ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXXIV**
n. **3**

R E L A Z I O N E

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

(Anno 2023)

*(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 30 dicembre 2024

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2023

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 2023

PARTE PRIMA 8

I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI 9

1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO 10
1.1. Andamento generale 10
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 19
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia 19
2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2023 20
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) 21
2.3.2. Ricorsi in materia di protezione della vita, con riferimento a persone private della libertà e affidate alla custodia statale (violazione articolo 2) 23
2.3.3. 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) .. 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 confisca dei beni dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 (violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione e dell'articolo 1 Protocollo n. 1 Cedu) 28
2.3.6. 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) 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) 31
2.3.8. Ricorsi in materia di applicazione alla Cassa forense della normativa prevista dall'articolo 1, commi 527, 528 e 529, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (articolo 6 §1 della Convenzione e articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione) 34
2.3.9. Ricorsi in relazione all'applicazione a procedimenti nazionali pendenti di norme retroattive, in materia di risarcimento del danno da illegittima reiterazione di contratti a tempo determinato (articolo 6 §1 e articolo 1 del Protocollo 1, della Convenzion) 35
2.3.10. Ricorsi in relazione all'applicazione a procedimenti nazionali pendenti di norme retroattive in materia di personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) degli enti locali transitato ex articolo 8 della legge 3 maggio del 199 n. 124, nei ruoli del inistero dell'istruzione (articolo 6 §1 della Convenzione e articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione) 38
2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia 39
2.5. Le decisioni 43
2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali 43
2.7. Gli indennizzi 46
2.8. La rivalsa 47
2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate 51

II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO 53

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA 54
1.1. Le sentenze di condanna 55
1.1.1. In materia di obblighi dello Stato a tutela della vita e della salute dei cittadini (articolo 2) 55
Ainis e altri c. Italia – Sentenza del 14 settembre 2023 (ricorso n. 2264/12) 55
1.1.2. In materia di obblighi dello Stato a non sottoporre a tortura né a pene o trattamenti disumani e diritto alle cure mediche adeguate durante la detenzione (articolo 3) 60
Riela c. Italia - Sentenza 9 novembre 2023 (Ricorso n. 17378/20) 60
1.1.3. In materia di condizioni di detenzione (articoli 3, 5 e 4, Protocollo n. 4, della Convenzione) 63
J.A. e altri c. Italia – Sentenza del 30 marzo 2023 (ricorso n. 21329/18) 63
M.A. c. Italia - Sentenza del 19 ottobre 2023 (ricorso n. 13110/18) 63
A.B. c. Italia - Sentenza del 19 ottobre 2023 (ricorso n. 13755/18) 63
A.S. c. Italia - Sentenza del 19 ottobre 2023 (ricorso n. 20860/18) 63
A.E. e altri c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n.18911/17) 63
SADIO c. Italia – Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n. 3571/17) 63
1.1.4. In materia di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (articoli 3, 5, 2, 4 e 13) 71
A.T. e altri c. Italia– Sentenza del 23 novembre 2023 (ricorso n. 47287/17) 71
M.A.– Sentenza del 31 agosto 2023 (ricorso n. 70583/17) 74

Diakitè c. Italia – Sentenza del 14 settembre 2023 (ricorso n. 44646/17) ... 76
1.1.5. In materia applicazione retroattiva di leggi ad un procedimento giudiziario pendente e diritto ad un equo processo (articolo 6 e articolo 1 Protocollo 1) ... 82
Leoni c. Italia – Sentenza del 2 marzo 2023 (ricorso n. 50338/10) ... 82
Poletti c. Italia – Sentenza del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 50326/10) ... 82
Vainieri e altri c. Italia – Sentenza del 14 dicembre 2023 (ricorso n. 15550/11) ... 82
Bellotto e a. c. Italia- Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n. 5170/21 e altri 4) ... 82
Ortofrutticola società cooperativa- Sentenza del 13 luglio 2023 (ricorso 35538/16) ... 82
1.1.6. In materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e diritto ad un equo processo– Legge "Pinto" (articolo 6 e articolo 13) ... 85
Menna e altri c. Italia – Sentenza 16 novembre 2023 (Ricorso n. 25728/16) ... 86
1.1.7. In materia di diritto ad un equo processo e tutela dei beni, con riferimento alla mancata esecuzione di decisioni giudiziarie interne (articolo 6 e articolo 1 del Protocollo n. 1) ... 87
Gualtieri e a. c. Italia- Sentenza del 16 novembre 2023 (Ricorso n. 51336/09) ... 87
Giglio e Perretti c. Italia – Sentenza del 16 novembre 2023 (Ricorsi n.20475/22 e 28421/22) ... 87
1.1.8. In materia di diritto ad un equo processo sotto il profilo dell'equità intrinseca del processo: pubblicità delle udienze e imparzialità del giudice (articolo 6) ... 89
Urgesi e altri c. Italia – Sentenza dell'8 giugno 2023 (Ricorso n. 46530/09) ... 89
1.1.9. In materia di diritto ad un equo processo sotto il profilo della mancata riapertura del processo e della c.d. decisione "a sorpresa" (articolo 6). ... 92
Shala c. Italia - Sentenza del 31 agosto 2023 (Ricorso n. 71304/16) ... 92
1.1.10. In materia di diritto ad un equo processo sotto il profilo della mancata c.d. decisione "a sorpresa". (articolo 6) ... 94
Ben Amamou – Sentenza del 29 giugno 2023 (Ricorso n. 49058) ... 94
1.1.11. In materia di tutela dei beni, con particolare riferimento alla privazione della proprietà per causa di pubblica utilità (articolo 1 Protocollo 1) ... 96
1) Compostella e Salamone c. Italia - Sentenza del 2.2.2023 (Ricorsi 46306/06 e 24940/07) ... 96
2) Gallo c. Italia - Sentenza del 9.2.2023 (Ricorso n. 11061/05) ... 96
3) Aprile c. Italia - Sentenza del 9.3.2023 (Ricorso 11557/09) ... 96
4) Palazzi c. Italia - Sentenza del 23.3.2023 (Ricorso n. 24820/03) ... 96
5) Bonacchi e altri c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorsi n. 34363/07 e 54669/08) ... 96
6) Ferrara e altri c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorsi 54592/07, 22915/09, 43955/09, 43275/12) ... 96
7) Lerro e altri c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorso 468/08 e 16108/11) ... 96
8) Crestacci c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorso n. 37894/04) ... 96
9) Barone c. Italia - Sentenza dell'1.6.2023 (Ricorso n. 23668/05) ... 97
10) Quaglia e altri c. Italia - Sentenza del 29.6.2023 (Ricorso n.14696/10) ... 97
11) Istituto diocesano per il sostentamento del clero di Capua e altri c. Italia - Sentenza del 13.07.2023 (Ricorso 41591/07) . 97
12) Previdi c. Italia - Sentenza del 12.10.2023 (Ricorso n. 18216/15) ... 97
13) Autru Ryolo c. Italia - Sentenza 12.10.23 (Ricorso n. 9112/10) ... 97
14) La Spada c. Italia - Sentenza 26.10.2023 (Ricorso 2731/14) ... 97
1.1.12. In materia di tutela dei legami familiari, del diritto di ogni persona al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8) 100
Calvi e C.G c. Italia - Sentenza del 26.6.2023 (Ricorso 46412/21) ... 100
C. c. Italia - Sentenza del 31.8.2023 (Ricorso 47196/21) ... 104
1.1.13. In materia di diritto al rispetto della vita privata sotto il profilo della salute pubblica (articolo 8 della Convenzione) ... 107
LOCASCIA e altri c. Italia - Sentenza del 19.10.2023 (Ricorso 35648/10 e altri) ... 107
1.1.14. In materia di tutela del diritto al rispetto della vita privata con riferimento al diritto primario e non eludibile di stabilire relazioni familiari (articolo 8) ... 111
A. e altri c. Italia - Sentenza del 07.09.2023 (Ricorso 17791/22) ... 111
1.1.15. In materia di tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare, con riferimento al diritto del padre a mantenere un legame affettivo con il figlio minore (articolo 8) ... 114
A.S. e M.S. c. Italia - Sentenza del 19.10.2023 (Ricorso n. 48618/22) ... 114
GERMANO c. Italia - Sentenza del 22.6.2023 (ricorso n. 10794/12) ... 117
LANDINI c. Italia - Sentenza del 12.10.2023 (ricorso n. 48280/21) ... 122
1.1.16. In materia di equa soddisfazione (articolo 41) ... 124
G.I.E.M e altri c. Italia - Sentenza del 12.7.2023 (Ricorso 828/06 e altri) ... 124
1.2. Le sentenze di non violazione ... 126
1.2.1. In materia di giusto processo (articolo 6 Cedu) ... 126
Roccella c. Italia - Sentenza del 15 giugno 2023 (ricorso n. 44764/16) ... 126
Rigolio c. Italia - Sentenza del 9 marzo 2023 (ricorso n. 20418/09) ... 127
1.2.2. In materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) ... 128
W.A. c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n. 18787/17) ... 128

