudizio si è concluso in sede nazionale con la sentenza del 15 maggio 2018, con la quale la Corte d'appello di Milano ha dichiarato che le modalità di notifica del decreto di respingimento e la conseguente privazione della libertà, subiti dal signor Thiam nella zona di transito dell'aeroporto, costituivano una violazione dei suoi diritti fondamentali, indipendentemente dalle condizioni materiali del trattenimento e, seguendo i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte Edu, in relazione alle violazioni accertate dell'articolo 5 § 5 della Convenzione, ha condannato il Ministero dell'Interno a corrispondere al ricorrente 4.000 euro a titolo di risarcimento e 1.000 euro per ciascun giorno di trattenimento, oltre le spese legali.

Nel frattempo, il 14 ottobre 2016, il ricorrente aveva presentato un ricorso alla Corte di Strasburgo, sui medesimi fatti e con le medesime doglianze.

La Corte ha ricordato che non può ritenersi "vittima" di una violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione chi abbia ottenuto dalle giurisdizioni interne una adeguata riparazione alle violazioni subite e ciò anche nel caso in cui l'interessato abbia ottenuto la riparazione dopo la presentazione di un ricorso alla Corte di Strasburgo. Nel caso di specie, la Corte ha osservato che i tribunali interni avevano espressamente riconosciuto la violazione dell'articolo 5 della Convenzione, costituita dalla privazione della libertà personale, subita in occasione del

trattenimento presso l'aeroporto, con l'effetto di far venir meno nei confronti del ricorrente la qualità di vittima, rispetto a tale violazione.

Per quanto riguarda le ulteriori violazioni lamentate, relative agli articoli 3 e 13 della Convenzione, con riguardo alle condizioni materiali del trattenimento, la Corte ha rilevato che lo spazio in cui il ricorrente era stato trattenuto non fosse limitato, non fosse sporco, non fosse eccessivamente affollato, che al ricorrente erano stati assicurati un letto e almeno tre pasti al giorno a cura della compagnia aerea e, infine, che il ricorrente non era in condizioni di vulnerabilità. Quanto alla durata del trattenimento, la Corte ha rilevato che il ricorrente era stato confinato nella zona di transito dell'aeroporto di Malpensa per un periodo piuttosto breve.

Tenuto conto di tutte queste considerazioni, la Corte ha rigettato il ricorso per manifesta infondatezza anche con riferimento alla doglianza relativa alla violazione dell'articolo 13.

2.1.4. In materia di equità di procedimento dinanzi alla Corte dei conti (articoli 6 e 1 Protocollo 1)

Silvestri e altri c. Italia – Decisione 28 giugno 2022 (ricorsi nn. 76571/14; 76610/14; 76616/14; 1622/15; 7535/15; 7541/15; 58252/16; 58256/16; 63844/16; 1751/17; 44206/19; 44248/19; 44255/19 e 52793/19)

QUESTIONE TRATTATA

Condizioni di applicazione della legge n. 69/2009 – Ricorsi in materia pensionistica dinanzi alla Corte dei conti.

I ricorrenti erano ex piloti dell'aviazione militare che, nel passaggio della gestione del loro trattamento pensionistico all'INPS, lamentavano una diversa valutazione dei periodi di effettivo servizio prestato. In sintesi, era stato loro negato l'aumento di un terzo dei contributi relativi ai periodi di "effettivo servizio", riservato ai soli piloti che rimanevano nell'aeronautica militare. I ricorsi dinanzi alle giurisdizioni regionali della Corte dei conti erano stati tutti respinti, in base alla giurisprudenza delle Sezioni Riunite della medesima Corte, che in diverse pronunce, aveva validato la metodologia di calcolo adottata dall'INPS. Poiché, in sostanza, l'applicazione dell'interpretazione sfavorevole ai ricorrenti era stata resa possibile dall'applicazione del meccanismo previsto dall'articolo 42 della legge n. 69/2009[24] i ricorrenti hanno lamentato che l'implementazione di tale

[24] L. 69/2009 Art. 42. (Disposizioni concernenti la Corte dei conti) *" 1. All'articolo 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, sono apportate le seguenti modificazioni: dopo il comma 1 è inserito il seguente: (…) 2. All'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il presidente della Corte può disporre che le sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio".*

Indice

norma aveva leso l'equità del procedimento a loro sfavore e la loro legittima aspettativa sull'ammontare della pensione, a loro dire in violazione dei diritti garantiti dagli articoli articoli 6 § 1 e 1 del Protocollo 1.

La Corte Edu ha osservato che, nel caso di specie, le autorità avevano perseguito un fine di uniformità della giurisdizione e che, in considerazione delle differenze tra le pronunce delle diverse giurisdizioni regionali della Corte dei conti, i ricorrenti non potevano avere alcuna certezza circa il buon esito dei loro ricorsi. In conclusione, la Corte ha ritenuto i ricorsi irricevibili per manifesta infondatezza con riguardo sia all'asserita violazione dell'articolo 6 che, conseguentemente, a quella della violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1.

Di Gregorio c. Italia – Decisione del 22 febbraio 2022 (ricorso n. 40242/12)

QUESTIONE TRATTATA

Accertamento di responsabilità contabile di dipendente pubblico da parte della Corte dei conti.

Ricorso in materia di presunta violazione degli articoli 6 § 1, 1 Protocollo 1 e 4 Protocollo 7, in relazione all'asserita mancanza di imparzialità della Corte dei conti nel decidere in merito alla responsabilità contabile del ricorrente nella sua qualità di dipendente del comune di Catania.

Dopo la condanna, il ricorrente aveva lamentato dinanzi alla Corte di Strasburgo la presunta imparzialità dei giudici in quanto nell'ambito di quella Corte gli stessi magistrati potevano essere sia membri della sezione giurisdizionale che dell'ufficio del procuratore.

La Corte Edu ha rilevato che nessuno dei giudici che avevano partecipato al collegio nelle sessioni giurisdizionali in cui si era discusso il caso del ricorrente si era precedentemente occupato delle indagini o della istruzione della causa. In effetti le accuse di mancanza di imparzialità della Corte dei conti da parte del ricorrente erano generiche, prive di riscontri oggettivi e basate solamente su una formalistica concezione della separazione dei poteri.

Alla luce dei fatti, la Corte ha ritenuto non sussistente la lamentata violazione delle norme della Convenzione o dei suoi protocolli nei procedimenti subiti dal ricorrente e, pertanto ha dichiarato il ricorso inammissibile per manifesta infondatezza ex articolo 35 § 4.

Zappacosta e altri c. Italia – Decisione 8 novembre 2022 (ricorso n. 29614/12)

QUESTIONE TRATTATA

Principio del contraddittorio e della c.d. "parità delle armi"

I ricorrenti sono tre carabinieri, riconosciuti colpevoli di un traffico illegale di valori bollati. Rinviati a giudizio erano stati assolti dal Tribunale di Roma, nel 2003, con sentenza passata in giudicato. La sentenza, quanto ai reati contestati, precisava che, per il reato di cui all'articolo 466 c.p. l'assoluzione era dovuta solo alla trasformazione del delitto in violazione amministrativa (ex art. 42 d.lgs. n. 507/1999), e che, per il reato di abuso di ufficio, essendo intervenuta, nel 1997, una modifica che aveva comportato la c.d. "depenalizzazione" di alcune condotte precedentemente previste come reati, gli imputati dovevano essere tutti assolti *"perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato"* (pag. 21 della sentenza). Pertanto, il tribunale non poteva che "*Prendere atto che gli imputati sopra menzionati hanno ricevuto cose che non possono essere più considerate «provenienti da delitto, e, conseguentemente, assolverli*" (pag. 24 della sentenza).

Con il ricorso alla Corte di Strasburgo i ricorrenti hanno lamentato la presunta violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, con riguardo alla sentenza n. 549 del 2011, con cui la Corte dei conti li aveva condannati per i danni cagionati alle finanze pubbliche con le condotte contestate e accertate nel procedimento penale. In particolare, hanno contestato che il mancato rinnovamento dell'interrogatorio in contraddittorio dei testimoni, da loro richiesto, avrebbe leso il loro diritto ad un equo processo, in particolare sotto il profilo della c.d. "parità delle armi".

Il Governo, nelle osservazioni rese alla Corte, aveva segnalato che le dichiarazioni dei testimoni erano state utilizzate dalla Corte dei conti sulla base di una nuova valutazione del tutto autonoma e aveva rilevato, inoltre, che i tre ricorrenti avevano avuto ampia possibilità di conoscere tutte le accuse e presentare le loro difese anche di fronte alla giurisdizione contabile. Per tutti questi motivi e per una ragione di economia processuale non vi era ragione di procedere ad una rinnovazione delle audizioni di tutti i testimoni.

La Corte Edu, preliminarmente, ha ricordato che il principio del contraddittorio e quello collegato della c.d. "parità delle armi" posti a tutela dell'equità del processo, esigono che ciascuna parte abbia la possibilità di partecipare al procedimento, di conoscere tutte le accuse e di presentare le proprie difese. Nel caso di specie, la Corte ha osservato che la condanna dei ricorrenti all'esito del procedimento dinanzi la giurisdizione contabile, risultava effettivamente corroborata da numerosi elementi di prova, segnatamente le numerose testimonianze, e ha che le condotte di cui erano stati

accusati erano risultate ampiamente provate, in vario modo, nel quadro del dibattimento, svolto in contraddittorio, in sede penale.

A conclusione del suo esame, la Corte ha ritenuto le doglianze dei ricorrenti prive di fondamento.

2.1.5. In materia di corresponsione degli indennizzi agli emotrasfusi (articolo 6 § 1)

A.G. e altri 5 c. Italia – Decisione 24 marzo 2022 (ricorso n. 84317/17)
P. A. e altri c. Italia – Decisione 24 marzo 2022 (ricorso n. 71681/10)
G.C. e altri c. Italia – Decisione 31 maggio 2022 (ricorso n. 32895/18)
R.C. e altri 21 c. Italia – Decisione 28 giugno 2022 (ricorso n. 9902/19)
Paviglianiti e altri c.Italia – Decisione del 5 luglio 2022 (ricorso n. 13331/15)

QUESTIONE TRATTATA

Presunta violazione dell'art. 6 § 1 in relazione ai procedimenti per il pagamento degli indennizzi.

La Corte ha respinto per manifesta infondatezza tutti questi ricorsi, presentati per lamentare la violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, in relazione all'asserito mancato pagamento degli indennizzi dovuti *ex lege* alle persone danneggiate da emotrasfusioni, avendo constatato che tutti i ricorrenti hanno ricevuto o stanno ricevendo il pagamento in sede nazionale.

2.1.6. In materia di equità del procedimento giudiziario penale (articolo 6 § 1)

Tripodo c.Italia – Decisione 24 febbraio 2022 (ricorso n. 2715/15)

QUESTIONE TRATTATA

Rinnovazione della prova testimoniale in appello.

Il ricorso è stato presentato dal signor Tripodo, accusato di omicidio in concorso con altri a seguito della testimonianza resa da un pentito G., ascoltato dal GIP in sede di incidente probatorio.

Il sig. Tripodo ha lamentato che la Corte d'assise d'appello di Reggio Calabria, nel riformare *in pejus* la sentenza assolutoria pronunciata nei suoi confronti, aveva omesso di procedere alla rinnovazione delle prove dichiarative, in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo *Dan c. Moldova (n. 8999/07, 5 luglio 2011) e Lorefice c. Italia (n. 63446/13, 29 giugno 2017)*.

Questo il percorso seguito dalla Corte d'assise d'appello per pervenire alla contestata sentenza di condanna del ricorrente. La Corte d'assise di Locri con sentenza del 17.6.2011 aveva assolto il ricorrente e il coimputato M. negando l'attendibilità, in particolare, delle dichiarazioni del collaboratore di giustizia G., considerate *de relato,* in ragione dell'estraneità di questi alla commissione materiale del delitto. La corte d'appello impossibilitata ad ascoltare nuovamente G. (che nel frattempo era stato assassinato) aveva proceduto ad una "disamina frazionata" del complesso delle sue dichiarazioni, alla luce, di volta in volta, dei riscontri probatori offerti da altre testimonianze, considerate attendibili, nonché dai fatti incontrovertibili accertati dagli inquirenti, ed era giunta alla conclusione che le dichiarazioni di G. fossero da considerare attendibili e idonee anche a fornire riscontro alle dichiarazioni dell'altro imputato collaborante F..

La sentenza è stata successivamente confermata dalla Corte di cassazione.

Esaminando il ricorso, la Corte Edu ha rilevato che, per quanto riguarda la mancata rinnovazione dell'audizione di F. questa non era in realtà necessaria poiché le dichiarazioni di questo testimone erano state considerate attendibili, allo stesso modo, sia dal primo giudice che dalla Corte d'appello, inoltre il ricorrente aveva espressamente rinunciato alla nuova convocazione di F. in aula. Mentre la condanna del ricorrente in appello era stata determinata da una diversa considerazione delle dichiarazioni rese da G. suffragata da un valido e accurato iter logico – interpretativo nel quale la Corte d'appello aveva messo a confronto le dichiarazioni di tutti i testimoni e i fatti storicamente accertati. Inoltre il ricorrente aveva avuto ampia possibilità di confrontarsi direttamente con tutte le accuse.

La Corte ha quindi rigettato il ricorso ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione perché manifestamente infondato.

2.1.7. In materia di interferenza legislativa nei procedimenti giurisdizionali in corso (articolo 6 § 1)

Ferrilli c. Italia – Decisione dell'8 febbraio 2022 (ricorso n. 24626/10.12)

QUESTIONE TRATTATA

Legge n. 244/2007 - mancata rivalutazione della pensione INPS.

La ricorrente, ex dipendente di una compagnia aerea, dopo il suo pensionamento, avvenuto nel 1994, aveva avviato un ricorso contro l'INPS, per ottenere la rivalutazione della sua pensione ai sensi del DM n. 129 del 1981. Il Tribunale di Tempio Pausania aveva accolto il ricorso e la decisione era stata confermata dalla Corte d'appello di Cagliari. In pendenza del giudizio in sede di legittimità,

era entrata in vigore la legge n. 244/2007 che imponeva all'INPS di applicare coefficienti più bassi di quelli invocati dalla ricorrente. Con la sentenza n. 22157/2009 le Sezioni Unite della Corte di cassazione stabilirono che le previsioni della legge n. 244/2009 dovessero applicarsi solo ai pensionamenti avvenuti dopo il 1997, mentre ai pensionamenti avvenuti prima di tale data dovevano essere applicati i coefficienti previsti dalla decisione reale n. 1403 del 1922.

La ricorrente si è rivolta alla Corte di Strasburgo lamentando la violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 1 del Protocollo 1 perché, a suo dire, l'entrata in vigore della legge n. 244/2009, mentre era in corso il procedimento dinanzi alla Corte di cassazione, aveva comportato la riduzione della sua pensione.

La Corte Edu ha rilevato che la Corte di cassazione aveva esplicitamente delimitato il campo di applicazione della legge n. 244/2009 (articolo 2 alinea 503) ai soli pensionamenti avvenuti dopo il 1997 e stabilito per quelli precedenti – tra i quali rientra il caso della ricorrente - l'applicabilità della norma fissata dalla decisione reale del 1922, con la conseguenza che la ricorrente non poteva pretendersi "vittima" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Ha, pertanto, respinto il ricorso per incompatibilità *ratione personae* in relazione all'articolo 6 § 1.

Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'articolo 1 Protocollo 1, dal momento che, sui coefficienti da applicare alle modalità di calcolo della pensione non c'era un indirizzo univoco fino alla pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, la ricorrente non poteva dirsi, prima di quella pronuncia, titolare di una "speranza legittima" in relazione all'ottenimento di un determinato valore patrimoniale, quindi non poteva reclamare alcun "bene" ai sensi dell'articolo 1 Protocollo 1.

Ha, pertanto, respinto il ricorso, per incompatibilità *ratione personae*, in relazione all'art. 1 del Protocollo 1.

2.1.8. In materia di competenza esclusiva della BCE (articolo 6 § 1)

Berlusconi e Finanziaria di investimento Fininvest S.p.a. contro Italia – Decisione dell'8 novembre 2022 (ricorso n. 59012/19)

QUESTIONE TRATTATA

Competenza bancaria e finanziaria esclusiva della BCE – Competenza dei giudici dell'Unione.

Ricorso per presunta violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, in relazione al parere espresso dalla Banca d'Italia alla Banca centrale europea, circa l'acquisizione da parte della Finanziaria di investimento Fininvest S.p.a. di una partecipazione qualificata in un istituto bancario italiano.

Indice

La Corte Edu ha rilevato che, nel caso di specie, i giudici dell'Unione hanno la competenza esclusiva a controllare la legittimità degli atti adottati da una istituzione della UE come la BCE e che quest'ultima è l'unica competente a decidere se autorizzare o meno l'acquisizione azionaria controversa, indipendentemente dal parere della Banca d'Italia.

Ha, pertanto, respinto il ricorso per manifesta infondatezza.

2.1.9. In materia di espropriazioni (articolo 1 Protocollo 1)

Guiso e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2022 (ricorso n. 29867/06)

Guiso Gallisai (2) c.Italia – Decisione 19 maggio 2022 (ricorso n. 40284/06)

Del Balzo di Presenzano e altri c. Italia – Decisione del 29 novembre 2022 (ricorso n. 3405/05)

QUESTIONE TRATTATA

Espropriazione indiretta dei terreni dei ricorrenti per fini di pubblica utilità.

I 3 ricorsi in oggetto, tutti riguardanti espropri illegittimi, sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte per infondatezza, dal momento che tutti i ricorrenti avevano ricevuto un indennizzo adeguato al valore di mercato, dal tribunale di competenza, e quindi non potevano più dirsi vittime ai sensi della Convenzione delle violazioni lamentate (incompatibilità ratione personae).

Per quanto riguarda il ricorso Guiso Gallisai n. 40284/06, la Corte ha anche ribadito la legittimità della tassazione, imposta dalle norme statali sulle somme guadagnate dal ricorrente a seguito del pagamento dell'indennizzo.

III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

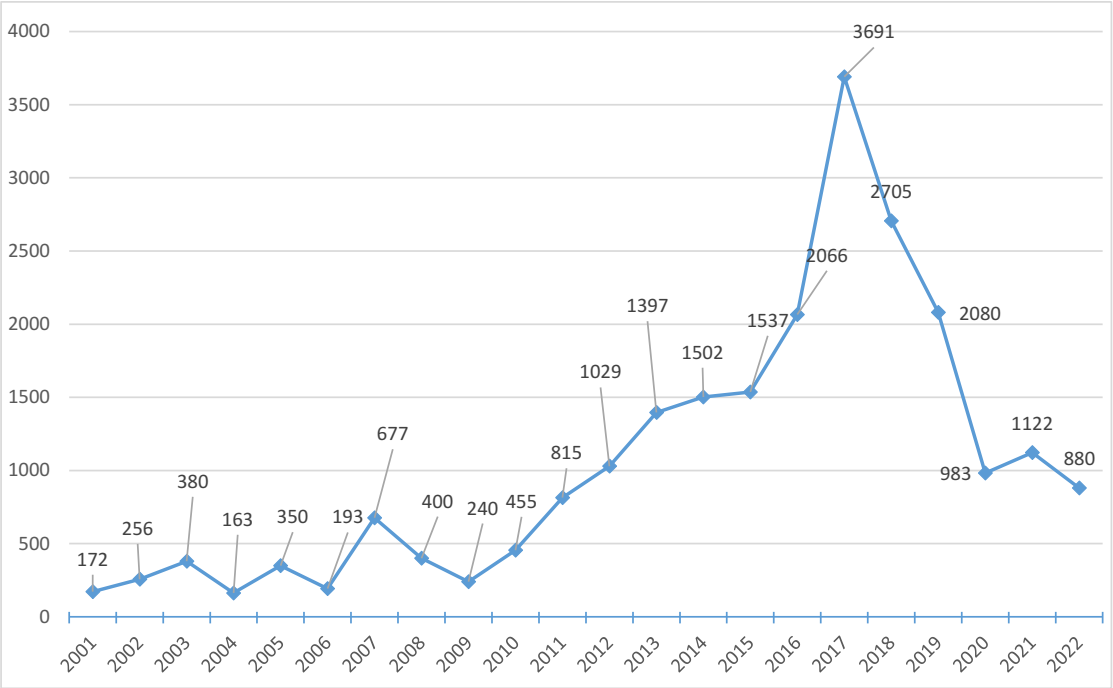
1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

L'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo e interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della Convenzione, viene condotta sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, competente alla supervisione sull'esecuzione delle pronunce della Corte Edu, riportati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2022.