2. LE DECISIONI 130
2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza 130
2.1.1. In materia di adeguatezza delle cure ospedaliere (articoli 2 e 3) 130
Volintiru c. Italia – Decisione del 12 gennaio 2023 (ricorso n. 8530/08) 130
2.1.2. In materia di condizioni di detenzione (articolo 3) 131
Faia c. Italia – decisione del 29 agosto 2023 (ricorso n. 17222/20) 131
Gianni Sbarro c. Italia – Decisione del 18 gennaio 2023 (ricorso n. 12871/21) 133
Robledo c. Italia – Decisione del 16 maggio 2023 (ricorso n. 75587/17) 134
2.1.4. In materia di mancati pagamenti da parte dello Stato (articolo 6) 136
Ferrara e altri c. Italia – Decisione del 16 maggio 2023 (ricorso n. 2394/22) 136
2.1.5. In materia di obblighi di legge imposti al querelante nel procedimento per ingiuria (articolo 6) 136
Sannino c. Italia – Decisione del 4 luglio 2023 (ricorso n. 37937/17) 136
2.1.6. In materia di adozione (articolo 14) 137
Nuti e altri c. Italia – decisione del 30 maggio 2023 (ricorsi nn.47998/20 e 23142/21) 137
Bonzano e altri c. Italia – decisione del 30 maggio 2023 (ricorsi nn.10810/20, 29038/20 e 2738/21) 137
Modanese e altri c. Italia – decisione del 30 maggio 2023 (ricorsi nn.59054/19, 12109/20 e 45426/21) 137
Aspisi c. Italia – Decisione del 14 febbraio 2023 (ricorso n.44453/19) 138
Bortolato c. Italia – Decisione del 10 gennaio 2023 (ricorso n. 35967/19) 140
Ruggeri e altri – Decisione del 29 agosto 2023 (ricorso n. 362/18) 142
2.2. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale. 145
2.2.1. In materia di diritto alla vita (articolo 2) 145
Zemzani c. Italia – Decisione del 28 marzo 2023 (ricorso n.13015/20) 145
Angelini e altri c. Italia – Decisione del 4 maggio 2023 (ricorso n. 20437/19) 146
2.2.2. In materia di mancata tutela delle persone detenute (articolo 3) 147
Aleksic c. Italia – Decisione del 15 giugno 2023 (ricorso n. 49968/22) 147
A. c. Italia – decisione del 24 gennaio 2023 (ricorso n. 48200/21) 147
2.2.3. In materia di mancata o ritardata esecuzione delle decisioni dei tribunali interni (articolo 6) 149
Casa di cura Romolo hospital s.r.l. c. Italia – Decisione del 19 gennaio 2023 (ricorsi nn. 41053/19 e 41055/19) 149
Varricchio c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 38878/19) 149
Iannucci e altri c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorsi nn. 22986/21 e 36941/21) 149
Pasquariello e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 21143/22) 149
Capece Minutolo del Sasso e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 39312/04) 149
Acanfora e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 58976/17) 149
Imparato c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 52162/20) 149
De Simone c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 28731/22) 149
Abbate c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 22151/21) 149
Aiello e altri c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 14225/22) 149
Lojodice c. Italia – Decisione del 7 settembre 2023 (ricorso n. 21391/18) 149
Scavuzzo e Polizzi c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 20144/17) 149
Abbondanza e altri c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorsi nn. 43639/19 e 34131/21) 149
Apa c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 28233/20) 149
Biondi c. Italia – Decisione del 23 marzo 2023 (ricorsi nn. 39879/21, 39890/21 e 40228/2) 149
Consorzio stabile europeo multiservice c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 12014/21) 149
Liuzzi e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 10399/22) 149
Oliva e Verri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 23658/22) 149
Ugolini ed altri c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 5263/16) 149
2.2.4. In materia di applicazione retroattiva di norme successive a procedimenti in corso (articolo 6) 150
Antoniolli e altri c. Italia – Decisione del 9 marzo 2023 (ricorso n. 27897/16) 150
Ottaviani e altri c. Italia – Decisione del 9 marzo 2023 (ricorsi nn. 45343/18 e altri 5) 150
Andreola c. Italia – Decisione del 9 marzo 2023 (ricorso n. 46210/18) 150
Rullo e altri c. Italia – Decisione del 4 maggio 2023 (ricorso n. 24735/16) 150
Galbo e Ilardo c. Italia – Decisione del 13 giugno 2023 (ricorso n. 50926/09) 150
Moccia Dello Ioio e altri c. Italia – Decisione del 13 giugno 2023 (ricorso n. 12784/10) 150
De Stasio e altri c. Italia – Decisione del 13 giugno 2023 (ricorso n. 32590/07) 150
Berlese e altri c. Italia – Decisione del 14 dicembre 2023 (ricorsi nn. 26887/10 e altri 8) 150

III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE 151

1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI 152
1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana 154
1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio 156
1.2.1. *Viola c. Italia* (ricorso n. 77633/16) – Sentenza del 13 giugno 2019, definitiva il 13 settembre 2019, in materia di ergastolo ostativo 156

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. 158
1.2.3. *Cordella e altri* (ricorso n. 54414/13) *e Ambrogi Melle e altri* (ricorso n. 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 161
1.2.4. Gruppo di casi *Talpis c. Italia* (ricorso n. 41237/14) - Sentenza del 2 marzo 2017, definitiva il 18 settembre 2017; J.L. c. Italia (ricorso n. 5671/16) - Sentenza del 27 maggio 2021, definitiva il 27 agosto 2021; *Landi c. Italia* (ricorso n. 10929/19) - Sentenza del 7 aprile 2022, definitiva il 7 luglio 2022; *De Giorgi c. Italia* (ricorso n. 23735/19) - Sentenza del 16 giugno 2022, definitiva il 16 settembre 2022; *M.S. c. Italia* (ricorso n. 32715/19) - Sentenza del 7 luglio 2022, definitiva il 7 ottobre 2022, in materia di violenza di genere contro le donne e obblighi di protezione..... 168
1.2.5. Gruppo di casi *Zhou c. Italia* (ricorso n. 33773/11) - Sentenza del 21 gennaio 2014 definitiva il 2 giugno 2014; *I.A. c. Italia* (ricorso n. 70896/17) - Sentenza del 1° aprile 2021 definitiva il 1° luglio 2021; *D.M. e N. c Italia* (ricorso n. 60083/19) - Sentenza del 20 gennaio 2022 definitiva il 20 aprile 2022; *Fiagbe c. Italia* (ricorso n. 18549/20) - Sentenza del 28 aprile 2022 definitiva il 28 aprile 2022, in materia di tutela della vita familiare..... 173
1.2.6. *Darboe e Camara c. Italia (ricorso n. 5797/17) - Sentenza del 21 luglio 2022 definitiva il 21 ottobre 2022, in materia di accoglienza dei minori stranieri.* 175
1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio 179
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. 179
1.3.2. Casi *Trapani c.Italia* (n. 45104/98) e *Muso c.Italia* (n. 40696/98), ex gruppo *Ceteroni*, in materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari civili. 181
1.4. Elenco casi chiusi – risoluzioni finali 183
1. RIZZI c. Italia (ricorso n. 33547/04) CM/ResDH(2023)46 15/03/2023; 183
2. ROSSI c. Italia (ricorso n. 21844/10) CM/ResDH(2023)47 15/03/2023;..... 183
3. SOCIETA' EDILIZIA BRAGADIN S.R.L. c. Italia (ricorso n. 2463/05) CM/ResDH(2023)98) 03/03/02023; 183
4. BRAZZI c. Italia (ricorso n. 57278/11) CM/ResDH(2023)182 12/07/2023 ; 183
5. DI FEBO c. Italia (ricorso n. 53729/15) CM/ResDH(2023)183 12/07/2023;..... 183
6. MOCAVERO e altri c. Italia (ricorso n. 4330/17) CM/ResDH(2023)222 06/09/2023; 183
7. A.V. c. Italia (ricorso n. 36936/18) CM/ResDH(2023)287 18/10/2023;..... 183
8. PALAIA c. Italia (ricorso n. 23593/14) CM/ResDH(2023)288 18/10/2023;..... 183
9. BARTESAGHI GALLO e altri c. Italia (ricorso n. 12131/13) CM/ResDH(2023)484 07/12/2023;..... 183
10. D.S. c. Italia (ricorso 14833/16) CM/ResDH(2023) 419 13/12/2023; CIRIGLIANO c. Italia (ricorso n. 3204/18) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; F.M. c.Italia (ricorso n. 39361/18) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; C.A. e altri c. Italia (ricorso n. 40931/15) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; A.C. c. Italia (ricorso n. 42488/12) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; A.D. c. Italia (ricorso n. 43285/17) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.T. c. Italia (ricorso n. 49511/18) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; CIAFFARDINI c. Italia (ricorso n. 51623/19) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; (ricorso n. 54330/14) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; A.C. e altri c. Italia (ricorso n. 54645/15) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.V. e V.M. c. Italia (ricorso n. 56541/16) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.D. c. Italia (ricorso n. 61639/16) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.D. c. Italia (ricorso n. 62997/16) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023;..... 183
11. PROVENZANO c. Italia (ricorso n. 55080/13) CM/ResDH(2023)420 13/12/2023; 183
12. COMPOSTELLA E SALOMONE c. Italia (ricorso n. 46306/06) CM/ResDH(2023)421 13/12/2023;..... 183
13. PALAZZI c. Italia (ricorso n. 24820/03) CM/ResDH(2023)422 13/12/2023..... 183
1.4.1. Le risoluzioni di chiusura sul caso *Rossi c. Italia* (ricorso n. 21844/10) - CM/ResDH(2023)47 del 15 marzo 2023 e sul caso *Palaia c. Italia* (ricorso n. 23593/14) - CM/ResDH(2023)288 del 18 ottobre 2023, in materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica. 184
1.4.2. La risoluzione di chiusura sul caso *Brazzi c. Italia* (ricorso n. 57278/11) – CM/ResDH(2023)182 del 12 luglio 2023, in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad una perquisizione domiciliare. 185
1.4.3. La risoluzione di chiusura sul caso *A.V. c. Italia* (ricorso n. 36936/18) CM/ResDH(2023)287 del 18 ottobre 2023, in materia di violazione degli obblighi positivi posti a carico degli Stati dall'articolo 8 della Convenzione. 186
1.4.4. La risoluzione di chiusura sui casi *D.S. c. Italia* (ricorso 14833/16); *CIRIGLIANO c. Italia* (ricorso n. 3204/18); *F.M. c. Italia* (ricorso n. 39361/18); *C.A. e altri c. Italia* (ricorso n. 40931/15); *A.C. c. Italia* (ricorso n. 42488/12); *A.D. c. Italia* (ricorso n. 43285/17); *G.T. c. Italia* (ricorso n. 49511/18); *CIAFFARDINI c. Italia* (ricorso n. 51623/19); *NAPPO c. Italia* (ricorso n. 54330/14); *A.C. e altri c. Italia* (ricorso n. 54645/15); *G.V. e V.M. c. Italia* (ricorso n. 56541/16); *G.D. c. Italia* (ricorso n. 61639/16); *G.D. c. Italia* (ricorso n. 62997/16) - CM/ResDH(2023)419 del 13 dicembre 2023, in materia di danni alla salute da somministrazioni di prodotti emoderivati. 186
1.4.5. La risoluzione di chiusura sul caso *Provenzano c. Italia* (ricorso n. 55080/13) CM/ResDH(2023)420 del 13 dicembre 2023, in materia di motivazione del decreto di proroga del regime speciale previsto dall'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975. 187
1.4.6. La risoluzione di chiusura sul caso *Bartesaghi Gallo e altri c. Italia* (ricorso n. 12131/13) CM/ResDH(2023)484 del 13 dicembre 2023 in materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante..... 188
1.4.7. La risoluzione di chiusura sul caso *Compostella e Salamone c. Italia* (ricorso n. 46306/06) CM/ResDH(2023)421 del 13/12/2023 in materia di espropriazione – Diritto al rispetto della proprietà – Adeguatezza dell'indennità. 189

2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI 190
2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate 190
2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria 191
2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi 191
2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario 193

PARTE SECONDA 194

I. ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA 195

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI 196
2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 196
2.1. Tipologia di decisioni 196
2.1.1. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) 196
2.1.1.1. Reati ostativi al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno. 196
2.1.1.2. Colloqui dei detenuti sottoposti a regime speciale con i minori. 198
2.1.1.3. Anteposizione del cognome dell'adottante a quello proprio dell'adottato maggiorenne. 198
2.1.1.4. Revoca del consenso alla tecnica della procreazione medicalmente assistita 199
2.1.1.5. Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna 200
2.1.1.6. Adozione cosiddetta "piena" - cessazione dei rapporti tra l'adottato e la famiglia d'origine 201
2.1.2. Diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu) 202
2.1.2.1. Imparzialità del giudice – composizione del collegio giudicante che decide sul reclamo avverso l'ordinanza di estinzione del processo esecutivo. 202
2.1.2.2. In materia di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo 203
2.1.2.3. Diritto al silenzio 205
2.1.3. Principio di legalità dei reati e delle pene (articolo 7 Cedu) 206
2.1.3.1. Revoca di prestazioni assistenziali e previdenziali nei confronti di soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale. 206
2.1.4. Diritto di proprietà (articolo 1 del Protocollo addizionale alla Cedu) 207
2.1.4.1. Confisca obbligatoria delle armi anche nel caso di estinzione del reato per oblazione 207
2.1.4.2. Disciplina dell'indebito previdenziale non pensionistico e dell'indebito retributivo erogato da un ente pubblico 209
2.1.4.3. Sanzioni a tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari 209
3. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA' 210
3.1. In materia di "revisione CEDU" (articolo 46 Cedu) 210
3.2. In materia di espulsione dello straniero convivente con un cittadino italiano (articolo 8 Cedu) 211
3.3. In materia di maternità surrogata (articoli 8 e 14 Cedu) 212

DOCUMENTI 214

I. ELENCO DOCUMENTI 215

1. AFFAIRE RIZZI CONTRE L'ITALIE 217
2. AFFAIRE ROSSI CONTRE L'ITALIE 218
3. AFFAIRE SOCIETA EDILIZIA IMMOBILIARE BRAGADIN S.R.L. CONTRE L'ITALIE 219
4. AFFAIRE BRAZZI CONTRE L'ITALIE 220
5. AFFAIRE DI FEBO CONTRE L'ITALIE 221
6. AFFAIRE MOCAVERO CONTRE L'ITALIE 222
7. AFFAIRE A.V. CONTRE L'ITALIE 223
8. AFFAIRE PALAIA CONTRE L'ITALIE 225
9. AFFAIRE BARTESAGHI GALLO ET AUTRES CONTRE L'ITALIE 227
10. AFFAIRE D.S. CONTRE L'ITALIE ET 12 AUTRES AFFAIRES 229
11. AFFAIRE PROVENZANO CONTRE L'ITALIE 231
12. AFFAIRE COMPOSTELLA ET SALAMONE CONTRE L'ITALIE 232
13. AFFAIRE PALAZZI CONTRE L'ITALIE 233

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

La Presidente della Corte europea, Síofra O'Leary, ha introdotto la Relazione sull'attività svolta nell'anno 2023[1], evidenziando come il 2023, a causa della guerra che continua ad affliggere una parte del nostro continente[2], sia stato un anno complesso e impegnativo per la Corte europea e per il sistema della Convenzione.

Al riguardo, la Presidente, nell'evidenziare che la Corte rappresenta una giurisdizione sovranazionale per l'applicazione concreta di un progetto di pace, ha rilevato che gli eventi bellici di cui sopra hanno comportato nell'anno 2023 un notevole aumento del numero dei ricorsi (6.931, rispetto a 4.168 nel 2022) a riprova della criticità in cui versa il sistema di tutela dei diritti umani.

La Presidente, nell'evidenziare che sono circa 10.000 i ricorsi legati ai conflitti in corso, ha rilevato che la Corte, nel 2023, ha dato la precedenza alla soluzione dei ricorsi relativi al conflitto in Ucraina.

Passando al merito dall'attività svolta dalla Corte e anticipando alcuni dati statistici, la Presidente O'Leary ha rilevato che malgrado il numero di ricorsi pendenti appaia elevato (68.450), in realtà se ne registra la diminuzione rispetto all'anno 2022 in cui risultavano pendenti ben 74.650 casi.

La Corte è stata estremamente attiva per tutto il 2023, pronunciandosi su circa 38.260 ricorsi, di cui 6.386 sono state decise dai Comitati.

Il 2023 si è contraddistinto per lo spostamento del carico di lavoro dalle Camere ai Comitati, con conseguente calo del numero dei ricorsi pendenti dinanzi a una Camera (18.150) a fronte dell'aumento del 33% nel numero di ricorsi pendenti davanti ai Comitati (46.150).

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.

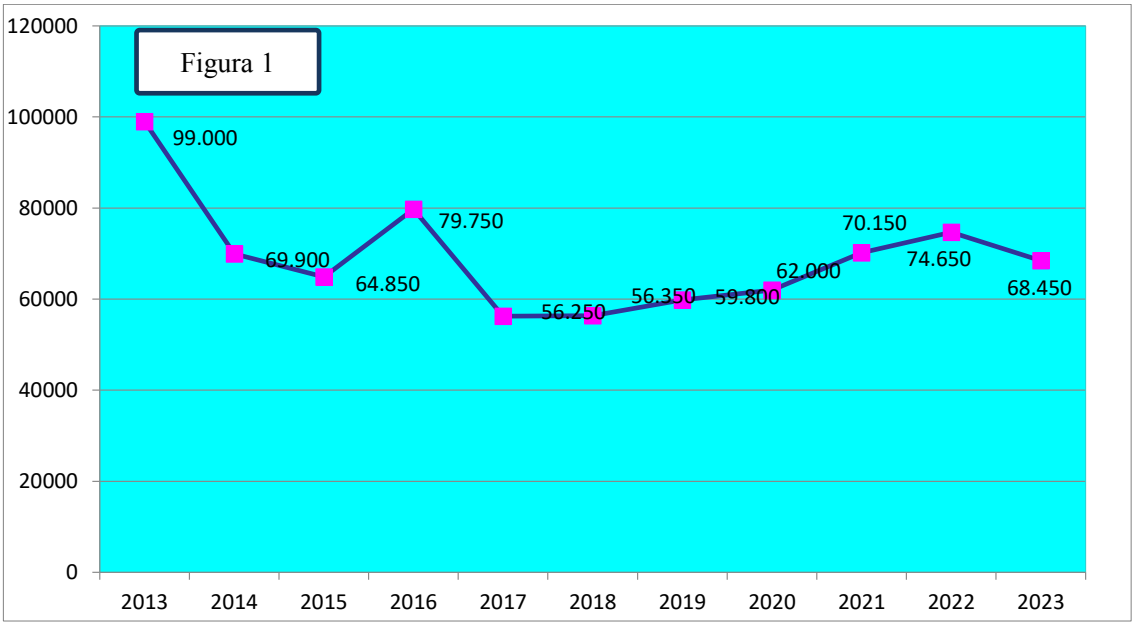
Nel complesso, come sopra anticipato, l'anno 2023 ha visto un decremento del numero delle cause pendenti rispetto a quelle registrate alla fine del 2022, il che non esclude il *trend* purtroppo

[1] ECHR – Annual Report 2023 – Foreword – Speech Síofra O'Leary.