Secondo quanto emerge da tale Rapporto, nell'anno in rassegna è stato registrato un decremento del numero totale dei casi chiusi pari a 880, a fronte dei 1.122 del 2021. **Figura 15**

Figura 15

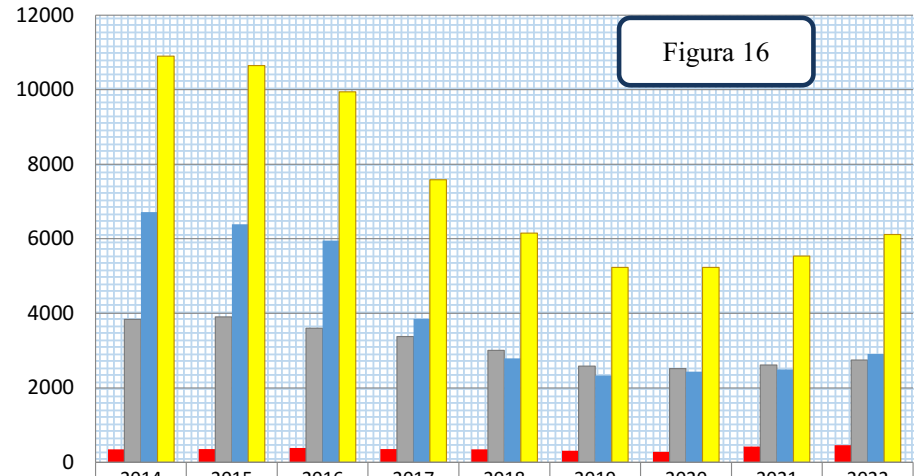
CASI CHIUSI –ANNO 2022



Fonte: Consiglio d'Europa – Report annuale Comitato dei Ministri 2022 – 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 numero totale di casi sottoposti a monitoraggio è aumentato nel 2022 con **6.112** casi, a fronte dei **5.533** dell'anno 2021. **Figura 16**

CASI PENDENTI SOTTOPOSTI AL MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attesa di classificazione	352	359	389	356	352	315	282	425	458
Supervisione standard	3834	3903	3602	3379	3005	2582	2517	2612	2745
Supervisione rafforzata	6718	6390	5950	3849	2794	2334	2434	2496	2909
TOTALE	10904	10652	9941	7584	6151	5231	5233	5533	6112

Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato dei Ministri 2022 – 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 Rapporto evidenzia che, nel 2022, 2.352 (38%) dei casi pendenti riguardano la Russia, che, pur se esclusa dal Consiglio d'Europa il 16 settembre 2022 a causa della sua aggressione contro l'Ucraina, rimane obbligata, ai sensi del diritto internazionale, ad attuare le sentenze della Corte europea.

Tale conflitto ha ovviamente pregiudicato l'attuazione delle sentenze della Corte Edu da parte dell'Ucraina, che, tuttavia, ha sottolineato il suo impegno nell'attuazione dei diritti umani ratificando nel 2022 la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla violenza contro le donne.

Sono 1.299 i casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi strutturali (*leading cases*).

Il rapporto evidenzia quindi, la perduranza di complesse questioni di tipo sistemico da affrontare mediante l'adozione o l'implementazione di riforme efficaci e tali da impedire la creazione di nuovi filoni di casi ripetitivi. Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi che richiamano in primo luogo la responsabilità degli Stati membri, ma rispetto ad essi, è altrettanto cruciale un rafforzamento del ruolo svolto dagli uffici del Comitato dei Ministri deputati alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l'effettività del sistema della Convenzione. Gli attuali sforzi devono quindi essere integrati da ulteriori misure per

migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione.

1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel Rapporto evidenzia che i casi oggetto di monitoraggio nel 2022 sono saliti a 187 (da 170 del 2021), con un leggero incremento dei contenziosi ripetitivi passati da 112 a 128. I *leading cases* sono 59 (erano 58 nel 2021); di questi, 23 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (come per il 2021). **Figura 17**

Nel 2022 sono stati chiusi per l'Italia 32 casi (di cui 4 *leading cases* e 28 *repetitive cases*) con 13 risoluzioni finali.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

CASI SOTTO MONITORAGGIO DI TUTTI I PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

2022

Figura 17

STATE	LEADING CASES								REPETETIVE CASES								TOTAL	
	Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total leading cases		Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total repetitive cases			
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Albania	2	4	12	12	0	0	14	16	1	3	12	17	4	0	17	20	31	36
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	5	6	15	17	4	0	24	23	9	17	15	16	2	1	26	34	50	57
Austria	0	0	4	3	2	0	6	3	0	0	6	3	0	0	6	3	12	6
Azerbaijan	21	21	27	32	1	0	49	53	110	121	98	100	14	11	222	232	271	285
Belgium	5	7	14	14	2	1	21	22	5	4	8	15	3	3	16	22	37	44
Bosnia and Herzegovina	1	1	11	10	0	2	12	13	4	4	15	21	3	4	22	29	34	42
Bulgaria	20	30	68	63	4	0	92	93	26	37	33	46	13	6	72	89	164	182
Croatia	2	2	22	22	1	2	25	26	8	6	37	42	9	3	54	51	79	77
Cyprus	2	1	6	7	2	1	10	9	1	0	1	1	1	0	3	1	13	10
Czech Republic	1	1	1	3	0	0	2	4	0	0	3	2	1	1	4	3	6	7
Denmark	0	0	2	3	1	0	3	3	0	0	0	1	1	0	1	1	4	4
Estonia	0	0	1	3	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
Finland	1	1	8	8	0	0	9	9	0	0	9	9	0	0	9	9	18	18
France	4	5	19	22	2	2	26	29	1	1	5	4	1	5	7	10	33	39
Georgia	5	6	19	21	3	0	23	27	23	27	13	13	0	1	36	41	59	68
Germany	0	0	13	12	0	0	13	12	0	0	3	2	0	0	3	2	16	14
Greece	7	7	27	19	0	1	34	27	17	18	34	14	8	11	59	43	93	70
Hungary	14	14	33	29	0	0	47	43	70	58	133	102	15	16	218	176	265	219
Iceland	1	0	1	1	0	0	3	1	0	0	3	4	1	0	4	4	6	5
Ireland	1	1	1	1	0	0	2	2	0	0	3	0	0	0	3	0	5	2
Italy	23	23	31	35	4	1	58	59	25	29	72	82	15	17	112	128	170	187
Latvia	0	0	6	6	1	2	7	8	0	0	2	0	0	0	2	0	9	8
Liechtestein	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	0
Lithuania	3	2	13	17	0	0	16	19	0	0	15	17	1	2	16	19	32	38
Luxembourg	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	2	0	3
Malta	5	5	8	10	0	0	13	15	15	22	6	9	5	0	26	31	39	46
Republic of Moldova	7	7	40	36	4	2	51	45	7	18	94	87	18	3	119	108	170	153
Monaco	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Montenegro	0	0	5	5	0	0	5	5	0	0	1	2	1	2	2	4	7	9
Netherlands	1	1	6	3	1	0	8	4	0	0	2	0	0	2	2	0	10	4
North Macedonia	3	3	12	8	0	0	15	11	8	8	22	8	2	2	32	18	47	29
Norway	1	1	1	0	0	0	2	1	7	3	0	0	3	0	10	3	12	4
Poland	11	14	24	31	3	1	38	46	23	27	30	31	6	21	59	79	97	125
Portugal	3	3	13	12	1	0	17	15	5	7	3	13	3	4	11	24	28	39
Romania	33	35	65	75	8	3	106	113	159	212	94	148	50	36	303	396	409	509
Russian Federation	56	62	159	164	2	2	217	228	1047	1219	607	722	71	183	1725	2124	1942	2352
San Marino	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0	0	0	1	0	1	0	3	2
Serbia	5	5	7	7	0	1	12	13	10	37	14	5	40	42	21	84	33	97
Slovak Republic	1	3	16	20	3	1	20	24	1	1	29	26	13	8	43	35	63	59
Slovenia	0	1	3	2	1	1	4	4	0	0	0	1	0	1	0	2	4	6
Spain	2	1	20	19	1	1	23	21	0	0	14	9	0	0	14	9	37	30
Sweden	2	2	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Switzerland	1	0	7	6	0	2	8	8	0	0	1	2	0	1	1	3	9	11
Turkey	37	36	98	89	4	1	139	126	152	152	196	189	23	13	371	354	510	480
Ukraine	53	51	51	48	2	0	106	99	416	508	79	76	37	33	532	617	638	716
United Kingdom	4	5	5	5	2	1	11	11	3	3	2	0	0	0	5	3	16	14
	343	367	897	904	60	28	1298	1299	2153	2542	1715	1841	365	432	4190	4813	5487	6112

Fonte: Consiglio d'Europa – Report annuale Comitato dei Ministri 2022

Indice

1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

1.2.1. *Viola c. Italia* (ricorso n. 77633/16) – Sentenza del 13.6.2019 in materia di ergastolo ostativo

Il caso riguarda la violazione del principio del rispetto della dignità umana che discende dall'articolo 3 Cedu, in relazione alla presunzione assoluta sancita dal combinato disposto degli articoli 4-*bis* e 58-*ter* della legge n. 354 del 1975, che reca una disciplina speciale, a carattere restrittivo, per la concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti, che si presumono socialmente pericolosi in relazione al tipo di reato commesso. Con riferimento al caso oggetto della sentenza, la Corte ha concluso che l'ergastolo inflitto al ricorrente, in applicazione dell'art. 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, avesse limitato eccessivamente la prospettiva di liberazione dell'interessato e la possibilità di un riesame della sua pena al punto che essa non poteva essere definita riducibile ai fini dell'articolo 3 della Convenzione.

Come evidenziato dai giudici di Strasburgo, la sentenza in esame mette in luce un problema strutturale che determina la pendenza di un certo numero di ricorsi dinanzi alla Corte europea e che, in prospettiva, potrebbe dare luogo alla presentazione di molti altri ricorsi relativi alla stessa problematica (cfr. Relazione per l'anno 2020).

STATO DI ESECUZIONE

Il Comitato dei Ministri, in esito al primo esame svolto sullo stato di esecuzione della sentenza, in occasione della riunione n. 1406, tenutasi il 7-9 giugno 2021, ha ricordato in premessa che la pronuncia in questione non rimette in discussione il quadro giuridico interno che disciplina l'ergastolo, che la Corte Edu ha già valutato e giudicato conforme alle norme della Convenzione. Essa riguarda solo una specifica disposizione legislativa (art. 4-*bis* della legge sull'amministrazione penitenziaria) che stabilisce una presunzione assoluta, per i detenuti condannati per reati di mafia (o per altri reati elencati in tale disposizione), che impedisce la revisione delle condanne all'ergastolo con una valutazione caso per caso del processo di riabilitazione dell'individuo al fine di determinare se la detenzione sia ancora giustificata. Il problema di natura strutturale rilevato dalla Corte Edu richiede però un'azione legislativa di adeguamento ai principi convenzionali, in grado di affrontare, quanto alle misure individuali, anche la specifica la situazione del richiedente. Il Comitato ha precisato che tale azione dovrebbe essere realizzata con urgenza, considerato che la Corte Edu per condannare lo Stato ha utilizzato il parametro dell'articolo 3 della Convenzione, disposizione che non ammette eccezioni o deroghe.

Per la giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema, si rappresenta che, con ordinanza dell'8 novembre 2022 n. 227, la Consulta ha esaminato in camera di consiglio, le questioni di

legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione sulla disciplina del cosiddetto ergastolo ostativo ed ha deciso di restituire gli atti al giudice a quo, al quale spetterà verificare gli effetti dell'entrata in vigore del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 sulla rilevanza delle questioni sollevate, nonché procedere a una nuova valutazione della loro non manifesta infondatezza.

La normativa sopravvenuta, infatti, al fine di adeguare la normativa alle pronunce della Corte Edu e della Corte costituzionale, trasforma da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità che impedisce la concessione dei benefici e delle misure alternative a tutti i condannati, anche all'ergastolo, per i reati ostativi, in mancanza di collaborazione con la giustizia.

In relazione alle misure individuali riguardanti il ricorrente, le autorità nazionali hanno rappresentato che il ricorrente ha fruito di due permessi premio nell'anno 2023 (il 18 febbraio e il 19 giugno 2023).

1.2.2. *Citraro e Molino c. Italia* (ricorso n. 50988/13) - Sentenza del 4 giugno 2020, in materia di diritto alla vita in relazione al decesso in carcere di un detenuto vulnerabile.

Il caso *Citraro e Molino* riguarda il mancato rispetto da parte delle autorità dell'obbligo positivo di tutelare il diritto alla vita del figlio dei ricorrenti, morto suicida nel 2001 mentre era detenuto in carcere. La Corte europea ha riscontrato una violazione del diritto alla vita, tutelato dall'articolo 2 della Convenzione, nella sua parte sostanziale, perché le autorità avrebbero dovuto essere consapevoli che c'era un rischio reale e immediato per la vita del figlio dei ricorrenti, che aveva in precedenza già mostrato segni di debolezza psichica e posto in essere atti di autolesionismo, e, ciò nonostante, non hanno adottato le cautele necessarie per evitare l'evento.

La Corte ha ritenuto invece non sussistere la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale, riconoscendo che le autorità italiane hanno sottoposto il caso a un esame scrupoloso conducendo un'indagine effettiva sulle circostanze del decesso.

STATO DI ESECUZIONE

Attesa la natura complessa e di sistema delle questioni sottese ai casi in esame, l'esecuzione delle sentenze in oggetto è sottoposta a un monitoraggio rinforzato e congiunto con il caso *Sy c. Italia* (per la cui disamina si rimanda alla sezione sentenze di questa Relazione), a testimonianza dell'attenzione che il Comitato dei Ministri intende rivolgere allo stato di attuazione, a livello nazionale, dei principi sanciti nelle relative decisioni, concernenti aspetti delicati del trattamento penitenziario di soggetti fragili e vulnerabili.

Con riferimento al presente caso, premesso che le misure individuali sono state interamente eseguite mediante il pagamento delle somme riconosciute dalla Corte Edu a titolo di danno morale e spese, sotto il profilo delle misure generali, il Governo ha sottolineato al Comitato dei Ministri che

il tema della prevenzione e mitigazione del rischio suicidario nelle carceri italiane sta ricevendo una crescente attenzione e che tutti gli operatori del servizio penitenziario sono chiamati, insieme ai rappresentanti dell'amministrazione sanitaria, a bilanciare adeguatamente le esigenze della sicurezza con la tutela della salute e della vita dei detenuti, avendo riguardo all'obiettivo della rieducazione della pena.

In particolare, il Governo ha rappresentato che, dopo i fatti oggetto della sentenza in esame, è stato adottato un complesso di misure normative, sia a livello centrale che locale, volte a potenziare le procedure e i protocolli operativi attraverso un'azione coordinata con le ASL regionali, aventi competenza esclusiva in materia.

Alla base del complesso degli interventi in materia, si richiama l'accordo sul "Piano Nazionale per la prevenzione dei comportamenti suicidari nel sistema penitenziario per adulti", approvato il 27 luglio 2017, dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, che stabilisce standard e linee guida per la prevenzione del suicidio, istituendo un sistema multidisciplinare, che coinvolge l'amministrazione penitenziaria centrale, le autorità carcerarie regionali e i singoli istituti penitenziari, caratterizzato da una particolare attenzione al monitoraggio dei detenuti in relazione a determinati eventi potenzialmente traumatici, al fine di individuare i segnali di allarme precoce e rafforzare la supervisione.

In questo contesto, si collocano le varie misure adottate dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), nel campo della prevenzione del rischio suicidario. In particolare, è stato stabilito che per ogni evento venga predisposto un fascicolo unico di ufficio, al fine di raccogliere e informazioni provenienti dal territorio, riguardanti gli eventi, ma anche gli esiti delle indagini penali avviate presso dalle Procure e i risultati delle eventuali iniziative disciplinari intraprese nei confronti del personale preposto. Vengono inoltre acquisite informazioni sui trattamenti sanitari e/o psichiatrici somministrati ai detenuti coinvolti negli eventi. Tutti gli elementi raccolti vengono poi trasmessi al Ministro della giustizia.

Nel tempo questa attività si è rivelata di fondamentale importanza, consentendo alle autorità penitenziarie di monitorare l'effettiva attuazione dei numerosi provvedimenti emanati allo scopo di ridurre il cosiddetto "rischio suicidio" nella popolazione carceraria. Le Direzioni penitenziarie sono state incaricate di assicurare, durante tutta la giornata, la presenza di operatori in grado di supportare i detenuti, quali pedagogisti giudiziari, psicologi, mediatori culturali e volontari, al fine di ridurre la sofferenza dei detenuti, coinvolgendoli nelle attività di trattamento, tenendo conto delle inclinazioni e delle attitudini di ciascun detenuto; favorire i contatti con la famiglia e con il mondo esterno; una revisione dei protocolli già adottati in linea con il Piano di Prevenzione del Suicidio e la conformità dei contenuti degli accordi regionali e locali con il suddetto Piano. Al

personale penitenziario vengono offerti corsi sulla valutazione del rischio di autolesionismo e suicidio per migliorare la loro capacità di rilevare eventuali criticità da portare all'attenzione del personale sanitario in vista dell'inserimento della persona interessata nella procedura stabilita dal piano nazionale. Inoltre, particolare attenzione viene rivolta al momento delle assegnazioni definitive nell'istituto e alle richieste di trasferimento, privilegiando le strutture penitenziarie che, grazie all'adeguata offerta e cura sanitaria, sono in grado di rispondere al meglio all'esigenza di prendersi cura delle problematiche personali.

Il Governo ha anche fornito dati statistici aggiornati che mostrano che dal 2012, ben 588 persone si sono suicidate durante la detenzione (44 all'anno in media) con un numero crescente registrato dal 2016.

Nel 2022, 85 detenuti si sono tolti la vita e 11 di questi erano affetti da una condizione psichiatrica precedentemente diagnosticata (uno era in attesa di essere trasferito in un REMS).

Nei mesi di luglio e agosto 2022, il DAP ha indirizzato alle autorità regionali e ai direttori penitenziari due circolari con le quali, rilevando questa tendenza negativa, hanno sottolineato la necessità di rafforzare a tutti i livelli le misure adottate per una più efficace attuazione del Piano nazionale.

L'adozione delle misure generali richieste nell'ambito del caso Sy potrebbe contribuire ad accelerare il trasferimento in istituti appropriati di detenuti il cui stato di salute mentale li espone al rischio di autolesionismo e di suicidio in carcere, ciò, peraltro, ribadendo la necessità di garantire l'effettiva attuazione di strategie e procedure preventive globali all'interno delle carceri per identificare i detenuti a rischio di autolesionismo e suicidio e adottare misure preventive.

Il Comitato dei Ministri ha preso atto con interesse delle misure adottate dalle autorità, rilevando, tuttavia, che i dati disponibili sul numero di suicidi in carcere destano grande preoccupazione, avendo raggiunto un livello senza precedenti nel 2022 e ha esortato le autorità a garantire la concreta implementazione del Piano nazionale e delle raccomandazioni del DAP, anche attraverso i necessari stanziamenti finanziari necessarie a tal fine, supervisionando l'impatto di queste misure nella pratica.

1.2.3. *Cordella e altri* (ricorso n. 54414/13) *e Ambrogi Melle e altri* (ricorso 54264/15) *c. Italia* – Sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di inquinamento ambientale, salute e vita privata – caso ILVA di Taranto - Mancata assunzione delle misure necessarie a garantire un'efficace ed effettiva protezione

Di Sarno e altri c. Italia (ricorso n. 30765/08) - Sentenza del 10 gennaio 2012 in materia di danni ambientali e alla salute dei cittadini – Emergenza rifiuti nella Regione Campania

La sentenza pronunciata sui casi *Cordella* e *Ambrogi Melle* riguarda l'omessa adozione, da parte delle autorità nazionali, delle misure necessarie ad assicurare la protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e l'assenza di vie di ricorso utili, in relazione alle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto. All'origine della vicenda vi sono i due ricorsi, che la Corte ha deciso di esaminare congiuntamente, proposti nel 2013 e nel 2015, da cittadini italiani residenti a Taranto e nei comuni limitrofi, che hanno denunciato la violazione da parte dello Stato italiano degli obblighi di protezione, garantiti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione,. I ricorrenti hanno lamentato anche la violazione dell'articolo 13 Cedu, che tutela il diritto a un ricorso effettivo per l'assenza di vie di ricorso effettive.