[2] Il riferimento è al conflitto insorto il 24 febbraio 2022, quando uno Stato membro del Consiglio d'Europa, la Federazione Russa, ne ha invaso un altro, l'Ucraina.

crescente dal 2017, che è dovuto, fondamentalmente, all'aumentato numero dei ricorsi presentati contro Turchia, Russia, Ucraina, Romania e Italia. **Figura 1**

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2013-2023



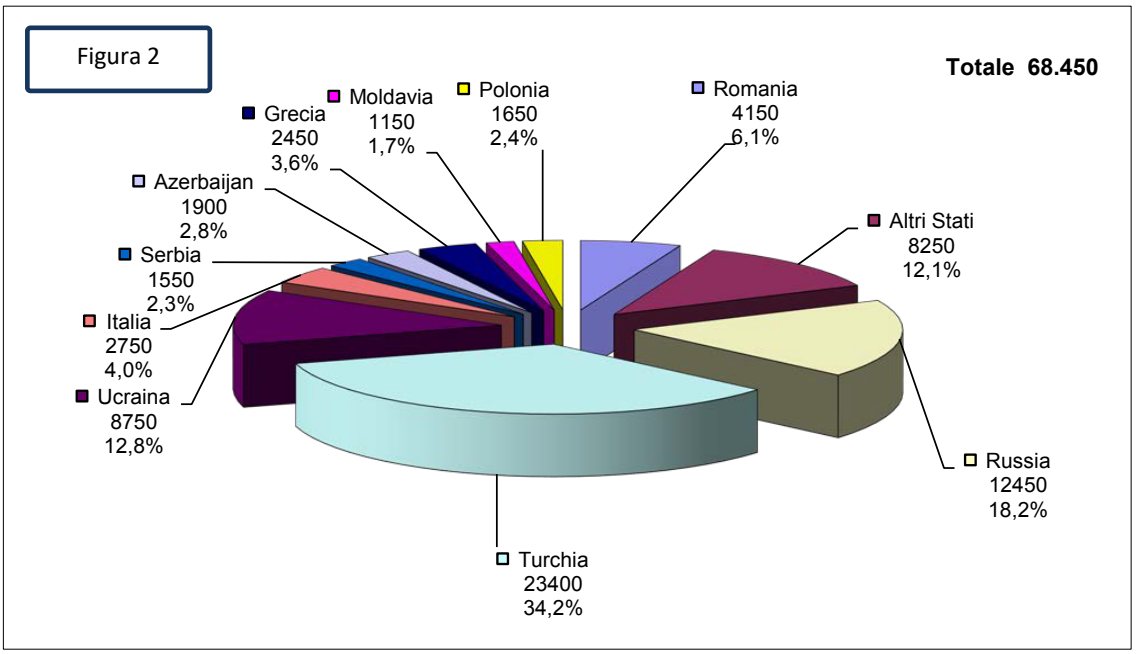
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

In particolare, il Paese con maggior numero di casi pendenti è la Turchia con 23.400 ricorsi, (rappresentanti il 18,2% del totale dei casi), seguita dalla Russia[3] (12.450), dall'Ucraina (8.750), dalla Romania (4.150) e dall'Italia, con 2.750 ricorsi pendenti (rappresentanti il 4% 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.

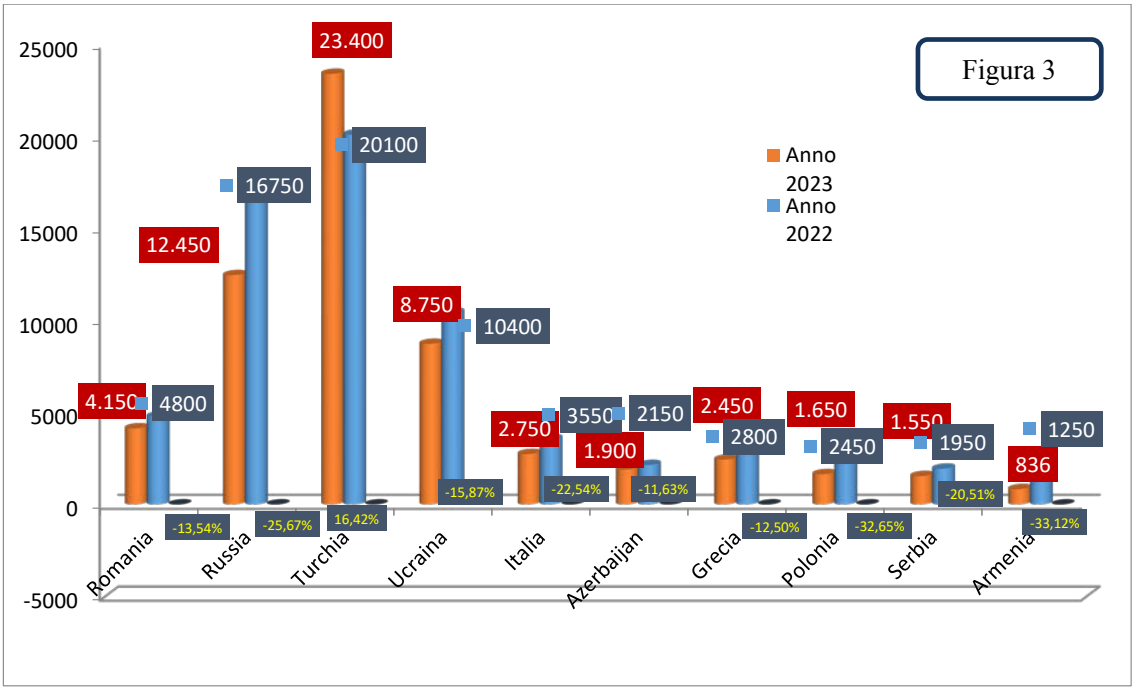
AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2023

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 2022-2023



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.

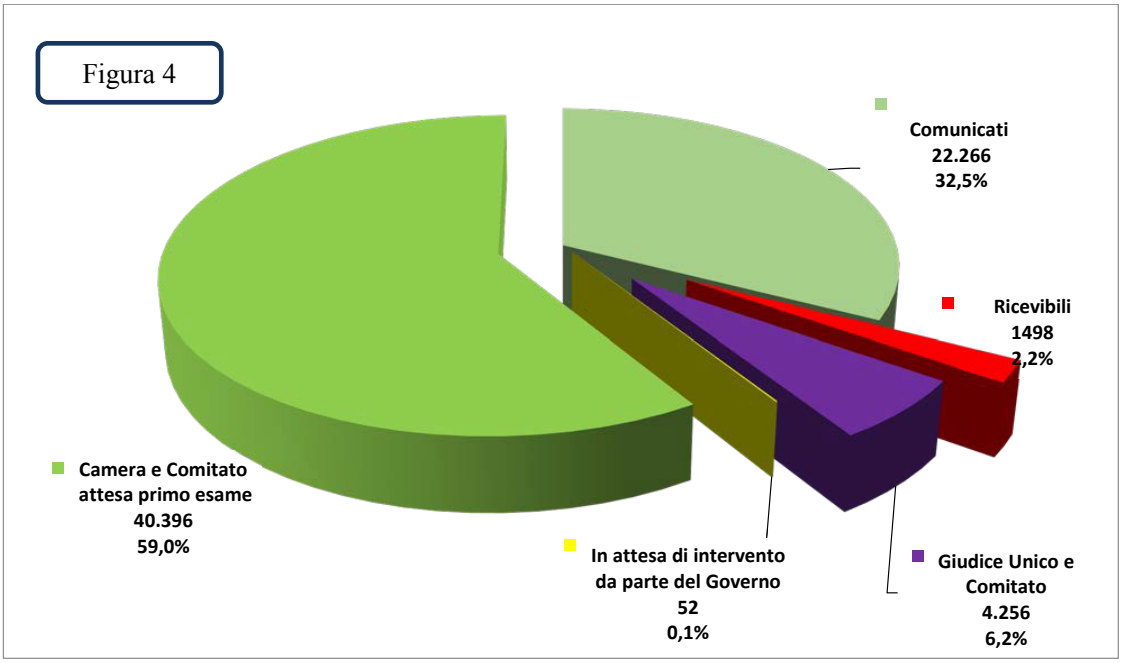
1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Le statistiche del 2023 della Corte europea mostrano un decremento del 24% del numero dei ricorsi complessivamente assegnati ad una formazione giudiziaria, pari a 34.650 a fronte dei 45.500 del 2022.[4] Tale decremento è dovuto principalmente alla diminuzione di nuovi ricorsi provenienti dalla Russia, 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 2023.

CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EDU - ANNO 2023



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 **38.260** con decremento del 3,31% rispetto al 2022 (**39.570**). L'eccedenza dei nuovi ricorsi rispetto a quelli decisi, pari a 3.600 casi, ha comportato la descritta diminuzione delle pendenze nell'anno in rassegna, rispetto al 2022.

Sono diminuiti del 26,39% 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 14.400 nel 2022 a 10.600 nel 2023. **Figura 5**

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI ANNI 2022-2023

Figura 5

Descrizione	ANNI		%
	2023	2022	
Ricorsi decisi in via amministrativa	**10.600**	**14.400**	**-26,39%**
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	**34.650**	**45.500**	**-23,85%**
Ricorsi comunicati ai governi	**16.623**	**6.822**	**143,67%**
Ricorsi pendenti	**68.450**	**74.650**	**-8,31%**
Ricorsi decisi in via giudiziale	**38.260**	**39.570**	**-3,31%**
Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	**6.931**	**4.168**	**66,29%**
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	**31.329**	**35.402**	**-11,50%**

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 2023 (31.329) con decisione del giudice unico, del Comitato o della Camera[5], ha registrato un decremento dell'11,50%.

Il numero dei casi decisi con sentenza nel 2023 è pari a 6.931, con un incremento del 66,29% rispetto al 2022 (4.168); posto che la gran parte dei ricorsi esaminati sono stati riuniti, il numero delle sentenze effettivamente pronunciate è pari a 1.014, in calo del 13% rispetto al 2022 (1.163 sentenze).

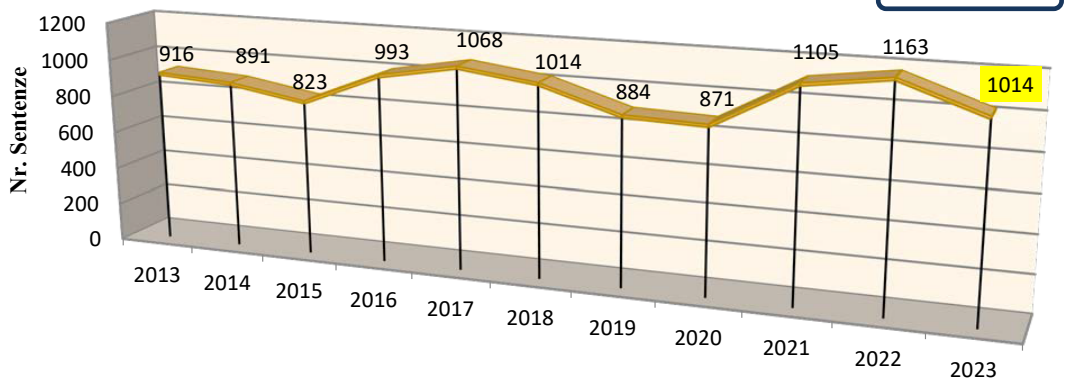
Sono invece aumentati i regolamenti amichevoli (1.801 a fronte dei 1.718 nel 2022) e le dichiarazioni unilaterali (624, a fronte delle 490 nel 2022).

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 2013-2023

Figura 6



Anni

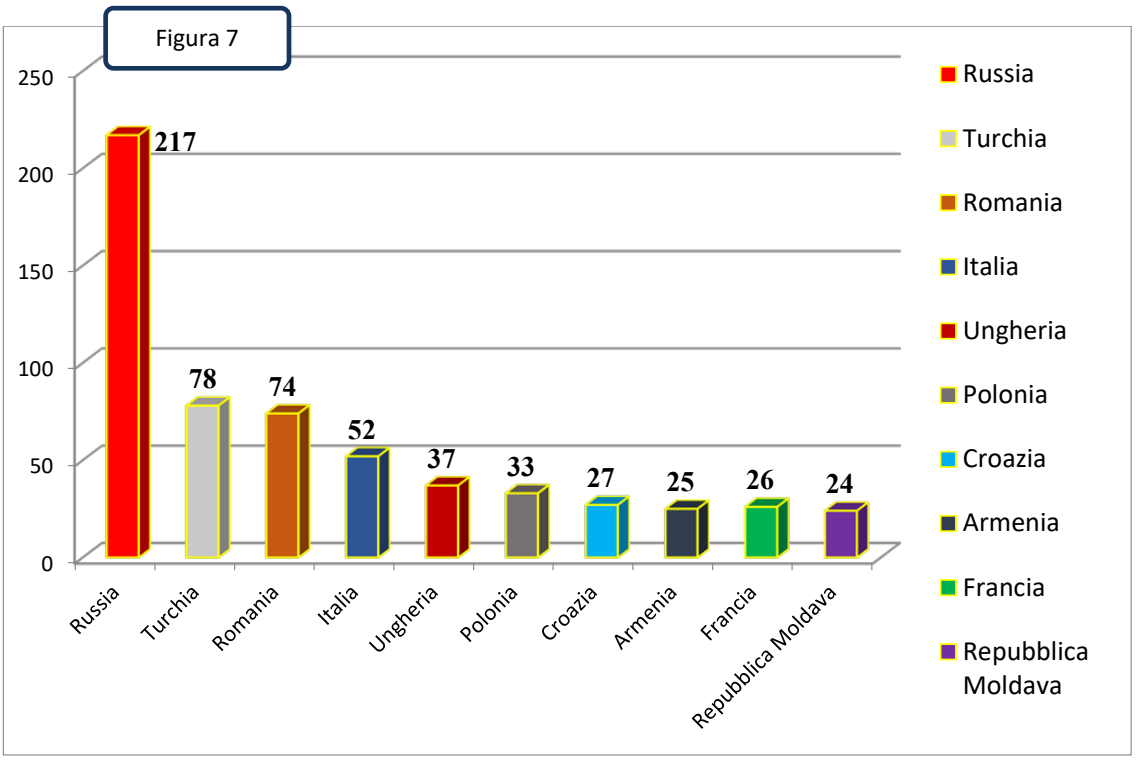
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nr. Sentenze	916	891	823	993	1068	1014	884	871	1105	1163	1014

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 217 sentenze, seguita da Turchia (78), Romania (74), Ungheria (37), Polonia (33) e Croazia (27). Per quanto riguarda l'Italia, la Corte ha pronunciato 52 sentenze di cui 48 di condanna, in sensibile aumento rispetto al 2022, anno in cui le pronunce di condanna sono state 25.

Figura 7

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

Le numerose sentenze pronunciate nei confronti del nostro Paese sono espressione di una sempre più accentuata tendenza della Corte, osservata nel corso degli anni, ad operare con la propria giurisprudenza un significativo ampliamento del perimetro dei diritti dell'uomo che l'ordinamento internazionale ritiene oramai degni dei più opportuni presidi e tutele.

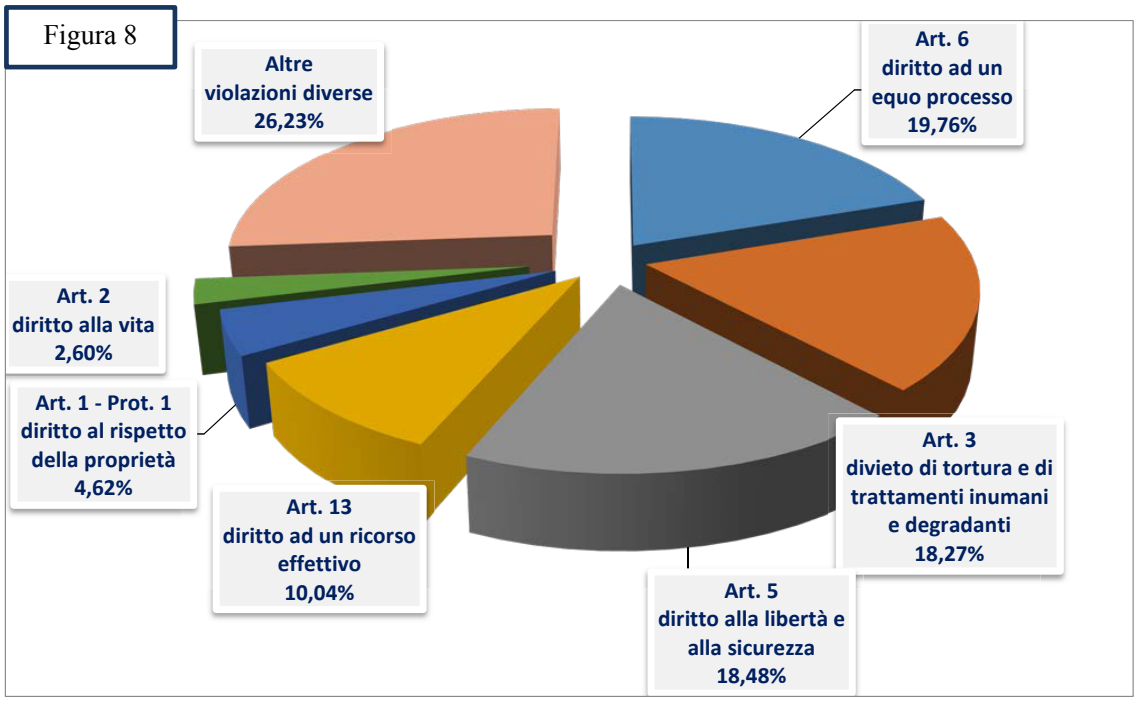
E' noto che le materie che vedono con maggiore frequenza coinvolta l'Italia riguardano accertate violazioni degli articoli 2, 3, 5, 6, 8, 13 della Convenzione e dell'art 1 del Protocollo n. 1. Sono certamente significativi gli accertamenti di violazioni in materia di condizioni di detenzione di soggetti sottoposti a condanne parziali o definitive, nonché di violazioni legate alla condizione di migranti nei centri di permanenza e di violazioni in materia di irragionevole durata del processo, sotto vari profili ipotizzabili, ai diritti fondamentali dei singoli componenti della famiglia specie nelle ipotesi di crisi della stessa, alla quantificazione nelle espropriazioni indirette di indennità di esproprio non conformi al valore di mercato del bene oggetto dell'ablazione.

E, infatti, 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 relative ad un equo processo (articolo 6), con 372 sentenze; seguono 348 sentenze per violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5); 344 sentenze per violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3); 189 sentenze per violazione del diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13); 87 sentenze per le violazioni al diritto di protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1) e, infine, 49 sentenze per violazione del diritto alla vita (articolo 2).

Le altre violazioni incidono sul totale nella misura del 26,23% **Figura 8**

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2023

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

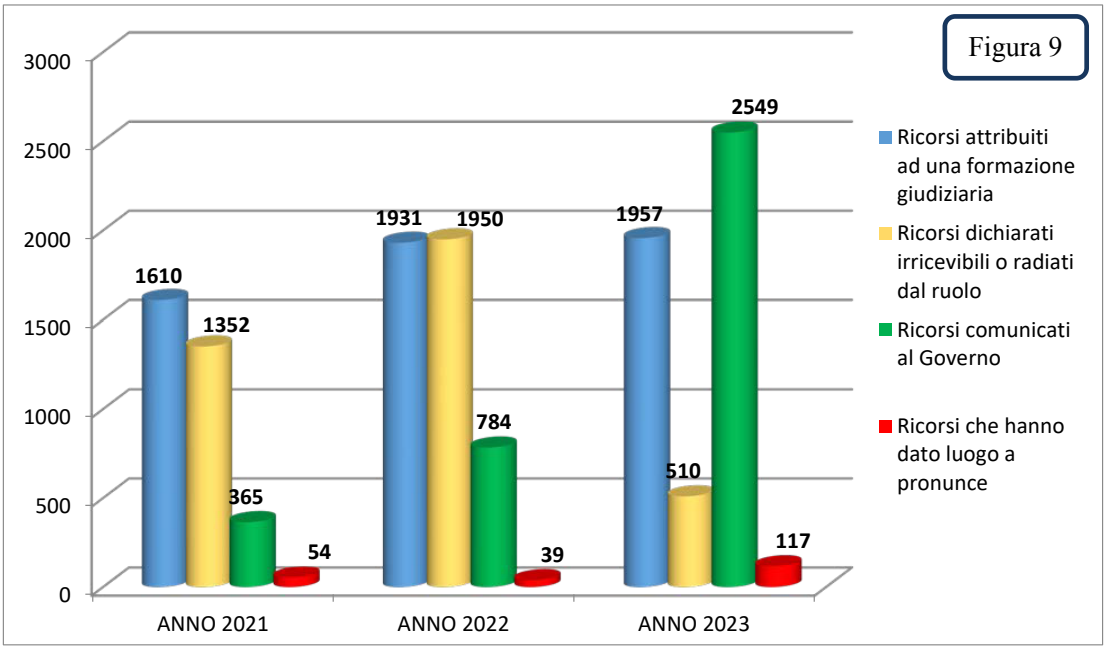
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia

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 2023 sono 2.750, in diminuzione rispetto ai 3.550 del 2022[6].

I ricorsi trattati nel 2023 sono stati in totale 5.133, di cui 2.666 sono i ricorsi definiti (dichiarati irricevibili, radiati dal ruolo o che hanno dato luogo a pronunce) e 1.957 i nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria. **Figura 9**

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

TRATTAMENTO DEI RICORSI ANNI 2021-2023



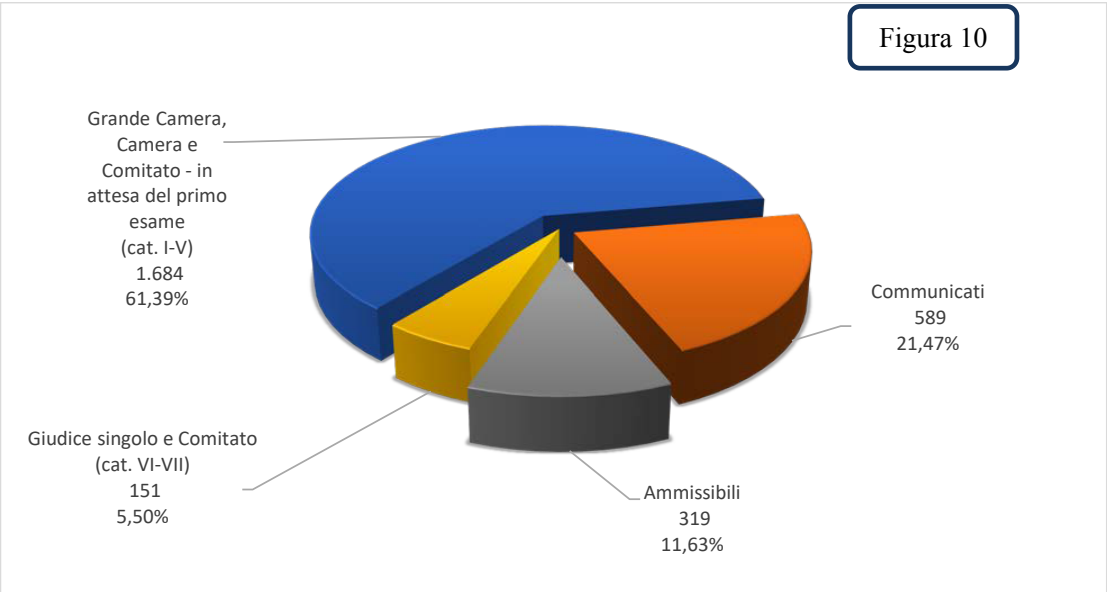
[6] In attuazione del Protocollo d'intesa sottoscritto con il Consiglio d'Europa in data 19.1.2022 finalizzato alla riduzione dell'arretrato dei ricorsi pendenti contro l'Italia dinanzi alla Corte Edu dell'uomo, i ricorsi pendenti contro l'Italia si sono ridotti da 3.650 per l'anno 2022, a 2.329 alla data del 13.11.2024. Dai dati statistici della Corte emerge che negli anni 2022, 2023 e 2024 sono stati introdotti contro l'Italia complessivamente 5.401 ricorsi (con un incremento del 20 % rispetto alla media degli anni precedenti): si è registrata dunque una tendenza che, in assenza di siffatte misure, avrebbe visto ulteriormente aggravarsi il carico di affari pendenti contro l'Italia.
In poco meno di tre anni dalla entrata in vigore del Protocollo, la Corte ha realizzato il considerevole risultato di definire un numero pari a 6.562 ricorsi, non solo assorbendo l'incremento di ricorsi introdotti annualmente, ma intaccando significativamente il proprio arretrato.

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 2023

In base alla classificazione elaborata secondo le priorità stabilite dalla Corte[7], sono 2.750 i ricorsi pendenti contro l'Italia, di cui 1.684 ricorsi (rientranti nelle categorie da I a V) sono stati assegnati all'esame della Camera o di un Comitato, mentre i residui ricorsi (di cui 151 rientranti nella categoria VI o VII) sono riferibili a casi con problemi di ammissibilità o manifestamente inammissibili assegnati a un giudice singolo o a un Comitato. **Figura 10**

TIPOLOGIA DEI RICORSI PENDENTI CONTRO L'ITALIA 2023



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

[7] 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

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[8], 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 la quale 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

[8] Tra gli altri, ricorsi *G.R. c. Italia,* 49769/22; *Saad c.Italia*, n. 53640/22; *Aleksic c.Italia,* n. 49968/22; *Meshau c.Italia,* n. 28750/23; *Lo Prete,* n. 28046/23; *Piantanida c.Italia*, n. 27844/23.

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.

Della questione, come già rappresentato nella precedente Relazione, si è già occupata la Corte Edu nella sentenza del 24 gennaio 2022, definitiva il 24 aprile 2022, pronunciata sul caso *Sy c. Italia* (ricorso n. 11791/20).

In particolare, il sig. Sy si era rivolto alla Corte di Strasburgo, per lamentare 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), in relazione al suo mantenimento in ambiente penitenziario ordinario, nonostante le autorità giudiziarie nazionali ne avessero disposto il collocamento in una REMS affinché potesse beneficiare di cure terapeutiche adeguate al suo stato di salute mentale.