La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 8 Cedu, in quanto le autorità nazionali sono venute meno all'obbligo di tutelare i ricorrenti dai gravi rischi alla salute connessi all'attività dell'acciaieria. Ha ritenuto, altresì, lo Stato italiano responsabile della violazione dell'art. 13, in quanto l'ordinamento interno non ha garantito ai ricorrenti l'accesso ad un rimedio effettivo, dal momento che il Governo, oltre a non assicurare il disinquinamento, è intervenuto ripetutamente, attraverso appositi decreti legislativi, per assicurare la continuità operativa dell'acciaieria.

La Corte, rimettendo al Comitato dei Ministri il compito di indicare le misure necessarie per l'esecuzione della sentenza, ha evidenziato la necessità che le autorità provvedano ad attuare il più rapidamente possibile il "Piano ambientale" adottato dal Ministero dell'ambiente nel 2014, che stabilisce gli interventi finalizzati a garantire la protezione dell'ambiente e della salute (§§ 181-182).

All'origine della sentenza *Di Sarno* c'è un ricorso, presentato da tredici residenti e cinque lavoratori del Comune di Somma Vesuviana (NA), con il quale si lamentava la violazione degli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione a causa della cattiva gestione, da parte delle autorità italiane, del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania, nonché la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione. Inoltre, ad avviso dei ricorrenti, lo Stato aveva mancato di fornire informazioni che avrebbero consentito agli interessati di valutare il loro livello di esposizione ai rischi associati alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti per non aver divulgato pubblicamente i risultati dello studio disposto dal Dipartimento della Protezione civile.

Indice

La Corte ha accolto parzialmente il ricorso, ravvisando la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 8 della Convenzione, sotto il profilo sostanziale, constatando che la prolungata incapacità delle autorità di assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio. Inoltre, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, stante la mancanza di vie di ricorso utili ed effettive che permettano di sollevare, innanzi alle autorità nazionali, motivi di ricorso che attengono alle conseguenze pregiudizievoli per i ricorrenti della cattiva gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.

STATO DI ESECUZIONE

Con riferimento ai casi *Cordella e altri*, nella precedente edizione della presente Relazione si è dato atto che, in sede di esame del caso nella riunione del Comitato dei Ministri dell'8-10 giugno 2022, unanimi sono stati gli apprezzamenti delle delegazioni degli altri Stati per i notevoli progressi registrati nell'evoluzione della fase attuativa della sentenza della Corte. Infatti, la maggior parte delle azioni previste dal Piano ambientale del 2014, modificato dal d.P.C.M. 29 settembre 2017, in attuazione dell'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 191 del 2015, sono state completate entro la fine del 2021. Il 1° gennaio 2022 sono entrati in vigore limiti più severi per le emissioni di polveri e diossina e fino al completamento dell'attuazione del piano ambientale, l'acciaieria è autorizzata a funzionare a un livello ridotto di produzione (6 milioni di tonnellate di acciaio).

Il Comitato, alla luce degli elementi forniti, ha adottato una decisione complessivamente molto positiva.

Quanto alle misure individuali, ha riconosciuto che il persistente ritardo nel pagamento delle spese sembra essere dovuto a mancata collaborazione dei legali di parte e ha incoraggiato le autorità a tenere informato il Comitato in merito alla conclusione di tale *iter* e che le misure individuali supplementari, consistenti nel garantire un ambiente sicuro per i ricorrenti che vivono ancora nelle vicinanze dell'acciaieria, sono strettamente collegate alle misure generali.

In merito a queste ultime, il Comitato ha espresso apprezzamento per la riduzione dell'impatto ambientale dell'impianto e la sostanziale conformità dei livelli di emissione agli standard normativi nazionali nel periodo 2018-2021. Ha però evidenziato che l'esecuzione di questa sentenza richiede alle autorità di garantire che l'acciaieria non continui a causare rischi per la salute dei residenti locali e per l'ambiente, segnalando che una produzione secondo i livelli autorizzati potrebbe non escludere comunque l'esistenza di un rischio per la salute pubblica. Pertanto, ha invitato le autorità nazionali a fornire uno studio sulla possibilità che il funzionamento

dell'impianto, anche a Piano Ambientale completato, possa costituire un rischio per la salute dei residenti e, in caso positivo, le possibili misure da adottare per evitarlo.

Il Comitato, infine, ha ricordato che l'esistenza di un ricorso effettivo o di una combinazione di rimedi deve essere sufficientemente certa ed effettiva e ha, pertanto, invitato le autorità a fornire informazioni esaurienti sugli sviluppi giurisprudenziali relativi ai possibili rimedi esistenti al fine di dimostrare concretamente il rispetto dell'articolo 13 della Convenzione e, in assenza di positivi riscontri in merito, ha invitato le autorità ad adottare rapidamente misure idonee per colmare tale lacuna.

Su tali richieste, il Governo ha fornito al Comitato dei Ministri elementi supplementari aggiornati. Con riferimento alla questione riguardante la persistenza di una minaccia per la salute dei residenti locali anche a seguito dei lavori effettuati e previsti nel piano ambientale, le autorità hanno informato che, nell'ambito della procedura avviata dalla richiesta di revisione dell'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) da parte del Sindaco di Taranto, è in corso un'indagine comparativa per raffrontare lo scenario emissivo dell'impianto Ilva di Taranto prima della realizzazione degli interventi prescritti dal Piano Ambientale citato nel d.P.C.M. 2017[25] e quello previsto dopo il completamento dei suddetti interventi.

Per quanto riguarda i livelli di produzione nello scenario emissivo *post-operam*, il d.P.C.M. del 29 settembre 2017 prevede che " *La produzione nello stabilimento ILVA di Taranto non può superare i 6 milioni di tonnellate/anno di acciaio fino al completamento di tutti gli interventi di cui all'Allegato I. L'operatore non può superare il limite di produzione fino a quando l'Autorità di Controllo non abbia accertato il completamento degli interventi e ne abbia informato l'Autorità Competente*." La possibilità, prevista dal citato d.P.C.M. del 2017, di aumentare la produzione a 8 milioni di tonnellate dopo il completamento di tutte le misure del piano ambientale è inoltre subordinata ad una specifica richiesta da parte del gestore di riavviare gli impianti tecnicamente necessari (dopo adeguamento), quali l'altoforno n. 5, al fine di aumentare la capacità produttiva e la relativa valutazione e autorizzazione da parte del Ministero dell'ambiente.

Allo stato attuale non è stata presentata alcuna domanda di modifica dell'attuale impianto produttivo che consentirebbe una produzione superiore a 6 milioni di tonnellate. Pertanto, lo scenario di emissione *post-operam,* è quello relativo all'esercizio degli attuali impianti in funzione, che siano adeguati dal punto di vista ambientale e che consentirebbero una produzione massima di 6 milioni di tonnellate di acciaio all'anno. In ogni caso, dall'analisi del rapporto ISPRA del luglio

[25] Le valutazioni sanitarie *ante-operam*, effettuate da ARPA Puglia, AReSS Puglia e ASL Taranto con approccio epidemiologico (Valutazione Integrata di Impatto Ambientale e Sanitario - VIIAS), hanno evidenziato una possibile criticità (per quanto riguarda le emissioni di polveri sottili - PM2,5 e PM10) per la popolazione residente nel distretto di Tamburi (adiacente all'impianto).

2022 emerge che le notevoli riduzioni delle emissioni in atmosfera di particolato, ottenute attraverso l'attuazione degli interventi ambientali previsti dal d.P.C.M. del 2017, contribuiranno al miglioramento diffuso tendente alla riduzione dei danni e al potenziale ritorno ai parametri di rischio nel rispetto della soglia di tolleranza.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del Piano ambientale, le autorità hanno segnalato che i progressi compiuti sono consultabili attraverso le sintesi pubblicate anche sul sito dell'Osservatorio Ilva[26].

Infine, le autorità hanno segnalato che il Tribunale di Taranto, con la sentenza n. 1934/2022, ha dichiarato l'impianto Ilva di Taranto responsabile delle emissioni di polveri illegali e inquinanti prodotte tra il 1995 e il 2014 e dei danni subiti dal comune di Taranto e da due società partecipate dal comune e ha condannato gli imputati (l'ex amministratore dello stabilimento ed erede dell'ex presidente del consiglio di amministrazione di Ilva s.p.a. e amministratore delegato del gruppo industriale) al risarcimento dei danni subiti dagli attori. Questa decisione è soggetta a ricorso. Inoltre, sono in corso altri procedimenti civili e penali per gli stessi fatti.

Con riferimento al caso *Di Sarno* si è già riferito nelle precedenti Relazioni come il Comitato dei Ministri abbia positivamente preso atto dell'avvenuta esecuzione delle misure individuali, con il pagamento dell'equa soddisfazione e abbia sollecitato l'implementazione delle misure generali al fine di rendere efficace il sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti e di assicurare alle persone che potrebbero trovarsi a subire un'analoga compressione dei loro diritti fondamentali uno strumento effettivo a livello nazionale.

In particolare, in occasione dell'ultima riunione in cui è stato affrontato l'esame del caso, la n. 1436 dell'8-10 giugno 2022, il Comitato dei Ministri, pur apprezzando i progressi compiuti ha osservato che le autorità sono riuscite ad affrontare con buoni risultati le disfunzioni sistemiche nella gestione, raccolta e trattamento dei rifiuti e con esiti non altrettanto soddisfacenti la questione dello smaltimento dei rifiuti.

Per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti quotidiani, il Comitato dei Ministri, infatti, ha rilevato che nel periodo 2017-2020 non sono stati compiuti progressi significativi a livello di raccolta differenziata, invitando le autorità a intensificare gli sforzi in questa direzione. Con riferimento allo smaltimento dei rifiuti c.d. "storici", il Comitato dei Ministri ha rilevato che la strategia presentata dalle autorità nazionali ha portato allo smaltimento del 20 % di questo tipo di rifiuti fino al 2021 e ha invitato a garantire la completa eliminazione della quantità rimanente di tali rifiuti.

[26] Osservatorio ILVA di Taranto (mite.gov.it).

Sotto il profilo dell'esistenza nell'ordinamento di un ricorso effettivo, il Comitato ha richiesto chiarimenti in ordine alla possibilità di chiedere il risarcimento dei danni non patrimoniali connessi alle disfunzioni nel ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti.

A seguito di quest'ultima decisione, il Governo ha fornito informazioni supplementari segnalando, innanzitutto, l'avvio del processo di aggiornamento del Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani in Campania, ai sensi del decreto regionale10 maggio 2022, n. 223 pubblicato sul BURC n. 44 del 16/05/2022, che di mantenere l'obiettivo di raccolta differenziata almeno al 65% del totale.

Con riferimento all'efficace funzionamento degli impianti per l'eliminazione dei rifiuti c.d. "storici", proseguono le attività in esecuzione del Piano straordinario di intervento approvato dalla Regione con D.G.R. n. 828 del 23 dicembre 2015, aggiornato nel 2016 e, da ultimo, con D.G.R. n. 289 del 24 giugno 2019. Per quanto riguarda il collocamento fuori regione di 1.391,441 tonnellate di eco-balle la prima di quattro gare pubbliche si è conclusa con la rimozione di 356.902 di rifiuti. La seconda procedura di gara, si è conclusa con la rimozione di 341.279 tonnellate di rifiuti. Con la terza gara è stato aggiudicato il trasferimento di 248.126 tonnellate di rifiuti, di cui 192.000 tonnellate di rifiuti risultano rimossi alla data del 30 aprile 2022. La quarta gara d'appalto riguarda un totale di 97.000 tonnellate di rifiuti.

Le autorità hanno inoltre informato che l'associazione temporanea di imprese - ATI - A2A spa/Germani spa si è aggiudicata il contratto per il servizio di trattamento all'interno dello STIR di Caivano, di 1.200.000 tonnellate di rifiuti, che verranno consegnati a impianti termici in Italia o in UE con smaltimento della frazione residua. È inoltre previsto il rinnovo del servizio per tre anni fino al raggiungimento della quota complessiva di 2.000.000 di tonnellate. La costruzione del relativo impianto per il trattamento dei rifiuti è stata completata il 31 agosto 2021, ed è prevista una capacità di lavorazione pari a 400.000 tonnellate/anno. Al 18 maggio 2022 risultano consegnate 32.665 tonnellate per il successivo trattamento.

Infine, alla società CISA s.p.a. è stato affidato il servizio di trattamento di 400.000 tonnellate di rifiuti immagazzinati in balle, in un impianto da realizzare a Giugliano in Campania, che avrà una capacità di 200.000 tonnellate/anno.

Quanto all'esistenza nell'ordinamento di un rimedio effettivo, le autorità nazionali hanno segnalato che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 28284 del 21 luglio 2021, pronunciandosi sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo in materia di danno ambientale, hanno precisato che non incide sul riparto di giurisdizione l'eventualità che l'attività dannosa sia svolta nel rispetto delle autorizzazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione (atteso che ai provvedimenti autorizzativi non può riconoscersi l'effetto di

affievolire diritti fondamentali dei terzi), ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, in tale ipotesi, dovrà disapplicare la regolazione amministrativa e imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose; viceversa, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva. Tali statuizioni non fanno che confermare la tutela a tutto tondo dei privati cittadini sul versante della giurisdizione ordinaria.

Le autorità nazionali hanno altresì evidenziato che, secondo l'attuale interpretazione dell'articolo 2059 c.c., in giurisprudenza da tempo non si riconosce più una tipicità e tassatività a livello di normativa primaria dei casi in cui può essere risarcito il danno non patrimoniale, quindi, opera il principio del pieno risarcimento del danno subito a diritti di rango costituzionale (quali sono la salute ex art. 32 Cost. e i valori della persona ex art. 2), sia esso patrimoniale o non patrimoniale, nel rispetto dei criteri della causalità materiale e della causalità giuridica. Quanto alla giurisdizione, poi, se il danno alla salute o alla salubrità ambientale viene cagionato da un privato essa spetta al giudice ordinario, mentre l'art. 133, lett. p), c.p.a. devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie "*… comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati*".

Per le ipotesi di danno alla salute o all'ambiente salubre sussistono rimedi di tipo inibitorio utilizzabili anche davanti al Giudice amministrativo ove si producano immissioni nocive o moleste, tra i quali la tutela cautelare atipica assimilabile a quella ex art. 700 c.p.c., ovvero, in sede di merito, una tutela di carattere sostanzialmente inibitorio e/o ripristinatorio in forma specifica, ex art. 844 c.c. e 2058 c.c.. Nella specifica materia del trattamento dei rifiuti, poi, la giurisprudenza amministrativa ha anche invenuto una norma specifica a fondamento dell'azione inibitoria da parte dei privati nell'articolo 177 comma 4 del d.lgs. 152 del 2006. Tuttavia, poiché nell'ordinamento italiano il bene ambiente può declinarsi in due distinte posizioni giuridiche attive, ossia l'interesse diffuso all'integrità dell'ambiente (art. 9 Cost.) e il diritto individuale e collettivo all'ambiente salubre (art. 9, 2 e 32 Cost.), quando dalla compromissione dell'ambiente non derivino immissioni potenzialmente nocive per la salute o moleste per la persona, e dunque si tratti di lesione alla integrità ambientale, ai privati non spetta il risarcimento del danno né azioni cautelari atipiche o inibitorie e ripristinatorie. Ciò nondimeno essi, secondo gli ordinari criteri di collettivizzazione degli interessi diffusi, possono agire nei confronti dell'inerzia della pubblica amministrazione a esercitare i suoi poteri, attraverso l'azione avverso il silenzio (artt. 31 e 117 c.p.a.), oppure chiedere al giudice amministrativo l'annullamento degli atti che autorizzano attività lesive della integrità ambientale.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 309 del d.lgs. n. 152 del 2006, possono sollecitare l'adozione di misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino della integrità ambientale (Consiglio di Stato sentenza 6349 del 2020).

In conclusione, il Governo ritiene di aver chiarito che nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa sono ammessi rimedi risarcitori pieni anche del danno non patrimoniale nonché rimedi inibitori/ripristinatori in casi come quello di specie affrontato dalla Corte europea nel 2012.

1.2.4. *Brazzi c. Italia* (ricorso 57278/11) sentenza del 27 settembre 2018 in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad una perquisizione domiciliare

Al centro del caso, l'asserita inadeguatezza dell'impianto normativo contenuto nel codice di procedura penale in materia di perquisizioni, per la mancata previsione di un sistema di garanzie sufficienti, consistenti in un controllo giurisdizionale preventivo o successivo contro eventuali abusi e decisioni arbitrarie, in relazione all'emissione da parte dei pubblici ministeri di mandati di perquisizione domiciliare durante le indagini preliminari, quando l'attività non porti al sequestro di beni o altre interferenze con i beni.

In sede nazionale, il ricorrente si era lamentato di aver subito una perquisizione della propria abitazione e dei veicoli, disposta nell'ambito di un'indagine penale avviata dalla Procura di Mantova sul presupposto dell'esistenza di gravi indizi di colpevolezza per il reato di evasione fiscale, sostenendone l'illegittimità e la violazione ingiustificata, in quanto non necessaria, del diritto al rispetto del suo domicilio e della sua vita privata, perché la verifica della situazione fiscale avrebbe potuto essere effettuata con altri mezzi. A tale perquisizione non era seguito al sequestro di beni.

La Corte di cassazione, adita dal ricorrente, aveva dichiarato il ricorso inammissibile perché, ai sensi dell'articolo 257 del codice di procedura penale, un mandato di perquisizione poteva essere oggetto di riesame, solo quando era seguito da un sequestro di beni. Secondo la Suprema Corte, in caso di violazione delle norme relative allo svolgimento della perquisizione, erano possibili solo delle sanzioni disciplinari contro gli agenti della polizia tributaria che avevano effettuato le operazioni.

Con la sentenza in esame, la Corte Edu ha riscontrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, per la mancanza, nel vigente sistema nazionale, di un controllo giudiziario adeguato sulla misura della perquisizione, in particolare di un controllo ex ante nel quadro delle perquisizioni ordinate nella fase delle indagini preliminari. Non è infatti previsto che il Pubblico ministero, nella sua qualità di magistrato incaricato dell'indagine, chieda l'autorizzazione ad un giudice o lo informi della sua decisione di ordinare una perquisizione. Quanto al controllo ex post, la Corte ha osservato che, contrariamente a quanto affermato dal Governo, il Giudice per le indagini preliminari non

aveva esaminato la legittimità e la necessità del mandato di perquisizione, essendosi limitato ad accogliere la domanda del procuratore di chiudere il procedimento nel merito. La richiesta di riesame della sentenza formulata dal Governo italiano è stata respinta dal panel dei 5 giudici della Grande Camera.

STATO DI ESECUZIONE

La sentenza non pone una questione di esecuzione di misure individuali, posto che il ricorrente non ha presentato alcuna domanda di equa soddisfazione.

Quanto alle misure generali, con la riforma operata con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, in particolare con gli articoli 12[27] e 17[28], si è inteso porre rimedio al vuoto di tutela dell'ordinamento italiano censurato dalla Corte europea con la sentenza in esame, introducendo uno specifico rimedio per i casi nei quali la perquisizione non abbia avuto esito in un sequestro e non sia, dunque, esperibile il riesame. Inoltre, il Legislatore è andato anche oltre l'ambito di riferimento della sentenza, prevedendo forme di tutela giurisdizionale anche nel caso di perquisizioni effettuate dalla polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 352 c.p.p. successivamente convalidate dal pubblico ministero.

Alla luce dei sopra descritti interventi di adeguamento normativo, il 2 luglio 2023, il Comitato dei Ministri ha adottato la risoluzione finale di chiusura del monitoraggio dell'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, il Comitato ha preso atto delle modifiche apportate al codice di procedura penale che hanno introdotto la possibilità per l'indagato o la persona interessata da una perquisizione di chiedere, entro dieci giorni dalla data in cui è stata eseguita la perquisizione e anche se non è stato sequestrato alcun bene, un controllo giurisdizionale sulla legittimità del mandato del Procuratore generale che autorizza la perquisizione (articolo 252). In sostanza, la riforma legislativa ha fornito le garanzie aggiuntive contro gli abusi e l'arbitrarietà necessarie a colmare le lacune evidenziate dalla sentenza della Corte europea e per tali motivi il monitoraggio è stato chiuso.

---

[27] L'art. 12, rubricato "Modifiche al Titolo III del Libro III del codice di procedura penale" ha inserito nel codice di procedura penale l'art. 252-bis (Opposizione al decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero) che così dispone: "*1. Salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, contro il decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o eseguita possono proporre opposizione, sulla quale il giudice provvede a norma dell'articolo 127. 2. L'opposizione è proposta, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data di esecuzione del provvedimento o dalla diversa data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'avvenuta perquisizione. 3. Il giudice accoglie l'opposizione quando accerta che la perquisizione è stata disposta fuori dei casi previsti dalla legge.*".

[28] L'art. 17, rubricato "Modifiche al Titolo IV del Libro V del codice di procedura penale", ha così modificato l'articolo 352 del codice di procedura penale: "1*) al comma 4, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Il pubblico ministero, nelle quarantotto ore successive, decide con decreto motivato sulla convalida della perquisizione.»; 2) dopo il comma 4, è aggiunto il seguente: «4-bis. Salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, entro dieci giorni dalla data in cui hanno avuto conoscenza del decreto di convalida, la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o eseguita possono proporre opposizione, sulla quale il giudice provvede a norma dell'articolo 127. Si applica la disposizione di cui all'articolo 252-bis, comma 3.*".

1.2.5. *Nasr and Ghali c. Italia* (Ricorso n. 44883/09) - Sentenza del 23 febbraio 2016 in materia di proibizione della tortura e diritto alla libertà e sicurezza.

Con la sentenza in oggetto la Corte Edu ha condannato lo Stato per la violazione degli articoli 3 (proibizione della tortura) sotto il profilo procedurale e sostanziale, 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione.

Si ricorda che la vicenda all'origine del ricorso riguardava il sequestro, avvenuto in Italia nell'ambito di un'operazione di "*extraordinary renditions*" del ricorrente, cittadino egiziano accusato di terrorismo, e di sua moglie, organizzata ed eseguita principalmente da agenti della CIA statunitensi con la cooperazione di funzionari italiani del Servizio di intelligence militare italiano (SISMI). Il ricorrente, che godeva dello *status* di rifugiato in Italia, e sua moglie sono stati rapiti a Milano nel febbraio 2003 e successivamente portati in Egitto, al fine della consegna del ricorrente ai servizi segreti egiziani, che lo avrebbero trattenuto arbitrariamente per quasi sette mesi, sottoposto a violenti interrogatori e torturato. La seconda ricorrente è stata lasciata per mesi senza informazioni sulla sorte del marito.

Il procedimento penale instaurato in Italia (per il reato di sequestro di persona aggravato) permetteva di accertare che nel rapimento erano coinvolti 26 cittadini americani, oltre a 7 funzionari del Sismi, che avrebbero dato supporto logistico e di "*intelligence*" al personale americano.

La Corte Edu ha riscontrato che, malgrado il lavoro degli investigatori e dei magistrati italiani abbia permesso di identificare i responsabili, le pronunce di condanna emesse nei loro confronti sono rimaste senza effetto in ragione, da un lato, dell'annullamento delle stesse a seguito della decisione del Governo, avallata da due sentenze della Corte costituzionale (n. 106 del 2009 e n. 24 del 2014), di opporre il segreto di Stato su circostanze già di dominio pubblico e dall'altro, del rifiuto da parte dello stesso Governo, tranne in un unico caso, di chiedere l'estradizione degli agenti americani condannati, nonché della stessa decisione del Presidente della Repubblica di graziare tre di tali agenti.

STATO DI ESECUZIONE

L'ultimo esame del caso da parte del Comitato dei Ministri è avvenuto in occasione della riunione n. 1377 del 4 giugno 2020, in esito alla quale è stata adottata una decisione con cui il Comitato ha preso atto, con soddisfazione, dell'intervenuto soddisfacimento delle misure individuali in favore dei ricorrenti.

Il Comitato ha, tuttavia, deplorato l'impossibilità di porre rimedio all'impunità derivante dalle scelte dell'esecutivo, dal momento che la grazia concessa ai responsabili e la riduzione delle

pene rendono infruttuosa[29] la loro estradizione, e l'impossibilità nell'ordinamento italiano della riapertura del procedimento una volta che una persona è stata definitivamente assolta.

Per quanto riguarda le misure generali, il Comitato dei Ministri ha accolto con favore l'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento italiano (articolo 613-bis c.p) quale importante misura preventiva e deterrente per quanto riguarda gravi violazioni dei diritti umani come quelle riscontrate nel caso in esame. Il Comitato ha anche apprezzato l'impegno assunto dal Governo di compiere ogni sforzo per garantire che il reato di tortura sia escluso da qualsiasi futura legislazione che conceda riduzioni collettive o remissioni di pena. Infine, constatando che l'invocazione del segreto di Stato da parte del Governo ha portato, di fatto, all'assoluzione definitiva degli agenti dell'intelligence militare italiana, ha invitato le autorità ad adottare misure per garantire che il segreto di Stato non sia utilizzato in futuro in modo tale da compromettere l'efficacia dei procedimenti penali in caso di gravi violazioni dei diritti umani, ad esempio aggiungendo il reato di tortura a quelli in relazione ai quali non può essere invocato il segreto di Stato.

Dopo la decisone del giugno 2020, il Governo ha fornito ulteriori aggiornamenti al fine di rappresentare le numerose misure intraprese dirette a prevenire il verificarsi in futuro di situazioni simili, auspicando che il Comitato dei Ministri possa positivamente apprezzare i risultati raggiunti e decidere di chiudere la supervisione sullo stato di esecuzione della sentenza[30].

Le autorità hanno evidenziato che, ai sensi della legge 3 agosto 2007, n. 124, attraverso la quale è stato riformato il settore dell'*intelligence*, la commissione di reati da parte di agenti dei Servizi può essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei ministri e coperta da cause speciali di giustificazione solo quando non siano lesi i diritti fondamentali dell'individuo. Pertanto, in forza di tali disposizioni di legge, gli atti di tortura o le "consegne straordinarie" sono sempre esclusi. Inoltre, la natura cogente di questa norma in materia di garanzie funzionali è ulteriormente rafforzata dalla previsione di cui all'articolo 20 della legge n. 124/2007, che punisce l'illegittima preordinazione delle suddette condizioni, nonché dall'introduzione del comma 1-*bis* dell'articolo 204 del codice di procedura penale, il quale stabilisce che il segreto d'ufficio, il segreto di Stato e il segreto sugli informatori non possono essere opposti quando i membri dei Servizi di informazione abbiano posto in essere comportamenti per i quali è esclusa l'esistenza del motivo speciale di giustificazione, come nei casi sopra citati di comportamenti che hanno portato a violazioni dei diritti fondamentali. In tali

[29] Le Autorità italiane si siano attenute alle linee guida di cui ai decreti ministeriali del 18 aprile 1997 e 10 gennaio 2000, prevedenti la regola di non avanzare richiesta di estradizione di condannati per i quali la pena, intera o restante, da espiare fosse pari a tre (fino al 2000) o quattro anni di reclusione, nella considerazione dell'onerosità della procedura, in termini di risorse umane e materiali, rispetto all'effettiva possibilità di espiazione della pena

[30] Il Bilancio d'azione è stato presentato al Servizio dell'esecuzione sentenze del Comitato dei Ministri il 31 luglio 2023.

situazioni, infatti, l'indagine penale da parte della magistratura non potrebbe essere compromessa da alcuna obiezione basata sul segreto di Stato.

Infine, hanno ricordato che, a seguito della novella introdotta con legge 7 agosto 2012, n. 133, in nessun caso il segreto può essere opposto all'organo parlamentare di controllo che, con voto a maggioranza dei due terzi, abbia disposto accertamenti sulla rispondenza dei comportamenti dei membri dei Servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali previsti dalla legge.

1.2.6. *B.E.G. s.p.a. c. Italia* (ricorso n. 5312/11) - Sentenza del 20 maggio 2021 in materia di diritto a un processo equo sotto il profilo del diritto ad un giudice imparziale.

La questione decisa dalla Corte Edu riguardava l'asserita iniquità di un procedimento di arbitrato volontario conclusosi nel 2002 con un lodo sfavorevole alla società ricorrente, emesso dalla camera arbitrale della Camera di Commercio di Roma (ACR), nell'ambito della controversia sorta tra la stessa B.E.G. s.p.a. e Enelpower s.p.a., in materia di impugnazione di lodo arbitrale per incompatibilità di arbitro di parte.

La B.E.G. s.p.a., dopo l'approvazione di un lodo arbitrale sottoscritto con Enelpower, aveva chiesto a revoca dell'arbitro di controparte, dichiarando di aver appreso solo il giorno prima che egli era in conflitto d'interesse, ma tale domanda veniva rigettata per tardività, con conseguente efficacia esecutiva del lodo. A questo punto la B.E.G. s.p.a. promuoveva azione risarcitoria contro la Camera arbitrale volta ad accertare la negligenza del collegio arbitrale, per non aver richiesto e ottenuto l'esplicita comunicazione sull'eventuale esistenza di un conflitto di interesse degli arbitri e impugnava il lodo arbitrale dinanzi alla Corte d'appello di Roma, chiedendo al giudice di accertarne la nullità in ragione dell'incompatibilità dell'arbitro. La Corte d'appello di Roma respingeva il ricorso, argomentando che la questione dell'incompatibilità dell'arbitro non poteva inficiare la validità del lodo in sé. Anche il ricorso avverso quest'ultima sentenza veniva respinto della Corte di cassazione, che osservava come, sebbene i vizi di composizione del collegio arbitrale potessero essere fatti valere con l'impugnazione di nullità del lodo, la B.E.G. s.p.a. non avesse però offerto la prova che il conflitto d'interesse dell'arbitro avesse un nesso causale con l'esito dell'arbitrato stesso.

Di qui il ricorso di B.E.G. s.p.a. alla Corte Edu, assumendo la violazione dell'art. 6 della Convenzione, in relazione al difetto di imparzialità di uno dei componenti il collegio arbitrale che aveva deciso la controversia. Dinanzi alla Corte Edu, la società ricorrente ha chiesto di riaprire il procedimento che aveva convalidato il lodo arbitrale in violazione dell'articolo 6 § 1 e di procedere a una nuova determinazione delle sue domande da parte di un tribunale indipendente e imparziale; subordinatamente il danno patrimoniale emergente e il lucro cessante, oltre i danni non patrimoniali.

La Corte Edu ha ricordato che due sono i criteri per valutare l'imparzialità dei giudici: un criterio oggettivo, per il quale occorre verificare se esistano garanzie sufficienti a escludere legittimi dubbi sulla serenità di giudizio, tenendo conto, tra l'altro, delle modalità di nomina dei suoi membri e della loro durata in carica e dell'esistenza di garanzie contro pressioni esterne; un criterio soggettivo, che richiede di verificare se le convinzioni personali e i comportamenti di un giudice in particolare possano aver offerto elementi di pregiudizio personale o parzialità nei confronti di una delle parti (questo profilo può essere identificato nell'imparzialità vera e propria).

Ciò premesso, escluso che sotto il profilo soggettivo l'arbitro di controparte nutrisse pregiudizi personali verso la società ricorrente, la Corte Edu ha osservato che il dato oggettivo delle cariche da lui rivestite nell'ambito del gruppo Enel e dei connessi incarichi professionali avrebbe potuto far sorgere dubbi legittimi circa la sua imparzialità. La Corte ha anche considerato la successiva modifica intervenuta nel diritto interno in base alla quale il fatto che un arbitro assista regolarmente una parte del procedimento arbitrale o la società che la controlla, è ora motivo di inammissibilità. A suo avviso, ciò fornisce garanzie più chiare e, se del caso, più ampie contro una mancanza di imparzialità nei procedimenti arbitrali, in modo tale che, se questo caso fosse stato giudicato a livello nazionale dopo questa riforma, l'esito avrebbe potuto essere diverso.

Tanto premesso, la Corte Edu ha constatato la violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione, ma ha rigettato la richiesta della ricorrente di riapertura del procedimento civile interno, precisando che spetta agli Stati contraenti decidere il modo migliore per eseguire le sentenze della Corte, senza sconvolgere indebitamente i principi dell'autorità di cosa giudicata o della certezza del diritto nel contenzioso civile, in particolare laddove tale contenzioso riguarda terzi con i propri legittimi interessi da proteggere e ricordando l'importanza, per l'efficacia del sistema della Convenzione, di garantire che siano in atto procedure interne per consentire il riesame di un caso alla luce della constatazione che le garanzie di un equo processo offerte dall'articolo 6 sono state violate.

STATO DI ESECUZIONE

Il Governo, in data 2 agosto 2022, ha depositato un bilancio d'azione per informare il Comitato dei Ministri sulle misure individuali e generali adottate dallo Stato al fine di ottemperare alla sentenza di condanna in oggetto.

Sott il profilo delle misure generali, il Governo ha evidenziato che la Corte stessa, già al momento della decisione, ha valutato positivamente le modifiche normative intervenute a seguito dei fatti oggetto di causa. In particolare, la Corte ha rilevato che il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 ha modificato radicalmente l'articolo 815 c.p.c., prevedendo un rafforzamento dei principi di indipendenza e imparzialità nell'arbitrato. Infatti, il nuovo articolo 815 co. 1 n. 5 indica come motivo

di interdizione il fatto che l'arbitro fornisca regolarmente consulenza a una parte del procedimento arbitrale o alla società che la controlla. Inoltre, nell'ambito della più ampia riforma del processo civile, l'articolo 3, comma 51, lettera c), del decreto legislativo n. 149 del 2022, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 15, della legge n. 206 del 2021 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile), ha inserito nell'articolo 815 c.p.c. un ulteriore motivo di ricusazione (il n. 6-*bis*), che reintroduce una clausola aperta di ricusazione, consistente nella emersione di gravi ragioni di convenienza, che possano incidere sull'indipendenza e sull'imparzialità degli arbitri.

Il Comitato dei Ministri sta esaminando il bilancio d'azione depositato dalle autorità nazionali sul quale il Servizio esecuzione del Segretariato del Comitato dei Ministri ha formulato alcune osservazioni. Per quanto concerne la possibilità di riapertura del procedimento interno, il predetto Servizio ha precisato che non è necessaria, spettando agli Stati contraenti decidere come meglio eseguire le sue sentenze senza indebitamente sconvolgere i principi della cosa giudicata o della certezza del diritto nel contenzioso civile, facendo però presente che se la certezza del diritto prevale sulla riapertura o se la riapertura non è possibile ai sensi del diritto interno, è necessario consentire la *restitutio in integrum* attraverso mezzi alternativi, in particolare compensazioni, anche attraverso un'azione extracontrattuale contro lo Stato, per perdita di chance[31].

In tema di revisione delle sentenze civili, si segnala che l'articolo 3, comma 27, del citato decreto legislativo n. 149 del 2022 ha introdotto, agli articoli 362 c.p.c. e 391-*quater* c.p.c.[32] una nuova ipotesi di revocazione delle sentenze il cui contenuto sia stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario, in tutto o in parte, alla Convenzione o a uno dei suoi Protocolli e non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente. Le nuove disposizioni avranno efficacia a decorrere dal 30 giugno 2023 e si applicheranno ai procedimenti instaurati successivamente a tale data (art. 35 del decreto legislativo n. 149 del 2022).

La Corte Edu ha informato che di queste disposizioni intenderebbe avvalersi la BEG S.p.a.. e ha informato della comunicazione del legale rappresentante della società, con la quale è stata posta

[31] La riserva di competenza dello Stato membro è stata già ribadita, in sede nazionale, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 123 del 2017, secondo cui "*nelle materie diverse da quella penale, dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco*".

[32] Art. 391-*quater* c.p.c. - Revocazione per contrarietà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – "*Le decisioni passate in giudicato il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali ovvero ad uno dei suoi Protocolli, possono essere impugnate per revocazione se concorrono le seguenti condizioni:*
1) la violazione accertata dalla Corte europea ha pregiudicato un diritto di stato della persona;
2) l'equa indennità eventualmente accordata dalla Corte europea ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione non è idonea a compensare le conseguenze della violazione.
Il ricorso si propone nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione o, in mancanza, dalla pubblicazione della sentenza della Corte europea ai sensi del regolamento della Corte stessa. Si applica l'articolo 391-ter, secondo comma.
L'accoglimento della revocazione non pregiudica i diritti acquisiti dai terzi di buona fede che non hanno partecipato al giudizio svoltosi innanzi alla Corte europea.".

la questione dell'applicabilità del nuovo art. 391-*quater* c.p.c. al caso di specie, anche in riferimento alla disciplina transitoria di cui all'art. 35 del decreto legislativo n. 149 del 2022, come sostituito dall'art. 1, comma 380, lett. a), della legge 29 dicembre 2022 n. 197.

Tale possibilità sarebbe tuttavia da escludere ad avviso del Ministero della Giustizia perchè la delega di cui all'art. 1 comma 10 della legge n. 206/2021 è stata esercitata restringendo la possibilità di revocazione prevista dall'art. 391-*quater* c.p.c. ai soli casi in cui la violazione accertata dalla Corte EDU abbia pregiudicato un diritto di stato della persona - laddove è pacifico che nella vicenda in questione non vengono in rilievo tali tipologie di diritti - e, inoltre, perché non è stata dettata alcuna disciplina transitoria.

Il tema della "riapertura" dei procedimenti interni è di particolare rilievo nel sistema convenzionale, in quanto ritenuta tra le modalità esecutive più efficaci, se non la più efficace, per garantire la *restitutio in integrum* al ricorrente che abbia sofferto una violazione di tipo procedurale per un processo iniquo da parte delle autorità nazionali.

Invero, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con una specifica Raccomandazione (Rec (2000)2) (all.7), strumento con valenza di atto di indirizzo, ha invitato gli Stati a prevedere forme di riesame delle procedure interne per dare esecuzione alla *restitutio in integrum* dovuta al ricorrente vittorioso. Negli anni, gli Stati, a geometrie variabili, si sono progressivamente dotati di questa modalità esecutiva, con la precisazione che mentre la riapertura del procedimento penale è più diffusa e con una portata più ampia nei sistemi nazionali, la riapertura dei procedimenti civili e amministrativi lo è notevolmente meno proprio per le interferenze che essa avrebbe sulla certezza giuridica della *res judicata* e sui terzi di buona fede, estranei al processo sovranazionale, che su tale intangibilità fanno affidamento.

Tanto esposto, il Governo confida nella positiva valutazione delle misure intraprese per dare attuazione alla sentenza in oggetto e attende indicazioni dal Comitato dei Ministri in merito.

1.2.7. Gruppo di casi *Talpis c. Italia* (ricorso n. 41237/14) - Sentenza del 2 marzo 2017; *J.L. c. Italia* (ricorso n. 5671/16) - Sentenza del 27 maggio 2021; *Landi c Italia* (ricorso n. 10929/19) - Sentenza del 7 aprile 2022; *De Giorgi c. Italia* (ricorso n. 23735/19) - Sentenza del 16 giugno 2022; *M.S. c. Italia* (ricorso n. 32715/19) - Sentenza del 7 luglio 2022, in materia di violenza di genere contro le donne e obblighi di protezione.

Questo gruppo di sentenze riguarda le violazioni degli articoli 2, 3, 8 e 14 della Convenzione a causa della risposta inefficace e tardiva delle autorità nazionali alle denunce delle ricorrenti, vittime di violenza domestica e di genere, nonchè l'aspetto discriminatorio di tali carenze nella protezione delle donne.

In particolare, i rilievi sollevati dalla Corte Edu, comuni a tutte le sentenze in oggetto, concernono la mancanza di una valutazione completa dei rischi da parte dei pubblici ministeri, la

mancata adozione di misure protettive da parte delle autorità competenti, i ritardi nell'esecuzione degli atti investigativi, la mancanza di indagini efficaci sugli episodi di violenza segnalati e l'eccessiva lunghezza delle indagini penali e dei procedimenti contro i responsabili.

Nel *leading case Talpis,* la Corte ha condannato l'Italia per la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura e divieto di trattamenti disumani e degradanti) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, nell'ambito di un ricorso presentato da una cittadina di origini rumene, che lamentava l'inerzia dei giudici italiani di fronte alle sue denunce per violenze e maltrattamenti subiti ad opera dell'ex marito di origine moldava. La Corte Edu ha dichiarato che le autorità italiane, omettendo di agire tempestivamente dinanzi alla denuncia della ricorrente, vittima di violenza domestica, e di condurre diligentemente il relativo procedimento penale, avevano determinato una situazione di impunità, che aveva favorito la reiterazione delle condotte violente, culminate nel tentativo di omicidio della donna e nell'omicidio del figlio. La sentenza ha posto in rilievo come, in materia di violenza domestica, il compito di uno Stato non si esaurisca nella mera adozione di disposizioni di legge che tutelino i soggetti maggiormente vulnerabili, ma si estenda ad assicurare che la protezione di tali soggetti sia effettiva, risolvendosi l'inerzia delle autorità nell'applicare tali disposizioni di legge in una vanificazione degli strumenti di tutela dalle stesse previsti.