Nel merito, la Corte ha ritenuto sussistenti le lamentate violazioni, osservando che a fronte di un ordine dell'autorità giudiziaria che disponga la misura della detenzione in REMS, l'indisponibilità di posti nelle REMS non può costituire giustificazione valida dell'applicazione di un regime carcerario. Conseguentemente, ha condannato l'Italia al pagamento di 36.400,00 euro a titolo di danno morale a favore del ricorrente, oltre 10.000,00 euro a tiolo di spese legali documentate.

Sulla problematica è anche intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2022.

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 in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della 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 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.

In attesa del sollecitato intervento legislativo, alla luce dei precedenti giurisprudenziali richiamati, il Governo, sulla base dell'istruttoria svolta dal Ministero della giustizia, ha finora ritenuto di esprimere avviso favorevole alla definizione non contenziosa dei casi, formulando numerose 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.

2.3.2. Ricorsi in materia di protezione della vita, con riferimento a persone private della libertà e affidate alla custodia statale (violazione articolo 2)

Nell'anno in rassegna, si segnala, in materia, la pendenza del ricorso *C. e altri c. Italia*, n. 1052/22, presentato dai familiari di H.C., in relazione al decesso del loro congiunto nel carcere in cui era detenuto, causato da un'overdose di metadone, assunta volontariamente durante una rivolta carceraria scoppiata in conseguenza dell'adozione, da parte della direzione, di misure restrittive per far fronte alla prima fase della pandemia da Covid-19.

In particolare, dinanzi alla Corte Edu, i ricorrenti lamentano che le autorità non sono riuscite a salvaguardare la vita del loro congiunto e che l'indagine sulle circostanze della sua morte non è stata efficace.

Sugli obblighi incombenti sulle autorità nazionali in materia di protezione della vita delle persone private della libertà e affidate alla custodia statale, la Corte Edu ha già avuto modo di pronunciarsi nei confronti dell'Italia con la sentenza del 4 giugno 2020, resa sul caso *Citraro e Molino c. Italia*, n. 50988/13, con cui ha accertato la violazione sostanziale dell'articolo 2 della Convenzione.

Nella richiamata sentenza la Corte Edu ha affermato che da tale disposizione deriva non solo un obbligo negativo di astensione, ma anche l'obbligo positivo per lo Stato di adottare misure appropriate per la salvaguardia della vita di quanti si trovino sotto la sua giurisdizione, senza tuttavia giungere ad imporre sulle pubbliche autorità un onere impossibile o sproporzionato.

Al riguardo, richiamando i principi affermati nella sentenza della Grande Camera del 31 gennaio 2019, resa nella causa *Fernandes de Oliveira c. Portogallo*, n.78103/14, ha ricordato che l'obbligo per le autorità di proteggere la vita di una persona privata della libertà sussiste dal momento in cui queste ultime sapevano o avrebbero dovuto sapere che vi era un rischio reale e immediato che la persona interessata attentasse alla propria vita e che, pertanto, si concretizza una violazione dell'articolo 2, ove si dimostri che le autorità di uno Stato hanno omesso di adottare,

nell'ambito dei loro poteri, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero potuto proteggere l'interessato dal rischio di perdita della vita. Pertanto, nei casi di suicidi in carcere si concretizza una violazione dell'articolo 2, ove si dimostri che le autorità penitenziarie, conoscendo o dovendo conoscere l'esistenza di un rischio concreto ed immediato, non abbiano adottato le misure che, ragionevolmente, avrebbero potuto proteggere l'interessato dal rischio di perdita della vita.

In applicazione di tali principi, il Governo, nel caso *C. e altri c. Italia*, n. 1052/22, ha ritenuto di non addivenire ad una definizione in via amministrativa del caso, non essendo emersa, all'esito dell'istruttoria svolta dal Ministero della giustizia, la violazione degli obblighi - negativo e positivo - imposti alle Autorità pubbliche a tutela dei diritti protetti dall'articolo 2 della Convenzione.

Si segnala che, nel 2023, la Corte Edu è tornata sul tema con la sentenza resa sul *ricorso Ainis e altri c. Italia*, n. 2264/2012, per il cui approfondimento si rinvia alla Sezione dedicata alle sentenze.

In questo contesto, ci si limita a evidenziare che la Corte Edu ha nuovamente ribadito il principio secondo cui l'articolo 2 della Convenzione impone agli Stati contraenti non solo di astenersi dal commettere azioni che potrebbero nuocere alla vita alle persone, ma anche di adottare tutte le misure più adeguate a salvaguardare l'incolumità di quanti si trovano, a vario titolo, sotto la loro custodia. Nei confronti di tali soggetti, pertanto, gli Stati hanno un obbligo rafforzato, in quanto tali persone, per la loro condizione, si trovano in una posizione di obiettiva vulnerabilità.

Conseguentemente, la sola circostanza che un individuo sia deceduto in circostanze sospette mentre era in uno stadio di custodia, impone la necessità di comprendere se lo Stato abbia compiutamente adempiuto all'obbligo di proteggere il diritto alla vita di costui, soprattutto laddove sia accertato che le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere, al momento dei fatti, dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita del detenuto. Tale obbligo, tuttavia, deve essere interpretato in modo che non imponga alle autorità un onere impossibile o sproporzionato, in quanto occorre tenere presenti le difficoltà che si incontrano nel vigilare sulle società moderne, l'imprevedibilità della condotta umana e le scelte operative che devono essere compiute in termini di priorità e di risorse.

2.3.3. 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 segnalato nella precedente Relazione, lo strumento attraverso il quale la Corte ha ritenuto di poter attrarre nell'alveo della tutela convenzionale la protezione del diritto alla salute delle persone detenute, valutando la compatibilità di tali condizioni rispetto alla Convenzione, è rappresentato dall'articolo 3. Infatti, 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 (articolo 2), il divieto di pene e trattamenti inumani o degradanti (articolo 3), il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio (articolo 8).

Proprio la lamentata violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione all'asserita incompatibilità dello stato di salute dei ricorrenti con il regime carcerario è alla base di numerosi ricorsi pendenti dinanzi alla Corte Edu.

Prima di esaminarli più da vicino si ricordano brevemente i principi enucleati dalla Corte Edu in materia.

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 in materia, la Corte, dopo aver ribadito che l'articolo 3 della Convenzione sancisce uno dei valori fondamentali della società democratica, vietando in termini assoluti la tortura o le pene inumane e degradanti, 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.

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, nel corso del 2023, il Governo ha escluso di poter addivenire alla definizione amichevole del ricorso *C. c. Italia*, n. 7003/22, in cui il ricorrente, affetto da una serie di patologie e costretto su una sedia a rotelle, invocando l'articolo 3 della Convenzione, si duole per l'incompatibilità del suo stato di salute con la continuazione della detenzione in carcere e lamenta la mancanza sia di un'adeguata assistenza nelle sue attività quotidiane, sia di cure fisioterapiche e riabilitative.

Alla luce dell'istruttoria svolta presso i competenti uffici ministeriali, dalla quale è emersa l'adeguatezza ai canoni convenzionali delle decisioni con le quali i giudici nazionali hanno respinto

l'istanza di differimento pena del ricorrente, nella forma della detenzione domiciliare, essendo lo stesso adeguatamente seguito, il Governo ha espresso parere contrario alla definizione amichevole del contenzioso.

Analoghe evidenze istruttorie hanno portato ad escludere la possibilità di addivenire ad una definizione in via amministrativa del ricorso *C. c. Italia*, n 8627/22, concernente l'asserita incompatibilità dello stato di salute del ricorrente, affetto da un disturbo comportamentale depressivo con funzionamento intellettivo *borderline* e disturbo da abuso di sostanze, con il periodo di detenzione trascorso nel carcere di Monza. In particolare, il ricorrente, condannato per i reati di maltrattamenti in famiglia, poiché considerato pericoloso, è stato posto in custodia cautelare in carcere dal 23 settembre 2021 al 4 aprile 2022, quando è stato ammesso alla misura alternativa degli arresti domiciliari presso una comunità terapeutica di Bolzano.

Davanti alla Corte Edu, lamenta che le condizioni della sua detenzione erano inadeguate alla sua salute mentale in assenza di un trattamento specifico per i suoi problemi psichiatrici e che hanno comportato – anche a causa della sua collocazione insieme alla popolazione carceraria generale – la sua esposizione a trattamenti degradanti da parte di altri detenuti.

Anche in questo caso, il Governo non ha ritenuto i presupposti per una definizione amichevole del contenzioso, alla luce delle risultanze istruttorie dell'Amministrazione penitenziaria, dalle quali emergeva che il ricorrente, durante il periodo della sua detenzione in carcere, aveva ricevuto cure psichiatriche e psicologiche adeguate alla sua condizione.

Nella precedente edizione della Relazione è stata rappresentata la pendenza del 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 lamentava l'assenza di cure mediche adeguate alla cura delle 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. Al riguardo, si segnala l'intervenuta sentenza dell'11 gennaio 2024, con la quale la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ritenendo inadeguate le cure mediche ricevute dal ricorrente durante la sua detenzione.