Nel caso *J.L.,* la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in relazione al procedimento penale svoltosi a seguito della denuncia per violenza sessuale di gruppo presentata dalla ricorrente. La ricorrente aveva sostenuto che le modalità con le quali erano stati condotti l'indagine e il processo erano state traumatiche e aveva contestato le argomentazioni sulle quali si erano fondati i giudici per emettere la decisione di assoluzione degli aggressori nel caso di specie. La Corte Edu ha ritenuto come - nonostante un quadro legislativo soddisfacente - il linguaggio e gli argomenti utilizzati avessero veicolato pregiudizi sul ruolo della donna e riprodotto stereotipi sessisti, di ostacolo ad una protezione effettiva dei diritti delle vittime di violenza di genere.

Nel caso *Landi,* la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, in relazione alla mancata adozione da parte delle autorità di adeguate misure preventive, di protezione e di assistenza alla ricorrente e ai suoi figli, a seguito delle violenze domestiche inflitte dal partner, che hanno portato all'omicidio del loro figlio di un anno e al tentato omicidio della donna.

Nel caso *De Giorgi,* la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sia sotto il profilo materiale che procedurale. Il ricorso riguardava le violenze e minacce subite dalla ricorrente e dai suoi figli da parte del marito, padre dei minori. La Corte ha ritenuto che le autorità nazionali sapessero o avrebbero dovuto sapere che sussisteva un rischio reale e immediato per la

ricorrente e i suoi figli, stante le numerose denunce e richieste di protezione presentate dalla donna e che, nonostante ciò, non erano state adottate misure preventive adeguate alle circostanze. Inoltre, ha riscontrato che non era stata garantita un'indagine effettiva sui maltrattamenti.

Il caso *M.S.* riguardava le violenze domestiche che la ricorrente aveva denunciato alle autorità nazionali di subire dal marito. Dinanzi alla Corte Edu la ricorrente aveva lamentato la mancata adozione di adeguate misure preventive di protezione e assistenza da parte dello Stato e il mancato rispetto delle garanzie procedurali in considerazione del fatto che diversi dei reati denunciati erano stati dichiarati prescritti. La Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo procedurale e, limitatamente a uno specifico arco temporale all'interno della più ampia vicenda all'origine del ricorso, anche sotto il profilo sostanziale e ha osservato con preoccupazione l'interazione negativa tra la disciplina in materia di prescrizione e i ritardi nei procedimenti per violenza domestica[33].

STATO DI ESECUZIONE

Il Comitato dei Ministri ha esaminato l'ultima volta il caso *Talpis*, singolarmente, nella riunione n. 1383 di settembre 2020 e, da allora, quattro nuove sentenze sono state aggiunte a questo gruppo, il cui esame congiunto è stato all'ordine del giorno nella riunione del Comitato dei Ministri n. 1475 di settembre 2023, nel corso della quale sono state vagliate le informazioni aggiornate fornite dal Governo con i relativi bilanci d'azione.

Sotto il profilo delle misure individuali, si ricorda che, il Comitato dei Ministri, con riferimento al caso *Talpis*, già nella decisione adottata nella riunione del settembre 2020, aveva escluso che fossero necessari ulteriori interventi, alla luce delle informazioni fornite sul pagamento dell'equa soddisfazione e sulla conclusione del procedimento penale contro l'aggressore. Per quanto riguarda gli altri casi del gruppo le autorità sono state invitate a completare rapidamente i procedimenti penali contro gli aggressori dei ricorrenti nei casi *M.S.* e *De Giorgi* fornendo informazioni sul loro esito e, per quanto riguarda quest'ultimo caso, ha sollecitato le autorità a valutare la possibilità di avviare un'indagine sulle minacce di morte ricevute dalla denunciante e sui maltrattamenti dei suoi figli. In merito al caso *Landi* il Comitato dei Ministri ha sollecitato le autorità a mettere a disposizione del ricorrente le somme concesse dalla Corte Edu e ha preso atto con preoccupazione del pignoramento dell'equa soddisfazione nel caso De *Giorgi*, a parziale

[33] Per una completa descrizione dei singoli casi si rimanda alla precedenti edizioni della presente Relazione, in particolare all'edizione del 2017 per il caso *Talpis* e all'edizione del 2021 per il caso *J.L.*. Per gli altri casi si rimanda al capitolo dedicato alle sentenze della presente edizione.

compensazione di un debito fiscale della ricorrente nei confronti dell'erario, ricordando che la Corte europea ha dichiarato, in altri casi, che il risarcimento da essa concesso ai sensi dell'articolo 41, in particolare per i danni non patrimoniali, dovrebbe essere esente da sequestro e ha esortato le autorità italiane a riconsiderare la loro posizione alla luce di tale principio o a dimostrare che la ricorrente e il suo avvocato hanno accettato il sequestro.

Quanto alle misure generali si descrivono di seguito alcune delle misure adottate, anche a livello normativo, al fine di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali da parte dello Stato e per prevenire e combattere la violenza di genere su vasta scala, misure che sono state rappresenatate al Comitato dei Ministri in vista della riunione del settembre 2023.

Già nelle pregresse edizioni della Relazione, si è dato risalto all'intervenuta entrata in vigore della legge 19 luglio 2019 n. 69 (c.d. "Codice rosso"), che ha modificato il codice penale, il codice di procedura penale ed altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, al precipuo fine di accelerare i tempi di risposta delle autorità competenti alla richiesta di protezione e tutela delle vittime di tale tipologia di reati, confermando il processo di progressiva evoluzione dell'ordinamento nella direzione richiesta dalla Corte Edu.

In occasione del primo *report* sulla disciplina introdotta dal Codice Rosso il Ministero della giustizia ha consultato gli uffici di Procura al fine di verificare l'adeguatezza, l'omogeneità e le modalità di attuazione di alcune delle più importanti innovazioni normative apportate. Sulla base dei primi risultati acquisiti, si è dato corso ad una più specifica attività di monitoraggio, avente ad oggetto i flussi informativi dal settore penale al settore civile qualora sia in atto un processo di separazione o divorzio e si debba procedere all'affidamento dei minori, sulla base di quanto stabilito dall'art. 64-*bis* disp. att. c.p.p..

Nell'ambito del terzo Piano strategico nazionale per combattere la violenza maschile contro le donne per il periodo 2021-2023, che individua obiettivi, interventi e risorse per dare impulso all'azione del Governo, si colloca l'Avviso pubblico per il finanziamento di iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte alla prevenzione della violenza maschile contro le donne e per la promozione di buone pratiche nelle azioni di presa in carico integrata da parte delle reti operative territoriali delle donne vittime violenza e dei loro figli del Dipartimento per le pari Opportunità, che prevede due distinte linee di intervento. La prima linea di intervento è dedicata alla realizzazione di azioni di sensibilizzazione e comunicazione, nonché di interventi educativi, tesi alla prevenzione del fenomeno della violenza attraverso il contrasto degli stereotipi di genere, la promozione di una cultura del rispetto tra uomo e donna, e la stigmatizzazione della violenza di genere. La seconda linea di intervento intende contribuire, mediante progetti innovativi e potenzialmente replicabili anche in altri contesti, al rafforzamento delle reti territoriali antiviolenza,

con l'obiettivo di migliorare la qualità della presa in carico integrata delle vittime e dei loro figli da parte di tutti i soggetti, istituzionali e non, che operano sul territorio. La legge finanziaria 2023 ha incrementato di 10 milioni di euro le risorse previste per il finanziamento del Piano Nazionale, per arrivare a un totale di 15 milioni di euro all'anno.

Proseguendo nella disamina degli interventi normativi in materia di prevenzione del fenomeno della violenza di genere, occorre menzionare la legge del 5 maggio 2022, n.53, recante "*Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere*", avente la precisa *ratio* di garantire un flusso informativo adeguato, per cadenza e contenuti, sul fenomeno della violenza di genere contro le donne, al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e assicurare un efficace monitoraggio.

Le sollecitazioni sovranazionali, le decisioni della Corte Edu nei confronti dell'Italia, lo studio condotto dalla Commissione sul femminicidio e contro ogni forma di violenza di genere sono stati considerati con attenzione nella riforma del processo civile operata con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante "*Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*". Secondo lo schema voluto dal legislatore della riforma, in attuazione dello specifico principio di delega, il contrasto ad ogni forma di violenza domestica e di genere si realizza sotto il profilo della prevenzione prioritaria anche nell'ambito dei procedimenti civili. Il sistema è stato concepito anche per conferire al Giudice un ruolo più centrale e attivo attraverso l'esercizio di maggiori poteri officiosi. Si è inteso garantire una gestione del processo tesa a evitare la vittimizzazione secondaria, anche attraverso l'esclusione della mediazione familiare e del tentativo di conciliazione in caso di allegazione di violenza. Sono state dettate disposizioni speciali sull'ascolto del minore (da compiere senza ritardo e personalmente, nonché richiesta la competenza specialistica del CTU in materia di violenza domestica e di genere). La disciplina connotata da individualizzazione nella risposta giurisdizionale consentirà di evitare l'adozione di provvedimenti con formule stereotipate. Inoltre, all'esito di un percorso condiviso di riflessione sul tema, il Governo ha approvato un disegno di legge, recante "*Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e sulla violenza domestica*", presentato al Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2023, volto a introdurre disposizioni per il contrasto alla violenza sulle donne e contro la violenza domestica, che mira a velocizzare le valutazioni preventive sui rischi che corrono le potenziali vittime di femminicidio o di reati di violenza contro le donne o in ambito domestico; rendere più efficaci le azioni di protezione preventiva; rafforzare le misure contro la reiterazione dei reati a danno delle donne e la recidiva; migliorare la tutela complessiva delle vittime di violenza. Il disegno

di legge, è stato presentato alla Camera dei Deputati il 12 luglio 2023 con numerazione A.C. 1294 ed è stato assegnato alla Commissione giustizia in sede referente in data 4 agosto 2023.

Al fine di fornire un quadro dell'impatto effettivo dell'insieme di misure adottate, le autorità hanno trasmesso al Comitato dei Ministri i dati statistici disponibili, dai quali emerge che nel corso del 2022 sono state uccise in Italia 126 donne (erano state 119 nel 2020), di cui 103 da un parente (94 nel 2019). Nel 2021, 48.000 procedimenti penali riguardanti episodi di violenza domestica e sessuale si sono conclusi con 5.719 condanne e 984 assoluzioni. Nello stesso anno, 11.412 procedimenti sono stati giudicati da tribunali di primo grado, con 5.737 condanne e 3.206 assoluzioni.

Le autorità hanno riferito che nel periodo 2019-2022 i giudici civili hanno emesso in media 267 ordini di protezione all'anno (es. ordini di allontanamento dalla casa familiare o di non avvicinarsi ai luoghi frequentati dalla vittima) e che la durata media di questi procedimenti è stata di 110 giorni. Un rapporto dell'Istituto nazionale di statistica sul numero di donne uccise dai centri antiviolenza indica che nel 2021 sono state concesse misure protettive nel 72% dei casi in cui sono state richieste. Le misure sono state poi applicate entro 7 giorni nel 17,4% dei casi, tra 8 e 14 giorni nel 17,4% dei casi e tra 15 e 30 giorni nel 20,3% dei casi. Ritardi più lunghi sono stati osservati nel 30% dei casi (tra uno e due mesi e più di due mesi). Tra agosto 2019 e settembre 2022 sono state registrate 6.499 violazioni degli ordini di protezione emessi dai tribunali penali.

Nel 2021 hanno operato in Italia 431 centri di accoglienza femminile (366 nel 2020) e 372 centri antiviolenza (350 nel 2020) contattati da 56.349 donne, di cui 34.500 ammesse. Le risorse finanziarie stanziate nel 2022 per i centri di accoglienza per donne e i centri antiviolenza ammontano a 30 milioni di euro e tutte le risorse sono state trasferite alle Regioni tra marzo e giugno 2023, con un anticipo di circa due mesi rispetto all'anno precedente. Tali risorse dovranno essere utilizzate dalle Regioni entro il 31 dicembre 2024 e, entro il 30 novembre 2023, verranno trasmesse già le prime relazioni di monitoraggio. Il Dipartimento per le pari opportunità sta lavorando al nuovo DPCM per il riparto delle risorse 2023.

Il Comitato dei Ministri, in esito alla riunione di settembre 2023, esaminati gli elementi di novità illustrati dalle autorità nei bilanci d'azione, ha preso atto con soddisfazione delle iniziative adottate, in particolare delle modifiche al codice di procedura civile, dell'adozione del terzo piano nazionale e del rinnovo del monitoraggio parlamentare del fenomeno, che riflettono la costante determinazione a prevenire e combattere la violenza domestica e la discriminazione di genere e ha accolto con favore l'adozione della legge n. 53 del 5 maggio 2022 che ha istituito un sistema integrato di raccolta dei dati sulla violenza di genere, invitando le autorità a garantirne l'efficace funzionamento e a proseguire gli sforzi per ampliare e diffondere ulteriormente la formazione

mirata dei magistrati e a promuovere l'uso di un linguaggio giudiziario sensibile alla dimensione di genere.

Il Comitato dei Ministri ha, però, letto con preoccupazione i dati che testimoniano una percentuale elevata e persistente di casi di violenza domestica e sessuale che rimangono fermi nella fase delle indagini preliminari, nonché l'uso limitato degli ordini di protezione e l'elevato numero di violazioni di tali ordini.

Quanto al primo dei suddetti rilievi, il Comitato ha precisato che è incompatibile con gli obblighi procedurali di cui all'articolo 3 della Convenzione che le indagini sulla violenza domestica vengano chiuse per l'intervenuta prescrizione del reato a causa dell'inattività delle autorità. Il Comitato potrebbe voler esortare le autorità a fornire una valutazione delle cause all'origine della situazione e indicare la necessità di una riforma. Il Comitato ha inoltre rappresentato l'esigenza che le autorità forniscano statistiche aggiornate su: i) il numero di procedimenti penali avviati per violenza domestica e sessuale e molestie, ii) il numero di tali procedimenti interrotti nella fase delle indagini preliminari iii) la durata media delle indagini e dei procedimenti in ciascuna fase.

Con riferimento al secondo profilo di criticità, le autorità dovrebbero fornire la loro valutazione della situazione, compreso l'impatto delle misure adottate per garantire il rispetto degli ordini di protezione, nonché informazioni per il periodo 2022-2023 su: i) il numero di domande di ordini di protezione ricevute dalle autorità; ii) il numero di provvedimenti emessi e il relativo calendario per l'esecuzione; (iii) il numero di ordini violati e il numero di procedimenti giudiziari avviati per tali violazioni e il loro esito.

Considerata la richiesta di ulteriori informazioni, il Comitato ha ritenuto non opportuno, allo stato, chiudere la supervisione sulle sentenze in questione.

1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

1.3.1. Gruppo *Agrati e altri c. Italia* (ricorso 43549/08) - Sentenza del 7 giugno 2011 in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica e indebita interferenza nei giudizi pendenti.

Le sentenze del gruppo[34] riguardano l'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006)[35] ai procedimenti giudiziari pendenti, aventi ad oggetto il trasferimento di

[34] Fanno parte del gruppo, oltre al ricorso *Agrati e altri* (n. 43549/08) i ricorsi: *De Rosa e altri* (n. 52888/08), *Biasucci e altri* (n. 3601/08), *Montalto e altri* (n. 39180/08), *Bordoni e altri* (n. 6069/09), *Caponetto* (n. 61273/10), *Marino* (n. 45869/08), *Peduzzi e Arrighi* (n. 18166/09), *Caligiuri e altri* (n. 657/10)

[35] Articolo 1, comma 218, della legge n. 266/2005: « *Il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali, vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta ad personam e considerata utile, previa*

personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo (ATA) dagli enti locali all'Amministrazione statale.

Con queste sentenze, la Corte Edu ha ribadito che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 §1 della Convenzione contrastano, fatti salvi imperativi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte, inoltre, ha osservato che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte la possibilità di esporre le proprie difese in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, aveva fissato in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e poiché le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

Sotto il profilo del danno patrimoniale la Corte ha riconosciuto gli importi corrispondenti alla differenza tra la retribuzione percepita dai ricorrenti a far data dal trasferimento e la retribuzione che avrebbe dovuto essere loro corrisposta sulla base del riconoscimento dell'intera anzianità di servizio, maturata alle dipendenze degli enti locali, come se non fosse entrata in vigore la legge di interpretazione autentica con effetti retroattivi.

STATO DI ESECUZIONE

Il gruppo di casi è stato esaminato dal Comitato dei Ministri l'ultima volta nella riunione n. 1348 del 4-6 giugno 2019, all'esito della quale, il Comitato, valutate le informazioni trasmesse dalle Autorità italiane, ha adottato una decisone di chiusura del monitoraggio, limitatamente al profilo delle misure generali, ritenendo che l'attuale pratica dei tribunali nazionali sia sufficiente a rimediare alle conseguenze negative dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 e a garantire che nessun danno materiale alla retribuzione sia subìto dal personale interessato. Inoltre, il Comitato dei Ministri ha invitato le autorità a continuare questa buona pratica assicurando, anche per il futuro, che le leggi di interpretazione autentica siano adottate in stretta conformità con i requisiti della Convenzione e garantendo un controllo adeguato ed efficace sulla compatibilità dei progetti di legge con la Convenzione e la giurisprudenza della Corte.

temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge".

Ciò nonostante, questo gruppo di casi continua ad essere inserito nella sezione di monitoraggio c.d. "sostenuta", in attesa di ricevere ulteriori aggiornamenti relativi alle misure individuali adottate o da adottare in esecuzione delle pronunce in questione.

In particolare, il Comitato dei Ministri, con riferimento ad alcuni dei casi del gruppo, ha sollecitato le autorità italiane a indicare le misure adottate per garantire che i ricorrenti possano preservare i benefici derivanti dalle decisioni dei tribunali nazionali rese prima della promulgazione della legislazione in questione, considerato che le Autorità potrebbero non aver ancora iniziato o terminato di recuperare gli importi precedentemente versati con una trattenuta mensile.

A tal fine, ai competenti uffici ministeriali è stata rappresentata la necessità di un supplemento istruttorio consistente nella simulazione della carriera dei ricorrenti che desse conto dell'anzianità di servizio maturata presso gli enti di provenienza.

1.4. Elenco casi chiusi – risoluzioni finali

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel corso del 2022 sono state adottate **13 risoluzioni finali** nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio dei seguenti casi:

1. FILIPPELLI c. Italia (ricorso n. 74508/14) CM/ResDH(2022)6 30 12/01/2022;

2. CORDOVA c. Italia (ricorso n. 54136/20) CM/ResDH(2022)12 02/02/2022;

3. D'ACUNTO e PIGNATARO c.Italia (ricorso n. 6360/13) CM/ResDH(2022)31 23/02/2022; BECCARINI e RIDOLFI c. Italia (ricorso n. 63190/16) CM/ResDH(2022)31 23/02/2022; SOLARINO c. Italia (ricorso n. 63190/16) CM/ResDH(2022)31 23/02/2022;

4. DE RISO e CAPIALBI (ricorso n. 13022/08) CM/ResDH(2022)32 23/02/2022;

5. BORSATTO E CAPIALBI c. Italia (ricorso n. 43641/13) CM/ResDH(2022)128 10/06/2022; MARZI e altri c. Italia (ricorso n. 43692/13) CM/ResDH(2022)128 10/06/2022; REBULA e altri c. Italia (ricorso n. 50208/13) CM/ResDH(2022)128 10/06/2022;

6. GRANDE STEVENS e altri c. Italia (ricorso n. 18640/10) CM/ResDH(2022)201 22/09/2022;

7. MORZENTI c. Italia (ricorso n. 67024/13) CM/ResDH(2022)205 22/09/2022;

8. SINISCALCHI e altri c. Italia (ricorso n. 31669/15) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022;BERARDI e altri c. Italia (ricorso n. 54970/15) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022; CAMPANALE e altri c. Italia (ricorso n. 57194/16) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022; M.CASIMO e P.CASIMO c. Italia (ricorso n. 57327/18) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022; CASAMENTO c. Italia (ricorso n. 57328/18) CM/ResDH(2022)202 22/09/2022;

9. ROMANO c. Italia (ricorso n. 26408/20) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022; BURLOTTI SPEDIZIONI S.P.A. c. Italia (ricorso n. 32323/07) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022; TESOLAT c. Italia (ricorso n. 37516/18) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022; BORGHETTI c. Italia (ricorso n. 5019/18) CM/ResDH(2022)203 22/09/2022;

10. CUSAN e FAZZO c. Italia (ricorso n. 77/07) CM/ResDH(2022)320 23/11/2022;

11. OLIVIERI e altri c. Italia (ricorso n. 17708/12) CM/ResDH(2022)351 08/12/2022; GAGLIONE e altri c. Italia (ricorso n. 45867/07) CM/ResDH(2022)351 08/12/2022; SCERVINO e SCAGLIONI c. Italia (ricorso n. 35516/13) CM/ResDH(2022)351 08/12/2022;

12. ARNOLDI c. Italia (ricorso n. 35637/04) CM/ResDH(2022)350 08/12/2022;

13. G.L.C. c. Italia (ricorso n. 25584/94) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; D.M. II c. Italia (ricorso n. 25588/94) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; G.O. II c. Italia (ricorso n. 31622/96) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; CATANIA c. Italia (ricorso n. 31628/96) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; GIANNONE c. Italia (ricorso n. 38526/97) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; MASTROPASQUA c. Italia (ricorso n. 56220/00) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022; POLCARI c. Italia (ricorso n. 56223/00) CM/ResDH(2022)397 14/12/2022

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna.

1.4.1. La risoluzione di chiusura sui casi *Olivieri e altri* (ricorso n. 17708/12), *Gaglione e altri* (ricorso n. 45867/07); *Scervino e Scaglioni* (ricorso n. 35516/13) – CM/Res DH(2022)351 dell'8 dicembre 2022, in materia di durata dei procedimenti Pinto ed effettività del rimedio.

Nella riunione n. 1451 dell'8 dicembre 2022, il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze pronunciate sui casi in oggetto, in materia di ragionevole durata del processo e di ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione di cui alla "legge Pinto", con conseguente ingerenza sul diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti (violazione degli articoli 6, par. 1, e 1, Protocollo 1 della Convenzione), nonché di effettività del rimedio Pinto nei processi innanzi al giudice amministrativo, con riferimento al meccanismo risultante dall'articolo 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001, che ha introdotto l'istanza di prelievo come condizione di ricevibilità del ricorso (violazione dell'art. 13 della Convenzione).

A seguito dell'esame di questo gruppo di ricorsi da parte del Comitato dei Ministri nel dicembre 2020, le questioni ancora in sospeso riguardavano: a) le novità legislative introdotte dal decreto-legge n. 83 del 22 giugno 2012, ossia la previsione di un importo massimo del risarcimento, parametrato al valore in gioco nel procedimento principale, e la previsione di irricevibilità delle denunce relative a procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni ; b) l'inefficacia del rimedio Pinto nell'ambito dei procedimenti giudiziari amministrativi dovuto all'obbligo di presentare un'istanza di prelievo.

L'Italia ha presentato, nel corso del 2022, un bilancio d'azione fornendo puntuale riscontro ai quesiti del Comitato e sottolineando che tutte le misure individuali e generali richieste da questi casi sono state affrontate in modo efficace.

Indice

Quanto alle misure generali attinenti al funzionamento della legge Pinto, il Governo ha sottolineato il ruolo cruciale svolto dalla Corte costituzionale italiana nell'assicurare un'interpretazione e un'applicazione conforme alla Convenzione delle disposizioni che regolano l'indennizzo per l'irragionevole durata dei giudizi, alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte europea nelle sue sentenze e dal Comitato dei Ministri nelle sue decisioni in questo gruppo di casi.

La sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2019 ha, infatti, chiarito che l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, rappresenta una mera facoltà del ricorrente, risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

Per quanto riguarda la previsione dell'irricevibilità dei reclami relativi a procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni, ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*ter*, della legge n. 89 del 2001, il Governo ha ricordato che la Corte di cassazione ha affrontato la questione chiarendo che si tratta di una norma di chiusura che implica una valutazione complessiva del giudizio articolato in tre gradi, non applicabile a un processo che si sia svolto in un unico grado.

Con riferimento al limite dell'importo dell'indennizzo rispetto al valore della causa, il Governo ha rappresentato che nessuna sentenza della Corte Edu ha sollevato finora questa questione specifica e, in tale contesto, le autorità italiane ritengono che non siano necessarie ulteriori misure generali in merito, considerato che il legislatore ha inteso fissare criteri per il risarcimento in grado di facilitare la domanda anche attraverso un alleggerimento dell'onere della prova.

Il Comitato dei Ministri ha constatato che la questione delle misure individuali è stata risolta in questi casi poiché è stata pagata l'equa soddisfazione accordata dalla Corte e i procedimenti interni che avevano dato luogo ai ricorsi Pinto sono stati chiusi o portati all'attenzione dei tribunali nazionali.

Quanto alle misure generali, il Comitato dei Ministri ha rilevato con soddisfazione l'intervento della Corte costituzionale e l'attenzione dimostrata dalle giurisdizioni superiori italiane alla giurisprudenza della Corte Europea e alle decisioni del Comitato dei Ministri in merito alla legge Pinto. Accertato che sono stati adottati tutti i provvedimenti richiesti dall'articolo 46, comma 1, il Comitato ha pertanto deciso di chiudere il monitoraggio.

1.4.2. La risoluzione di chiusura sui casi *G.L.C.* (ricorso n. 25584/94); *D.M.* (ricorso n. 25588/94); *G.O.* (ricorso n. 31622/96); *Catania* (ricorso n. 31628/96); *Murgo e Giannone* (ricorso n. 38526/97); *Mastropasqua* (ricorso n. 56220/00); *Polcari* (ricorso n. 56223/00) – CM/Res DH(2022)397 del 14 dicembre 2022, in materia di eccessiva durata dei processi amministrativi.

Nella riunione n. 1452 del 14 dicembre 2022, il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere la sua supervisione sullo stato di esecuzione delle sentenze pronunciate sui casi in oggetto, in materia di violazione del principio dell'equo processo, sotto il profilo del termine ragionevole, con particolare riferimento all'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi.

Si tratta di casi il cui esame era condotto nell'ambito del *gruppo Abenavoli*. Nella precedente edizione della presente Relazione si è dato atto dell'adozione da parte del Comitato dei Ministri della risoluzione finale CM/ResDH(2021)192 su altri 37 ricorsi del medesimo gruppo.

Il Comitato, in particolare, aveva rilevato con soddisfazione i progressi compiuti nel riassorbimento dell'arretrato delle cause amministrative pendenti, nonché la diminuzione del numero di nuove cause e della durata media dei procedimenti riguardanti questioni delicate dal punto di vista sociale ed economico e aveva auspicato che le misure adottate dalle autorità e i progressi compiuti fossero tali da consolidare una tendenza stabile in modo da risolvere definitivamente questo problema annoso. Il Comitato, nella stessa occasione, aveva invitato le autorità a continuare a monitorare l'impatto delle misure adottate e a fornire la loro valutazione dettagliata della situazione, sulla base di statistiche complete e aggiornate. Infine, aveva chiesto alle autorità di fornire informazioni sullo stato dei procedimenti nazionali cui le sentenze qui in esame si riferiscono.

A riscontro di quest'ultima richiesta, il Governo, nel novembre 2022, ha presentato un bilancio d'azione segnalando che, in sei di questi casi, i procedimenti interni si sono *medio tempore* conclusi (*GL.C., D.M., G.O., Catania, Murgo, Mastropasqua*) e che, per quanto riguarda il caso *Polcari*, le autorità competenti sono state sollecitate al fine, se necessario, di accelerarne l'esito.

Il Comitato dei Ministri, constatando che la questione delle misure individuali è stata risolta dato che l'equa soddisfazione, ove concessa, è stata pagata ai ricorrenti e che i procedimenti interni relativi a questi casi sono stati conclusi o comunque segnalati ai tribunali competenti in vista della loro accelerazione e ricordando che la questione delle misure generali necessarie a garantire la non reiterazione delle violazioni accertate continua ad essere esaminata nell'ambito della causa *Abenavoli c. Italia*, ha deciso di chiudere il monitoraggio su questi casi, posto che la loro chiusura non avrebbe pregiudicato la valutazione del Comitato sulle misure generali.

1.4.3. La risoluzione di chiusura sul caso *Arnoldi* (ricorso n. 35637/04) - CM/ResDH(2022)350 dell'8 dicembre 2022, in materia di irragionevole durata delle indagini preliminari.

Nella riunione n. 1415 dell'8 dicembre 2022 il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sull'esecuzione della sentenza pronunciata sul caso in oggetto, con la quale la Corte Edu ha stabilito che, nel processo penale, al fine di verificare l'eventuale violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione, il computo del termine ragionevole deve essere calcolato, per la persona offesa, dal momento in cui questa esercita uno dei diritti o delle facoltà riconosciute dalla legge, che dimostrano l'interesse sostanziale di quest'ultima alla riparazione del danno subito a seguito della violazione di un diritto civile, non essendo a tale scopo necessaria la costituzione di parte civile.

Nella vicenda all'origine della sentenza, il giudice nazionale aveva argomentato che, sebbene la fase delle indagini preliminari sia una fase del procedimento penale e, pertanto, la sua eccessiva durata possa effettivamente comportare una violazione del diritto ad un termine ragionevole, il periodo da prendere in considerazione ai fini del calcolo della durata del procedimento, nei confronti della parte lesa avrebbe potuto cominciare a decorrere solo dalla data della costituzione di parte civile, con la conseguenza che la persona lesa, non ancora formalmente costituita parte civile, non poteva essere considerata come una vera "parte" nel procedimento in causa e, pertanto, non poteva lamentarne la durata eccessiva.

Il Comitato dei Ministri ha esaminato il bilancio d'azione depositato dalle autorità nell'ottobre del 2022, con il quale il Governo ha rappresentato le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 150 del 2022 alla disciplina delle indagini preliminari, in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante "*delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*".

In particolare, tra le novità del decreto attuativo sono stati segnalati gli articoli 22 e 23, che hanno previsto un rimedio giurisdizionale, da attivare su iniziativa della persona offesa o dell'indagato, all'eventuale stagnazione del procedimento, determinata dall'inerzia del pubblico ministero; la possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa in qualsiasi fase e livello del procedimento penale, anche nella fase delle indagini preliminari, e durante l'esecuzione della pena, su iniziativa dell'autorità giudiziaria, sulla base del consenso libero e informato della vittima e dell'autore del reato e della valutazione positiva da parte dell'autorità giudiziaria dell'utilità del programma.

Alla luce delle informazioni fornite dal Governo e ricordando che la questione delle misure generali necessarie per far fronte alle carenze rilevate dalla Corte continua ad essere oggetto di

monitoraggio nell'ambito del caso *Petrella*, il Comitato ha deciso di concludere il monitoraggio sul caso.

1.4.4. La risoluzione di chiusura sui casi *D'Acunto e Pignataro* (ricorso n. 6360/13); *Beccarini e Ridolfi* (ricorso n. 63190/16); *Solarino* (ricorso n. 76171/13) - CM/ResDH(2022)31 del 23 febbraio 2022, in materia violazione degli obblighi positivi posti a carico degli Stati dall'articolo 8 della Convenzione.

Nella riunione n. 1426 del 23 febbraio 2022, il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato d'esecuzione delle sentenze intervenute sui casi in oggetto, in materia di tutela della vita familiare dei ricorrenti sotto il profilo del rispetto del diritto al reciproco godimento del rapporto tra genitori o nonni con i rispettivi figli o nipoti.

Nella sentenza *D'Acunto e Pignataro,* la Corte Edu ha stabilito che integra violazione dell'art. 8 della Convenzione, sotto il profilo procedurale, il provvedimento di sospensione della potestà genitoriale che si sia basato su una perizia non aggiornata e che non abbia tenuto conto dell'evoluzione delle circostanze maturate *medio tempore*. Infatti, un ritardo nel processo decisionale può ingenerare il rischio di consolidare una situazione di fatto in modo irreversibile.

Nella sentenza *Beccarini e Ridolfi,* la Corte Edu ha, invece, riscontrato la violazione dell'art. 8 della Convenzione, in quanto le autorità nazionali non si sono impegnate in maniera adeguata e sufficiente per mantenere il legame tra i nonni e i nipoti.

Nella sentenza *Solarino,* la Corte Edu ha accolto le doglianze del ricorrente, che a seguito della separazione dalla moglie, madre di sua figlia, non aveva potuto per alcuni anni esercitare il diritto di visita con la minore. Infatti, le autorità giudiziarie italiane avevano affidato la bambina alla madre, anche in ragione delle denunce da quest'ultima per presunti abusi sessuali commessi dal ricorrente in danno della figlia. Il ricorrente era stato poi prosciolto da ogni accusa e il giudice competente aveva disposto l'affidamento congiunto della minore. La Corte Edu ha accertato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione a causa della mancata rimozione delle limitazioni al diritto di visita del padre non affidatario, anche dopo che erano venuti meno i presupposti legittimanti l'adozione dei provvedimenti restrittivi.

Sulla base delle informazioni fornite dal Governo italiano il Comitato dei Ministri ha constatato che in questi casi la questione delle singole misure individuali è stata risolta, poiché sono state adottate misure adeguate a rivalutare la situazione dei ricorrenti e ad attuare il loro diritto di visita, per quanto possibile e tenendo conto del migliore interesse dei figli, alcuni dei quali nel frattempo sono diventati maggiorenni.

Il Comitato ha, inoltre, preso atto favorevolmente che sono state adottate misure mirate alla sensibilizzazione e formazione degli attori pubblici generalmente coinvolti in questo tipo di situazioni, a partire dai servizi sociali per arrivare agli organi di giustizia minorile, favorendo cambiamenti strutturali del sistema, in conformità con quanto prescritto dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che pone la realizzazione dell'interesse primario del bambino al centro dell'azione dei giudici e degli operatori sociali e sanitari. Il Governo ha assicurato che i casi complessi e patologici in cui l'intervento pubblico non ha avuto successo rimangono comunque minoritari e isolati e, peraltro, l'obbligo dello Stato è di mezzi e non di risultato. Pertanto, il fatto che il ricongiungimento del minore con i genitori o i familiari non abbia successo, non significa automaticamente e incontrovertibilmente che lo Stato non abbia fatto tutto ciò che era ragionevole rivendicare.

Il Comitato dei Ministri, ricordando che la questione delle misure generali continuerà ad essere esaminata nel quadro del monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze *Strumia e Terna*, ha deciso la chiusura di questi casi.

2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI

2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate

Nel 2022, l'Amministrazione della giustizia ha dato priorità all'abbattimento del contenzioso domestico ex lege "Pinto", segnalando i risultati positivi conseguiti grazie all'avvio, a partire dai primi mesi del 2022, della piattaforma informatica SIAMM-Pinto Digitale che consente la digitalizzazione integrale della procedura di pagamento che compete alle corti di appello e al Ministero della giustizia.

2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria[36]

A seguito della messa in esercizio della piattaforma informatica SIAMM-Pinto Digitale, nell'anno 2022, il Ministero della giustizia ha emesso 7.120 ordini di pagamento per un importo complessivo di euro 18.090.543,04, di cui effettivamente pagato l'importo di euro 14.193.054,80, a fronte dell'importo di euro 14.574.723,25 pagato ne 2021.

[36] Le informazioni ed i dati riportati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – Anno 2022, in www.giustizia.it.

2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi

La Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2022 ha evidenziato le disposizioni finalizzate il conseguimento degli obiettivi di recupero di efficienza e di contrazione dei tempi del processo penale e penale, fissati con Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.).

Il Ministero ha segnalato alcune disposizioni del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)), convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79:

- l'art. 17, con il quale, al fine potenziare le misure necessarie per l'esecuzione penale esterna e per garantire la piena operatività degli uffici territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, sono state autorizzate le assunzioni necessarie per la copertura della pianta organica esistente per consentire la corretta applicazione dei nuovi strumenti di deflazione e accelerazione del procedimento penale;

- l'art. 41, che, novellando l'art. 1 della legge n. 206 del 2021 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), ha previsto l'istituzione presso il Ministero della giustizia del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia civile, sulla ragionevole durata del processo e sulla statistica giudiziaria, quale organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione dei procedimenti civili, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario.

Sono stati, inoltre, segnalati:

- il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, che interviene sul tema dell'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale da parte dei detenuti condannati per specifici reati, particolarmente gravi, e ritenuti tali da precludere l'accesso ai benefici stessi in assenza di collaborazione con la giustizia (c.d. reati ostativi, di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975) (artt- 1-3);

- il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata, con il quale sono state introdotte profonde innovazioni nel processo civile in tutte le sue più varie articolazioni;

- il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), che ha operato una revisione del processo e della giustizia penale in linea con i principi costituzionali, convenzionali e unionali in tema di "giusto processo", nonché per il raggiungimento degli obiettivi del P.N.R.R. di riduzione del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio.

Come affermato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022[37], con il decreto legislativo n. 150 del 2022 il Governo è intervenuto con una riforma organica del processo penale, investente, per quanto qui di particolare interesse, i seguenti aspetti: il contenimento dei tempi e della quantità dei processi per determinare la deflazione processuale; la stretta interrelazione funzionale tra istituti sostanziali e processuali; una maggiore poliedricità nella concezione della pena con il definitivo superamento del primato detentivo; l'utilizzazione generalizzata dei programmi di giustizia riparativa il cui l'accesso dovrà essere possibile "*in ogni stato e grado del procedimento penale e durante l'esecuzione della pena*", senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità; la ricerca di una maggiore osmosi tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale allo scopo di conformare il processo ai parametri convenzionali con particolare riferimento ai presupposti di celebrazione del processo in *absentia* e all'adeguamento alle pronunce della Corte Edu che abbiano ritenuto non equo il processo e richiedano la celebrazione di un nuovo giudizio per rispettare i diritti fondamentali della persona.

Per quanto concerne la riforma del processo civile, di cui al decreto legislativo n. 149 del 2022, la Relazione della Corte di cassazione evidenzia, quale momento centrale del nuovo processo civile, in chiave acceleratoria, la previsione del rito ordinario come rito tendenzialmente a udienza unica che consente, ove non debba procedersi ad attività istruttoria, che il procedimento possa essere deciso già in prima udienza; la modifica dell'art. 281-sexies, c.p.c., che non impone più la pronuncia della sentenza in udienza ma consente al giudice di riservare il deposito della sentenza entro 30 giorni dalla discussione; il mantenimento del rito sommario, denominato procedimento semplificato

[37] Corte suprema di cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022.

di cognizione, che prevede, nelle cause ove i fatti non siano controversi o ove non occorra procedere ad attività istruttoria, termini più brevi di quelli previsti per il rito ordinario; la riduzione della tipologia dei giudizi a trattazione collegiale.

2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario

Come evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia[38] anche per l'anno 2022 è proseguita l'attività finalizzata alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale conferito in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria al fine di contenere la problematica del sovraffollamento è di migliorare le condizioni di vivibilità dei detenuti e degli operatori penitenziari: sono così stati realizzati nuovi padiglioni in plessi penitenziari già esistenti e avviate opere di recupero di strutture inutilizzate e/o sottoutilizzate, soprattutto nelle aree geografiche di maggiore criticità.

Tali interventi conservativi hanno consentito il recupero di posti detentivi inagibili per problemi edili e impiantistici, in modo da tendere al raggiungimento della soglia fisiologica del 5% di posti indisponibili.

In attuazione del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazione, nella legge 1° luglio 2021, n. 101, che aveva stanziato 84 milioni di euro per l'edilizia penitenziaria, nell'anno 2022 sono stati realizzati 8 nuovi padiglioni detentivi in aree libere disponibili *intramoenia* presso complessi penitenziari già attivi.

Nel corso dell'anno è inoltre proseguita è l'attività di collaborazione con l'Agenzia del Demanio e con il Ministero della difesa per l'ulteriore potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario, mediante l'acquisizione e riconversione in istituti penitenziari di alcuni complessi ex militari.

[38] I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti dalla Relazione sulla Giustizia nell'anno 2022 – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in www.giustizia.it.

PARTE SECONDA

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

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

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

La Presidente della Corte costituzionale, nella relazione sull'attività giurisdizionale nel 2022, ha segnalato un'apertura sempre più marcata della Corte verso l'Europa e il mondo, resa ancora più urgente dall'incalzare della guerra in Ucraina e dall'aspirazione alla pace. I numerosi inviti ricevuti, le richieste di avviare scambi di esperienze da parte di altre Corti, non solo europee, rappresentano un segnale di vitalità e di dinamismo che rinforzano la funzione della Corte quale custode della Costituzione anche quando sviluppa una coerenza sempre più solida nel valorizzare i parametri europei e convenzionali, integrandoli con quelli nazionali.

La prima immagine che la Presidente della Corte ha voluto evidenziare è quella di una Corte costituzionale "*vigile e al tempo stesso permeabile, dinamica, proiettata in universi ordinamentali più ampi, sulla scorta delle clausole di apertura all'Europa e al mondo previste dalla nostra Costituzione*." E "*la conferma concreta di una propensione non acritica al confronto con le due Corti europee si ha leggendo alcune decisioni*.".

Di tali decisioni segue la rassegna, concentrandosi sulle pronunce di maggior rilievo ai presenti fini.

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1. Tipologia di decisioni

Sono state molte le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e la giurisprudenza della Corte Edu (sentenze nn. **2, 13, 18, 19, 34, 62, 74, 79, 88, 104, 111, 131, 145, 148, 149, 173, 198, 243 e 269**).

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

2.1.1.1. Limiti alla rilevabilità da parte del giudice dell'esecuzione della nullità della sentenza passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del tribunale per i minorenni.

Con **la sentenza n. 2** la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 670 c.p.p., in riferimento agli artt. 3, 10, 13, 25, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 5, paragrafi 1, lettera a), e 4, della Convenzione Edu, nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rilevare la nullità della sentenza di merito, passata in giudicato, derivante dalla competenza funzionale del tribunale dei minorenni.

L'infondatezza della questione deriva dal fatto che la dichiarazione di nullità della sentenza, nel quadro di un incidente di esecuzione, non solo non è costituzionalmente imposta, ma la sua introduzione risulterebbe foriera di gravi squilibri nel sistema della rilevazione delle nullità, imperniato attorno al principio di tassatività delle nullità ex art. 177 c.p.p., rispondente anche all'esigenza di assicurare la capacità del processo di pervenire, entro un termine ragionevole, ad accertamenti in linea di principio definitivi, anche relativamente alla sussistenza di eventuali *errores in procedendo* nelle fasi e gradi precedenti.

Con particolare riferimento alla dedotta violazione dell'articolo 5, paragrafo 4, Cedu, che garantisce il diritto alla legalità degli arresti o delle detenzioni compiute o ordinate da autorità non giurisdizionali, la Corte ha affermato che tale diritto "*non può essere inteso come passe-partout per rimettere in discussione la legittimità di sentenze di condanna a pene detentive passate in giudicato. Come ritenuto infatti dalla costante giurisprudenza di Strasburgo, il controllo giudiziale imposto dalla disposizione convenzionale sulla legittimità della privazione di libertà è, di regola, già incorporato nella stessa sentenza di condanna, in assenza almeno di «questioni nuove» che non siano già state affrontate nel giudizio di cognizione (ex multis, Corte EDU, sentenza 19 gennaio 2017, Ivan Todorov contro Bulgaria, paragrafo 59; sentenza 14 gennaio 2014, Sâncrăian contro Romania, paragrafo 84; sentenza 6 novembre 2008, Gavril Yossifov contro Bulgaria, paragrafo 57; sentenza 24 marzo 2005, Stoichkov contro Bulgaria, paragrafo 65)*".

2.1.2. Diritto dello straniero richiedente la protezione internazionale a una tutela giurisdizionale effettiva (articoli 6 e 13 Cedu).

2.1.2.1. Certificazione da parte del difensore della data della procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

La sentenza n. 13 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 35-*bis*, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato), come inserito dall'art. 6, comma 1, lettera g), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46.

La questione è stata sollevata dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 18, 19 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e agli articoli 6, 7, 13 e 14 della Convenzione Edu, nella parte in cui, secondo il diritto vivente (Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 15771 del 2021), nelle controversie concernenti il riconoscimento della protezione internazionale dello straniero, la mancanza della certificazione di autenticità della data di rilascio della procura da parte del difensore determina la inammissibilità del ricorso per cassazione.

Tra le regole processuali, con le quali il diritto alla protezione internazionale può essere fatto valere, l'art. 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 stabilisce quella della necessaria posteriorità della procura speciale alle liti a ricorrere per cassazione rispetto alla pubblicazione del provvedimento impugnato. La sua *ratio* è quella, in un settore peculiare per l'esorbitante numero di ricorsi, di solito seriali e caratterizzati dall'ammissione delle parti private al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, di rendere effettivo il rispetto della relativa prescrizione presidiandola con la certificazione dell'avvocato sulla "verità" della data, in modo da evitare il rilascio di procure c.d. "*in bianco*".

Quanto alla dedotta lesione dei parametri convenzionali, la Corte ha chiarito che l'articolo 6, paragrafo 1, Cedu, si applica alle Corti d'appello o di cassazione in relazione alla specificità dei relativi giudizi e che, per i ricorsi in cassazione, le condizioni di ammissibilità del ricorso possono essere più rigorose rispetto a quelle contemplate per l'appello, proprio in ragione della funzione nomofilattica demandata alla stessa, la cui possibilità di esercizio ne delimita e giustifica l'intervento, sempre che le regole processuali che presidiano l'accesso al giudizio di impugnazione non siano espressione di un formalismo eccessivo nella relativa applicazione (*ex plurimis*, Corte Edu, sentenza 28 ottobre 2021, Succi e altri c. Italia). Sulla base di tali principi, la Corte ha giudicato che la fattispecie della norma censurata non costituisce"*espressione di un formalismo eccessivo nell'applicazione della regola processuale*".

2.1.3. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

2.1.3.1. Visto di censura sulla corrispondenza indirizzata ai difensori dei detenuti in regime carcerario speciale di cui all'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975.

La sentenza n. **18** ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. e), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui, per i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale di detenzione, non esclude dalla sottoposizione al visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori.

Avendo constato come il legislatore non abbia mai espressamente chiarito quale rapporto intercorre tra quanto previsto dall'art. 41-*bis*, comma 2-quater, lett. e), per i detenuti e internati in regime speciale, e la disciplina sui controlli della corrispondenza applicabile alla generalità dei detenuti contenuta nell'art. 18-*ter* della medesima legge n. 354 del 1975, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità poiché la sottoposizione del visto di censura prevista per i detenuti in regime speciale limita il loro diritto di difesa che "*comprende il diritto, ad esso strumentale, di conferire con il difensore (sentenza n. 216 del 1996)*".

La Corte ha evidenziato che tali principi trovano corrispondenza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la quale "*l'esercizio del diritto alla riservatezza delle proprie comunicazioni – di per sé tutelato dall'art. 8 CEDU (sentenze 25 marzo 1992, Campbell contro Regno unito, paragrafo 54, nonché, recentemente, 24 maggio 2018, Laurent contro Francia, paragrafo 49) – è funzionale anche a esercitare il diritto alla difesa tecnica sancito dall'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU in capo ad ogni persona accusata di un reato; diritto il cui esercizio implica la possibilità di comunicare liberamente con il proprio avvocato (sentenze 20 giugno 1988, Schönenberger e Durmaz contro Svizzera, paragrafo 29 e, ancor prima, 21 febbraio 1975, Golder contro Regno Unito, paragrafo 45), come del resto espressamente riconosce, in altro contesto regionale di tutela dei diritti umani, l'art. 8, paragrafo 2, lettera d), della Convenzione americana sui diritti umani*".

2.1.3.2. Legame parentale tra adottato e parenti dell'adottante in ipotesi di adozione di minori in casi particolari

Con la sentenza n. **79** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), per violazione degli artt. 3, 31, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 8 Cedu, nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

L'attenzione per l'interesse primario del minore ha spinto la giurisprudenza costituzionale ad "*allargare lo sguardo dai meri presupposti di accesso all'adozione in casi particolari alla condizione giuridica del minore adottato*". Tuttavia, l'istituto, pur offrendo "*una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa* […] *non appare ancora del tutto adeguato al metro dei principi costituzionali e sovranazionali*" (sentenze nn. 33 e 32 del 2021, 230 del 2020).

Ne è conseguita l'illegittimità dell'art. 55 della legge n. 184 del 1983, là dove imponeva di applicare all'adozione in casi particolari dei minori le regole per l'adozione dei maggiorenni.

Con esplicito riferimento alla maternità surrogata, pratica in ordine alla quale ha ribadito le ragioni del divieto, *che "offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane*" (sentenze n. 33 del 2021 e n. 272 del 2017), la Corte costituzionale ha affermato la necessità di considerare la realtà di minori che vivono di fatto in una relazione affettiva con il partner del genitore biologico. E lo ha fatto, secondo la direzione già intrapresa dalla Corte Edu, che, sulla specifica posizione dei minori nati a seguito del ricorso alla tecnica della surrogazione di maternità, ha fornito una duplice indicazione: da un lato, ha escluso che dall'articolo 8 Cedu si possa inferire un diritto al riconoscimento dei rapporti di filiazione conseguiti all'estero, facendo ricorso alla surrogazione di maternità e ha dato atto di un ampio margine di apprezzamento spettante agli Stati

membri in merito alla possibilità di riconoscere tali rapporti; dall'altro, a tutela dell'interesse del minore a preservare un legame che *de facto* si sia venuto a consolidare con il genitore d'intenzione, ha sottolineato l'esigenza del riconoscimento del rapporto di filiazione "*anche a tutela della stessa identità del minore*" (sentenze 18 agosto 2021, *Valdìs Fjölnisdóttir e altri c. Islanda*; 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli c. Italia*).

2.1.3.3. Trasmissione al figlio del solo cognome materno

Con la sentenza n. **131** Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile "*nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto*." L'illegittimità costituzionale è stata estesa anche alle norme sull'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio e al figlio adottato.

La Corte, nel percorso argomentativo seguito nel dichiarare come l'automatismo imposto dalla norma censurata rechi il sigillo di una diseguaglianza fra i genitori, che si riverbera e si imprime sull'identità del figlio, così determinando la contestuale violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione, ha evidenziato che l'importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi "*viene, del resto, sottolineata anche dalla Corte EDU, che invita alla "eliminazione di ogni discriminazione* […] *nella scelta del cognome", sul presupposto che "la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non* [può] *giustificare una discriminazione nei confronti delle donne (si veda, in particolare, Ünal Tekeli, [paragrafi] 64-65)»"(Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo c. Italia)*.

In definitiva, per poter attribuire al figlio il cognome di uno dei genitori, è necessario il loro accordo, non surrogabile in via giudiziale, in quanto implica la scelta di identificare con il cognome di uno dei genitori il duplice legame con il figlio. La Corte ha, quindi, indicato una soluzione in attesa di un intervento del legislatore, al quale ha rivolto un duplice invito: in primo luogo, ha auspicato un "*impellente*" intervento per "*impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome*"; in secondo luogo, ha rimesso alla valutazione del legislatore "*l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle*".

2.1.4. Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)

2.1.4.1. Titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo quale condizione per il riconoscimento ai cittadini di Stati extracomunitari del reddito di cittadinanza

La sentenza n. **19** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. art. 2, comma 1, lett. a) del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevata dal Tribunale di Bergamo, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 14 Cedu, nella parte in cui, tra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza, richiede agli stranieri il "*possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*".

La Corte ha evidenziato come il reddito di cittadinanza, rispetto al previgente reddito d'inclusione, ha accentuato la finalizzazione all'inserimento lavorativo attraverso una maggiore assunzione di impegni da parte dei beneficiari; ciò differenzia la misura da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità.

Ne consegue l'infondatezza della questione posto che "*il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019)*".

In questa prospettiva, la Corte ha ritenuto non fondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 14 Cedu, posto che il reddito di cittadinanza non è una "*provvidenza destinata a far fronte al "sostentamento "della persona*" [posto che soltanto per tali provvidenze] *qualsiasi discrimine tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo*".

2.1.5. Diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu)

2.1.5.1. Procedimento di riabilitazione dinanzi al tribunale di sorveglianza.

La sentenza n. **74** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 667, comma 4, e 678, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, in relazione all'art. 47, comma 12, della legge 26 luglio 1975, n. 354 e all'art. 94, comma 6, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 27, 111 e 117 Cost., quest'ultimo per violazione dell'articolo 6 della Convenzione Edu, dal Tribunale di Messina, nella parte in cui prevedono che l'esito positivo del periodo di prova di cui all'art. 47, comma 12, della legge n. 354 del 1975 del condannato tossicodipendente sia trattata dal tribunale di sorveglianza con procedura *de plano*, ossia con il rito semplificato di cui all'art. 667, comma 4, c.p.p., senza la possibilità di disporre la trattazione con procedimento giurisdizionale in contraddittorio pieno.

Il rimettente aveva ritenuto la procedura *de plano* in contrasto con il principio rieducativo della pena e con il diritto dell'interessato al giusto processo, in violazione dell'articolo 6 della Cedu.

La Corte, che la "*funzione acceleratoria dei tempi processuali [seppur] ispirata a un principio – quello della ragionevole durata dei processi – sancito all'unisono dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, [è] messa a dura prova dalla realtà di un sistema giudiziario penale sovraccarico, che spesso non è in grado di fornire risposte di giustizia in tempi adeguati, finendo così per pregiudicare la stessa effettività – per gli imputati e i condannati, per le vittime e per l'intera collettività – di tutte le restanti garanzie del "giusto processo" e del diritto di difesa*", ha richiamato la propria costante giurisprudenza secondo cui sono "*compatibili con gli artt. 24, secondo comma, e 111 Cost. i procedimenti a contraddittorio eventuale e differito, nei quali una prima fase senza formalità è seguita da una successiva fase a contraddittorio pieno, attivata dalla parte che intenda insorgere rispetto al decisum, e nella quale avviene il pieno recupero delle garanzie difensive e del contraddittorio (sentenza n. 279 del 2019 e ordinanza n. 255 del 2009 – entrambe relative al procedimento di cui all'art. 667, comma 4, cod. proc, pen. in questa sede censurato –, nonché, in relazione a diversi procedimenti a contraddittorio eventuale e differito, sentenza n. 245 del 2020; ordinanze n. 291 del 2005, n. 352 del 2003 e n. 8 del 2003).*".

Ha, inoltre, puntualizzato che "*Una volta escluso che tali procedimenti comprimano irragionevolmente le garanzie del diritto di difesa, del contraddittorio e in generale del giusto processo, non può considerarsi imposta dall'art. 3 Cost. l'adozione di un unico modello di disciplina per tutti i procedimenti di sorveglianza, ben potendo il legislatore regolarli diversamente in ragione di una molteplicità di fattori, la cui valutazione e il cui reciproco bilanciamento rientrano nella sua esclusiva discrezionalità*".

2.1.5.2. Interesse al ricorso per cassazione avverso la sentenza di proscioglimento in appello per prescrizione illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza contraddittorio.

Con la sentenza n. **111** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 568, comma 4, c.p.p., per contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., in quanto interpretato nel

senso che è inammissibile, per carenza di interesse ad impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato il non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

La Corte ha preliminarmente affermato che i "*principi dettati sia dall'art. 111, secondo comma, Cost., sia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), delineano […] la ragionevole durata come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale*".

Nelle argomentazioni a supporto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 568, comma. 4, c.p.p., la Corte ha rilevato che l'interesse a impugnare per conseguire la declaratoria di nullità di una sentenza di appello di proscioglimento dell'imputato per intervenuta prescrizione emessa *de plano*, senza alcuna attivazione del contraddittorio tra le parti, e dunque al di fuori di un "*giusto processo*" ex art. 111 Cost. e articolo 6 Cedu, non è bilanciabile con le esigenze di ragionevole durata sottese all'operatività della disciplina della immediata declaratoria delle cause di non punibilità di cui all'art. 129 c.p.p. Infatti – ha ribadito la Corte – il diritto di difesa e il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, in quanto ciò che rileva è esclusivamente la durata del "*giusto*" processo, quale delineato proprio dall'art. 111 Cost. "*Un processo non "giusto", perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata*" (sent. cost. n. 317 del 2009).

2.1.5.3. Indennità d'amministrazione dei dipendenti del ministero degli affari esteri non cumulabile con indennità di servizio all'estero

La sentenza n. **145** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui, con norma interpretativa, dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, non include l'indennità di amministrazione.

La Corte ha ribadito il principio affermato ripetutamente dalla Corte Edu secondo cui le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello Stato di diritto garantito dall'articolo 6 della Cedu, salvo che sussistano motivi imperativi di interesse generale. I soli motivi finanziari, volti a

contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso.

2.1.6. Principio di legalità dei reati e delle pene (articolo 7 Cedu)

2.1.6.1. Escussione della cauzione provvisoria per le procedure di gara bandite antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici).

Con la sentenza n. **198** la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 93, comma 6, e 216, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), sollevate dal Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e all'articolo 7 della CEDU.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 216, comma 1, del nuovo codice, impedendo l'applicazione della più favorevole disciplina sanzionatoria dettata dall'art. 93, comma 6, che limita "*l'escussione della garanzia provvisoria solo a valle dell'aggiudicazione (definitiva) e, dunque, solo nei confronti dell'aggiudicatario*", sarebbe stato in contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 7 della Convenzione Edu.

La Corte ha preliminarmente evidenziato che "*il principio di retroattività della lex mitior ha un fondamento di origine sovranazionale – avente ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – che è riconducibile sia all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante anche ai sensi dell'art. 11 Cost., sia all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (oltre alla sentenza 17 settembre 2009, grande camera, Scoppola contro Italia, anche le sentenze 27 aprile 2010, Morabito contro Italia, 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania, 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra, 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui l'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 236 del 2011).*".

La Corte ha, inoltre, osservato che "[l]*'estensione del principio di retroattività della lex mitior in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione "punitiva" è conforme [anche] alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura "punitiva", di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti [dell'autore dell'illecito] tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di contro-interessi di rango*

costituzionale, tali da resistere al medesimo "vaglio positivo di ragionevolezza", al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività in mitius nella materia penale» (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2021)".

Tuttavia, a Corte ha ritenuto di non poter condividere il presupposto interpretativo dal quale muove l'ordinanza di rimessione, che si basa sulla natura di sanzione "punitiva" dell'incameramento della garanzia provvisoria in caso di esito negativo del controllo a campione ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo n. 163 del 2006: "*L'erroneità del presupposto interpretativo infirma le conclusioni del giudice a quo circa la violazione di tutti i parametri costituzionali evocati*.".

2.1.7. Divieto di *bis in idem* (articolo 4, Protocollo n. 7 Cedu)

2.1.7.1. Divieto di secondo giudizio in tema di tutela penale del diritto di autore

La sentenza n. **149** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-*ter* della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-*bis* della medesima legge.

La questione di costituzionalità dell'art. 649 c.p.p. è stata sollevata sotto il profilo del suo contrasto con il diritto al *ne bis in idem* così come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte costituzionale ha affermato che il diritto al *ne bis in idem*, a livello internazionale, trova esplicito riconoscimento nell'articolo 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7 Cedu, che prevede che nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato.

Tale principio mira anzitutto a tutelare la persona contro le sofferenze e i costi di un secondo procedimento. Ha quindi riconosciuto carattere punitivo alle sanzioni pecuniarie previste in materia di diritto d'autore e ha escluso che tra queste sanzioni e le pene previste per gli stessi fatti esista una connessione sufficientemente stretta da far apparire le due risposte sanzionatorie come una risposta coerente e sostanzialmente unitaria a questa tipologia di illeciti. Pertanto, la duplicazione di sanzioni – e prima ancora di procedimenti – per la medesima violazione determina sofferenze e costi ingiustificati per la persona interessata; per evitarli, è necessario che il procedimento penale si concluda non appena la sanzione amministrativa già irrogata nei suoi confronti diventi definitiva.

La Corte ha, inoltre, precisato che i presupposti per l'operatività del *ne bis in idem* convenzionale sono:

"– la sussistenza di un idem factum: presupposto che la giurisprudenza ormai costante della Corte EDU, a partire almeno dalla sentenza della grande camera del 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia (paragrafi 79-84), identifica nei medesimi fatti materiali sui quali si fondano le due accuse penali, indipendentemente dalla loro eventuale diversa qualificazione giuridica;

– la sussistenza di una previa decisione, non importa se di condanna o di assoluzione, che concerna il merito della responsabilità penale dell'imputato e sia divenuta irrevocabile, non essendo più soggetta agli ordinari rimedi impugnatori (Corte EDU, sentenza Zolotoukhine, paragrafo 107);

– la sussistenza di un bis, ossia di un secondo procedimento o processo di carattere penale per quei medesimi fatti.".

La Corte ha peraltro sottolineato che il rimedio così introdotto, pur necessario per evitare la violazione del diritto fondamentale dell'imputato, non basta a rendere razionale il sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento parallelo. Ha, dunque, invitato il legislatore a eliminare questa disarmonia, nel quadro di un'auspicabile rimeditazione complessiva dei sistemi di doppio binario sanzionatorio ancora vigenti.

3. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'

Le sentenze con le quali la Corte di cassazione, nella propria attività interpretativa, ha fatto riferimento a principi ed a norme della Convenzione sono state numerose e attinenti a svariate materie.

Se ne segnalano alcune per la delicatezza ed importanza dei profili trattati.

3.1. In materia di diritto di accesso al giudice (articolo 6 Cedu)

Con la sentenza n. **8950**, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, nell'esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per violazione del principio di autosufficienza ex art. 366, comma 1, n. 6, c.p.c., hanno richiamato la sentenza *Succi e altri c. Italia* dell'ottobre 2021, con la quale la Corte Edu si è pronunciata sulla compatibilità dei requisiti di forma-contenuto del ricorso per cassazione, quali intesi dal diritto vivente, con il diritto d'accesso al giudice, così come ricavato dall'articolo 6 Cedu. In particolare, la Corte di Strasburgo ha affermato che lo scopo del principio di autosufficienza è senza dubbio legittimo, in quanto esso consiste nel facilitare la comprensione della causa e delle questioni sollevate nel ricorso e nel consentire alla Corte di cassazione di pronunciarsi senza doversi

basare su altri documenti, in modo da preservare il suo ruolo e la sua funzione di garantire l'esatta interpretazione e l'uniforme applicazione del diritto interno (nomofilachia).

In tale ottica, la Corte di cassazione ha affermato che il principio dell'autosufficienza del ricorso per cassazione non dev'essere interpretato in modo eccessivamente formalistico, non potendosi tradurre in un onere di integrale trascrizione degli atti posti a fondamento del ricorso, che si tradurrebbe nella frustrazione della pretesa sostanziale oggetto della controversia.

Con la sentenza n. **7635**, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno affermato il diritto di partecipazione al processo dell'imputato agli arresti domiciliari, che deve essere tradotto qualora la restrizione sia nota al giudice.

Al riguardo, la Suprema Corte ha richiamato quanto stabilito dall'art. 6, § 3, lett. c), d), e), della Convenzione Edu, che, nell'elencare i diritti dell'imputato - autodifesa, diritto di farsi interrogare e far interrogare testimoni, diritto all'interprete, in caso di mancata conoscenza della lingua - presuppone l'essenzialità della sua partecipazione al processo, come univocamente ritenuto, anche nella giurisprudenza della Corte Edu (*X c. Olanda*, 3/11/2021; *G.C. Seydovic c. Italia*, 01/03/2006; *Somogyi c. Italia*, 10/11/2004; *F.C.B. c. Italia*, 28/8/1991; *Colozza c. Italia*, 12/2/1985). Quest'ultima nel tempo ha più volte censurato il giudizio contumaciale italiano, condizione che ha condotto alla novella normativa del giudizio in assenza, caratterizzato da un accertamento effettivo e non meramente formale della conoscenza del processo da parte dell'imputato, e dalla necessità di accertamento, in caso di assenza, di un rifiuto alla partecipazione, o di un comportamento inequivoco, riconducibile a tale decisione.

Alla luce di tali principi, le Sezioni Unite ha affermato che la "*restrizione dell'imputato agli arresti domiciliari per altra causa, documentata o, comunque, comunicata al giudice procedente, in qualunque tempo, integra un impedimento legittimo a comparire che impone al medesimo giudice di rinviare ad una nuova udienza e disporne la traduzione*".

3.2. In materia di divieto di maternità surrogata (articolo 8 Cedu)

Con la sentenza n. **38162**, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno ribadito che il riconoscimento del provvedimento straniero che attesta il rapporto di filiazione con il "genitore d'intenzione" di un bambino nato da maternità surrogata è contrario all'ordine pubblico. Per l'effetto deve essere esclusa l'automatica trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero attestante il rapporto di filiazione da maternità surrogata, per disincentivare il ricorso a una pratica che asseconda la mercificazione del corpo, spesso a discapito delle donne più vulnerabili sul piano economico e sociale.

Tuttavia, le Sezioni Unite hanno evidenziato che anche il bambino nato da maternità surrogata ha un diritto fondamentale al riconoscimento, anche giuridico, del legame sorto in forza del rapporto affettivo instaurato e vissuto con colui che ha condiviso il disegno genitoriale. L'ineludibile esigenza di assicurare al minore nato da maternità surrogata gli stessi diritti degli altri bambini nati in condizioni diverse è garantita attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, primo comma, lettera d), della legge n. 184 del 1983, senza che allo stato dell'evoluzione dell'ordinamento possa ravvisarsi un contrasto con la giurisprudenza Cedu, perché l'adozione consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello *status* di figlio, al legame di fatto con il partner del genitore genetico che ha condiviso il disegno procreativo e ha concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita.

In particolare, l'adeguatezza dell'istituto dell'adozione in casi particolari deve essere valutata considerando anche la celerità del relativo procedimento, che non deve lasciare il legame genitore-figlio privo di riconoscimento troppo a lungo. Al riguardo, la Corte Edu (sentenza 22 novembre 2022, *D.B. e altri c. Svizzera*) ha affermato che il vincolo deve poter trovare riconoscimento al più tardi quando, secondo l'apprezzamento delle circostanze di ciascun caso, il legame tra il bambino e il genitore d'intenzione si è concretizzato. La Corte Edu considera cioè l'adozione un rimedio possibile se ed in quanto consegua con celerità il risultato del riconoscimento dei legami tra il minore e il genitore d'intenzione.

3.3. In materia di sfruttamento del lavoro (articolo 4 Cedu)

Con la sentenza n. **17095**, la Corte di cassazione ha esaminato il caso di un'associazione finalizzata allo sfruttamento del lavoro che, secondo la contestazione, aveva attuato una vera e propria riduzione in schiavitù dei lavoratori extracomunitari ed irregolari, costretti a lavorare nei campi per più di dieci ore al giorno, senza riposo settimanale e in nero, e ridotti a vivere ospitati in casolari abbandonati e fatiscenti.

Nello specifico, la Corte di cassazione ha esaminato l'art. 600 del codice penale (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che, con riferimento all'articolo 4 della Convenzione Edu, ispirandosi alle definizioni delle convenzioni internazionali e del diritto dell'Unione Europea, ha favorito un'interpretazione evolutiva della lettera della norma, tale da rendere ricomprendere nel concetto di "schiavitù" anche lo sfruttamento del lavoro.

Al riguardo, la Suprema Corte ha richiamato la sentenza del 30 marzo 2017 sul caso *Chowdury c. Grecia*, con la quale la Corte Edu ha condannato la Grecia per violazione dell'articolo 4 Cedu per un caso di sfruttamento lavorativo di immigrati senza permesso di soggiorno, evidenziando come il

requisito della volontarietà della prestazione lavorativa debba considerarsi mancante *in re ipsa* in tutte le situazioni in cui un datore di lavoro abusi del suo potere o tragga profitto da una condizione di vulnerabilità dei lavoratori, indipendentemente da un eventuale iniziale consenso della vittima.

Sulla base di tali premesse, la Cassazione ha affermato che la citata pronuncia della Corte Edu assume rilevanza anche nel contesto italiano con particolare riferimento alla configurazione della fattispecie di cui all'art. 600 del codice penale.

"La complessità della condotta e del contenuto offensivo, che non è limitato ad una semplice privazione della libertà personale, ma investe la dignità umana, come autonomo bene giuridico oggetto di tutela da parte della norma penale, rende, quindi, la condotta prevista dall'art. 600 cod. pen. talmente grave da rappresentare una negazione delle stesse basi culturali del nostro ordinamento giuridico, fondato sulla "persona", concepita come essere libero ed eguale.".

3.4. In materia di ergastolo (articolo 3 Cedu)

Con la sentenza n. **28579**, la Corte di cassazione ha ritenuto compatibile con l'articolo 3 Cedu la pena dell'ergastolo di cui all'art. 22 del codice penale in ragione della connotazione polifunzionale della sanzione, comprensiva delle finalità di prevenzione, generale e speciale, nonché di difesa e di rieducazione sociale, e della previsione di una disciplina di esecuzione della pena che consente di escluderne in concreto la perpetuità.

La Corte ha affermato che anche nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte Edu, la pena dell'ergastolo è ritenuta compatibile con i principi di cui all'articolo 3 Cedu, in tutti quei casi in cui la legislazione nazionale consente al soggetto adulto la possibilità di un riesame della pena stessa per commutarla, sospenderla, porvi fine o accordare la liberazione anticipata (Grande Camera, sentenza del 2013, *Vinter c. Regno Unito*; sentenza del 2011, *Schuchter c. Italia*).

In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale, che, in tempi non recenti, sul tema della coerenza dell'ergastolo con la finalità rieducativa della pena (art. 27 Cost.), ha affermato che "*avuto riguardo al momento dinamico dell'applicazione della pena, il precetto costituzionale appare comunque soddisfatto dal legislatore che ha da tempo esteso all'ergastolano non solo l'istituto della liberazione condizionale ... ma anche altre misure premiali che anticipano il reinserimento come effetto del suo sicuro ravvedimento da comprovarsi da parte del giudice*", concludendo che tale evoluzione normativa ha modificato la natura stessa della pena dell'ergastolo tanto da toglier ogni significato al carattere della perpetuità della pena (cfr sent. n. 168 del 1994).

3.5. Sulla libertà di espressione (articolo 10 Cedu)

Con la sentenza n. **8208**, la Corte di cassazione ha esaminato i limiti posti alla libertà di espressione quando si estrinseca in informazioni e idee di interesse pubblico, richiamando la

giurisprudenza della Corte Edu, che è consolidata nell'affermare che solo una notizia dotata di utilità sociale può perdere rilevanza penale, ancorché capace di ledere l'altrui reputazione, e tale utilità è necessariamente connotata dall'attualità dell'interesse alla pubblicazione.

DOCUMENTI

DOCUMENTI

I. ELENCO DOCUMENTI

DOCUMENTI

1. CASE OF ARNOLDI AGAINST ITALY
2. CASE OF CORDOVA AGAINST ITALY
3. CASE OF CUSAN AND FAZZO AGAINST ITALY
4. CASE OF D'ACUNTO AND PIGNATARO AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES
5. CASE OF DE RISO AND CAPIALBI AGAINST ITALY
6. CASE OF FILIPPELLI AGAINST ITALY.
7. CASE OF G.L.C. AGAINST ITALY AND 6 OTHER CASES
8. CASE OF GRANDE STEVENS AND OTHERS AGAINST ITALY
9. CASE OF JARACH BORSATTO AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES
10. CASE OF MORZENTI AGAINST ITALY
11. CASE OF OLIVIERI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES
12. CASE OF ROMANO AGAINST ITALY AND 3 OTHER CASES
13. CASE OF SINISCALCHI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 4 OTHER CASES

DOCUMENTI

1. CASE OF ARNOLDI AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2022)350
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Arnoldi against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2022
at the 1451st meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
35637/04	ARNOLDI	07/12/2017	09/04/2018

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation of Article 6, paragraph 1, of the Convention established on account of the impossibility for the injured party to join criminal proceedings as a civil party owing to the length of the preliminary investigations;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the individual measures adopted to give effect to the judgments including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document DH-DD(2022)1121);

Recalling that the question of general measures required in response to the shortcomings found by the Court in the present judgment continues to be examined within the framework of the *Petrella* case and that the closure of this case therefore in no way prejudges the Committee's evaluation of the general measures in relation to the impossibility for the injured party in criminal proceedings to lodge a complaint about the length of the preliminary investigations,

DECIDES to close the examination of this case.

Indice

2. CASE OF CORDOVA AGAINST ITALY

Resolution
Execution of the decision of the European Court of Human Rights
Agostino Cordova against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 2 February 2022
at the 1423rd meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Date of the decision
54136/20	Agostino CORDOVA	26/08/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in this case the Court, having taken formal note of the friendly settlement reached by the government of the respondent State and the applicant, and having been satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike this case from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlement were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close its examination.

3. CASE OF CUSAN AND FAZZO AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2022)320
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Cusan and Fazzo against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 23 November 2022
at the 1449th meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
77/07	CUSAN AND FAZZO	07/01/2014	07/04/2014

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court");

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation of Article 14 in conjunction with Article 8 of the Convention due the fact that under Italian law, the child, at birth, could not be registered in the civil registry with the mother's family name, but only with the name of the father;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having examined the action report provided by the government, indicating the measures adopted to give effect to the judgment (see document DH-DD(2022)1112);

Noting the Court's indication under Article 46 of the Convention that reforms to the Italian legislation and/or practice were to be adopted, in order to ensure their compatibility with the conclusions of the judgment;

Noting that in the present case the individual measures were dependent on the adoption of the required general measures and that no award of just satisfaction was made by the Court ;

Welcoming the reaction of the Constitutional Court, which has established, in decision No. 131 of 2022, that children shall henceforth take the surnames of both parents, in the order they decide, unless the parents agree to give only the surname of one of them;

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

4. CASE OF D'ACUNTO AND PIGNATARO AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2022)31
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
Three cases against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 23 February 2022
at the 1426th meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
6360/13	D'ACUNTO AND PIGNATARO	12/07/2018	12/07/2018
63190/16	BECCARINI AND RIDOLFI	07/12/2017	07/12/2017
76171/13	SOLARINO	09/02/2017	09/05/2017

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations of article 8 of the Convention established on account of the failure of the authorities to make adequate and sufficient efforts to ensure respect of the applicants' access rights to their minor children or grandchildren;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible restitutio in integrum; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the individual measures adopted to give effect to the judgments including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see in document DH-DD(2019)790 the information relating to these cases);

Considering that the question of individual measures was resolved, since adequate steps have been taken to reassess the applicants' situation and implement their access rights, as far as possible and having regard to the best interest of the children, some of whom have in the meantime become of age;

Recalling that the question of general measures required to ensure the effective implementation of judicial decision regulating parents' or grandparents' access rights continues to be examined within the framework of the *Strumia* and *Terna* groups of cases and that the closure of these cases therefore in no way prejudges the Committee's evaluation of the general measures;

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases and

DECIDES to close the examination of these cases.

5. CASE OF DE RISO AND CAPIALBI AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2022)32
Execution of the decision of the European Court of Human Rights
Francesca de Riso and Rosa Capialbi against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 23 February 2022
at the 1426th meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Date of the decision
13022/08	Francesca DE RISO AND Rosa CAPIALBI	26/08/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in this case the Court, having taken formal note of the friendly settlement reached by the government of the respondent State and the applicants, and having been satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike this case from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlement were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close its examination.

6. CASE OF FILIPPELLI AGAINST ITALY.

Resolution CM/ResDH(2022)6
Execution of the decision of the European Court of Human Rights
Carmelo Filippelli against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 12 January 2022
at the 1421st meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Date of the decision
74508/14	Carmelo FILIPPELLI	03/06/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in this case the Court, having taken formal note of the friendly settlement reached by the government of the respondent State and the applicant, and having been satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike this case from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlement were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close its examination.

7. CASE OF G.L.C. AGAINST ITALY AND 6 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2022)397
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights and decisions of the Committee of Ministers under former Article 32 of the Convention
Seven cases against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 14 December 2022 at the 1452nd meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of / Decisions under former Article 32 (interim resolution)	Final on
25584/94	G.L.C.	DH(96)218	-
25588/94	D.M. II	DH(96)217	-
31622/96	G.O. II	DH(97)654	-
31628/96	CATANIA ¤	DH(99)414	-
38526/97	MARIA ALBERTA, OLGA INES, SALVATORE ROBERTO MURGO AND GIUSEPPA GIANNONE	DH(99)415	-
56220/00	MASTROPASQUA	19/02/2002	19/05/2002
56223/00	POLCARI	19/02/2002	19/05/2002

The Committee of Ministers, under the terms of former Article 32 and those of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter "the Convention"),

Having regard to its decisions adopted under former Article 32 of the Convention and to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in the cases listed above and the violations established of Article 6, paragraph 1, of the Convention on account of the excessive length of administrative proceedings;

Recalling the obligation of the respondent State to abide by the decisions adopted under former Article 32 of the Convention as well as its obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party; recalling also that these obligations entail, over and above the payment of any sums awarded by the Committee or by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having examined the action report provided by the government indicating the individual measures adopted including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court or the Committee (see document DH-DD(2022)1296);

Considering that the question of individual measures was resolved in these cases, given that the just satisfaction, when awarded, has been paid to the applicants and the domestic proceedings at issue have either been completed or notified to the competent courts in view of their acceleration;

Recalling that the question of general measures required to guarantee non-repetition of the violations found continues to be examined within the framework of the case of ***Abenavoli v. Italy*** and that the closure of the cases listed above therefore in no way prejudges the Committee's evaluation of the general measures;

DECIDES to close the examination of these cases.

8. CASE OF GRANDE STEVENS AND OTHERS AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2022)204
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Grande Stevens and Others against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 22 September 2022
at the 1443rd meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
18640/10+	GRANDE STEVENS AND OTHERS	04/03/2014	07/07/2014

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court");

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government, indicating the measures adopted to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document DH-DD(2022)325);

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

9. CASE OF JARACH BORSATTO AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2022)128
Execution of the decisions of the European Court of Human Rights
Three cases against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 10 June 2022
at the 1436th meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Date of the decision
43641/13	Adriano JARACH BORSATTO AND Rosa CAPIALBI	26/08/2021
43692/13	Sonia MARZI AND OTHERS	26/08/2021
50208/13	Boris REBULA AND OTHERS	09/09/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

10. CASE OF MORZENTI AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2022)205
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Morzenti against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 22 September 2022
at the 1443rd meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
67024/13	MORZENTI	17/06/2021	17/06/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document DH-DD(2022)92);

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

11. CASE OF OLIVIERI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2022)351
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
Three cases against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2022
at the 1451st meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
17708/12	OLIVIERI AND OTHERS	25/02/2016	04/07/2016
45867/07	GAGLIONE AND OTHERS	21/12/2010	20/06/2011
35516/13	SCERVINO AND SCAGLIONI	05/12/2019	05/12/2019

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations of Article 6, paragraph 1 and/or Article 13 and/or Article 1 of Protocol No. 1 established on account of the insufficient amount and delays in the payment of compensation awarded in the framework of a compensatory remedy ("Pinto") available since 2001 to victims of excessively lengthy proceedings (*Gaglione and Others*) and on account of the ineffectiveness of this remedy for length of administrative proceedings where no application for expedited hearing was made (*Olivieri and Others* and *Scervino and Scaglioni*);

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgments including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document DH-DD(2022)1122);

Noting that the question of individual measures has been resolved in these cases since the just satisfaction awarded by the Court was paid and the domestic proceedings which had given rise to "Pinto" applications were either terminated or brought to the attention of the domestic courts with a view to expediting them;

Noting with satisfaction that following the intervention of the Constitutional Court in 2019 an application for the case to be set down for an urgent hearing is no longer a precondition to complain about the excessive length of administrative proceedings in the framework of the "Pinto" remedy and that domestic courts appear to have incorporated and to apply this principle;

Considering that the demonstrated attention of the Italian higher jurisdictions to the case law of the European Court and the decisions of the Committee of Ministers concerning the "Pinto" Act will secure, if necessary, a Convention compliant interpretation of the 2012 amendments providing that complaints about proceedings lasting up to six years are inadmissible and that the amount of compensation cannot exceed the value at stake in the main proceedings;

Recalling that the questions relating to the violation of Articles 6, paragraph 1, of the Convention and 1 of Protocol No. 1, established in the case of *Gaglione and Others* were examined in the context of the supervision of the *Giuseppe Mostacciuolo (No. 2)* group of cases (CM/ResDH(2015)155 and CM/ResDH(2017)289);

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases and

DECIDES to close the examination thereof.

12. CASE OF ROMANO AGAINST ITALY AND 3 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2022)203
Execution of the decisions of the European Court of Human Rights
Four cases against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 22 September 2022
at the 1443rd meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Date of the decision
26408/20	Serena ROMANO	09/12/2021
32323/07	BURLOTTI SPEDIZIONI S.P.A.	10/03/2022
37516/18	Renza TESOLAT	09/12/2021
5019/18	Piofrancesco BORGHETTI	10/03/2022

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

13. CASE OF SINISCALCHI AND OTHERS AGAINST ITALY AND 4 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2022)202
Execution of the decisions of the European Court of Human Rights
Five cases against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 22 September 2022
at the 1443rd meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Date of the decision
31669/15	Giuseppina SINISCALCHI AND OTHERS	20/01/2022
54970/15	Salvatore BERARDI AND OTHERS	03/06/2021
57194/16	Michele CAMPANALE AND OTHERS	25/11/2021
57327/18	Maria CASIMO AND Patrizia CASIMO	09/12/2021
57328/18	Nunzio CASAMENTO	09/12/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi	*Capo del Dipartimento* Francesca Quadri
Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo	*Capo dell'Ufficio* Margherita Piccirilli
A cura del Servizio contenzioso, per la consulenza giuridica ei i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo	
Hanno collaborato alla presente relazione	Ornella Rollo, Sonia Cipollone, Christian Zanelli, Manuela Pietrolucci, Sabina Canfora, Ornella Manfredi e Tiziana De Angelis
Elaborazione grafica	Guido Flamini

Si ringraziano la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, l'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo nonché, in particolare, i Ministeri della giustizia, dell'economia e delle finanze, dell'interno, della salute, del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione.

Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ***Capo del Dipartimento Francesca Quadri***

PAGINA BIANCA