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)

Sono tuttora pendenti nella fase contenziosa dinanzi alla Corte i ricorsi, segnalati nella precedente Relazione, *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* (SW3) dei ricorrenti.

E' ben nota, per l'ampia risonanza mediatica suscitata, la vicenda all'origine del caso, concernente 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 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* 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.

Si evidenzia che, in sede giudiziaria nazionale sono state escluse sia la giurisdizione che la responsabilità dello Stato italiano sulla vicenda, essendo stato chiarito che non vi era stata una presa in carico del soccorso in mare da parte delle autorità italiane, in quanto il soccorso in mare era iniziato in acque libiche e la nave olandese vi aveva proceduto in maniera del tutto autonoma, e che lo stazionamento della SW3 dinanzi alle coste italiane per alcuni giorni era dipeso unicamente dalla scelta del comandante della nave, cui non poteva ricollegarsi alcun obbligo giuridico dell'Italia a provvedere.

Sul tema dei diritti dei migranti, si segnalano le intervenute sentenze del 30 marzo 2023 e del 16 novembre 2023, pronunciate, rispettivamente, sui ricorsi *J.A. e altri c. Italia*, n. 221329/18 e *A.E. e altri c. Italia*, n. 18911/17, con le quali la Corte ha riscontrato la violazione degli articoli 3 e 5 §§ 1, 2, 4 della Convenzione e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, in riferimento al collocamento dei ricorrenti in strutture di accoglienza e alle modalità del loro respingimento,

Per la trattazione di queste sentenze si rinvia alla pertinente sezione della Relazione.

2.3.5. Ricorsi in materia di confisca dei beni dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 (violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione e dell'articolo 1 Protocollo n. 1 Cedu).

Nel 2023, sono stati comunicati numerosi ricorsi[9] concernenti l'istituto della confisca di prevenzione, disciplinata dall'articolo 24 del d.lgs. n. 159 del 2011 (già articolo 2-*ter* della legge n. 575 del 1965), secondo cui il Tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

In particolare, davanti alla Corte i ricorrenti si dolgono della violazione dell'articolo 6 della Convenzione, in relazione all'eccessivo onere della prova loro imposto nei procedimenti nazionali in merito alla proprietà e all'origine dei beni, all'uso di presunzioni e al fatto che le decisioni dei tribunali si siano basate su meri sospetti, e dell'articolo 7 della Convenzione per l'imposizione di una pena senza una precedente constatazione di responsabilità penale. Infine, invocano l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, lamentando un'interferenza illegittima e sproporzionata con i loro diritti di proprietà.

All'esito dell'accurata istruttoria svolta sono emerse considerazioni tali da portare ad escludere i lamentati profili di violazione dei canoni convenzionali invocati, non apparendo il sistema delle misure di prevenzione italiano in contrasto con la Convenzione, in ragione del fatto che la confisca in questione non costituisce una sanzione penale, bensì di uno strumento di natura preventiva e non punitiva.

La natura non penale di questa misura di prevenzione è stata recentemente ribadita anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2024, ove la Corte richiama anche la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, osservando che nelle numerose occasioni[10], in cui la Corte Edu ha sinora esaminato doglianze relative all'applicazione della confisca di prevenzione, mai è stata riconosciuta la natura sostanzialmente penale della misura, con la conseguenza che è da escludersi che ad essa possano applicarsi gli articoli 6, nel suo "*volet pénal*" e 7 della Convenzione. In particolare, sul punto, viene richiamata la sentenza del 2015 *Gogitidze e altri c. Georgia*, n. 36862/05,

[9] Ricorsi *Rugolo e a. c. Italia*, n. 10846/14; *Greco e Borda c Italia*, n. 8967/21; *Cavallotti e a. c. Italia*, n. 29433/23; *Frarovi e a. c. Italia*, n. 973/21.

[10] Cfr. Corte Edu 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia,* n.12954/87; Corte Edu 15 giugno 1999, *Prisco c. Italia*, n. 38662/97; Corte Edu 25 marzo 2003, *Madonia c. Italia*, n. 55927/00; Corte Edu 5 luglio 2001, *Arcuri e altri c. Italia*, n. 52024/99; Corte Edu 4 settembre 2001, *Riela c. Italia*, n. 52439/99; Corte Edu, 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*, n. 399/02.

in cui la Corte Edu ha ritenuto compatibile con la Convenzione una confisca specificamente rivolta ad apprendere beni di ritenuta origine illecita, operante sulla base di meccanismi presuntivi simili a quelli previsti nell'ordinamento italiano. Nel procedere al vaglio di compatibilità della relativa disciplina con i principi dell'equo processo di cui all'articolo 6 della Convenzione, la Corte di Strasburgo ha negato che tale misura rappresenti una sanzione di carattere sostanzialmente punitivo, come tale soggetta ai principi che la Convenzione detta in materia di processo penale e l'ha piuttosto qualificata come un'«*azione civile in rem finalizzata al recupero di beni illegittimamente o inspiegabilmente accumulati*» dal loro titolare (§91); osservando, altresì, che la *ratio* di questa tipologia di confisca senza condanna è, al tempo stesso, «*compensatoria e preventiva*», mirando essa, da un lato, a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni e, dall'altro, a impedire arricchimenti illeciti del soggetto, inviando il chiaro segnale che le condotte illecite, anche laddove rimangano impunite in sede penale, non potranno assicurare a chi le ha poste in essere alcun vantaggio economico (§§101-102).

La Corte costituzionale, pur rilevando la natura non penale del sequestro e della confisca di prevenzione, ha, peraltro, osservato che esse sono misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (articoli 41 e 42 della Costituzione) e convenzionale (art. 1 Protocollo addizionale Cedu) e, pertanto, esse dovranno, soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa Convenzione subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui, segnatamente, "*: a) la sua previsione attraverso una legge (artt. 41 e 42 Cost.) che possa consentire ai propri destinatari, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte EDU sui requisiti di qualità della "base legale" della restrizione, di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (art. 1 Prot. addiz. CEDU); b) l'essere la restrizione "necessaria" rispetto ai legittimi obiettivi perseguiti (art. 1 Prot. addiz. CEDU), e pertanto proporzionata rispetto a tali obiettivi, ciò che rappresenta un requisito di sistema anche nell'ordinamento costituzionale italiano per ogni misura della pubblica autorità che incide sui diritti dell'individuo, alla luce dell'art. 3 Cost.; nonché c) la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che – pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale – deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni "giusto" processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo "volet civil"), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta*".

Alla luce di quanto esposto, la natura di tale misura di prevenzione e l'esame dei procedimenti interni volti all'applicazione, hanno portato ad escludere i presupposti per una

definizione in via amichevole dei ricorsi comunicati non apparendo sussistere le lamentate violazioni convenzionali.

2.3.6. 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)

Sono ancora molti i ricorsi comunicati al Governo italiano, anche nel 2023, aventi ad oggetto violazioni dell'articolo 8 della Convenzione. Stante la frequenza con la quale tale parametro convenzionale è richiamato dinanzi alla Corte Edu e considerata l'ampiezza ed 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 che 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 nella trattazione delle 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, quindi, 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, il Governo, nel corso del 2023, ha ritenuto opportuno definire nella fase non contenziosa i casi *P.S. e R.S. c. Italia*, n. 23691/22 e *Pachucki c. Italia*, n. 34788/22, aderendo alle proposte di regolamento amichevole formulate direttamente dalla Corte

Edu o formulandone una propria. I suddetti ricorsi sono stati radiati dal ruolo dalla Corte Edu con le decisioni, rispettivamente, del 5 ottobre 2023 e del 14 dicembre 2023.

Non sono state, invece, ritenute configurabili, all'esito delle risultanze istruttorie svolte dalle amministrazioni competenti, violazioni convenzionali nelle vicende all'origine dei ricorsi *Dragoni e altri c. Italia*, n. 12654/22 e *Ravelli c. Italia*, n. 48864/22, entrambi vertenti sulla presunta violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto della vita familiare, per l'impossibilità di esercitare il loro diritto di visita nei confronti dei figli o, nel caso del ricorso *Ravelli*, dei nipoti minori, a causa della presunta mancata adozione da parte delle autorità competenti di provvedimenti volti a garantire l'attuazione del loro diritto di visita.

Con riferimento al caso *Ravelli*, si dà atto dell'intervenuta decisione del 14 dicembre 2023, con cui la Corte Edu ha radiato il ricorso dal ruolo ai sensi dell'articolo 37, §1 della Convenzione, per mancato interesse a mantenere il ricorso.

Sul tema del rispetto alla vita familiare, si segnalano, inoltre, le intervenute sentenze del 7 settembre 2023 e del 12 ottobre 2023, pronunciate, rispettivamente, sui ricorsi *A. e altri*, n. 17791/22 e *Landini c. Italia*, n. 48280/21, illustrati nella precedente Relazione, con le quali la Corte Edu ha riscontrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Per la trattazione di queste sentenze si rinvia alla pertinente sezione della presente Relazione.

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, anche nell'anno in rassegna, 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 la mancata esecuzione delle sentenze nazionali deriva per lo più dall'incapienza patrimoniale dei soggetti pubblici debitori.

In particolare, nell'anno 2023, questa tematica è stata oggetto di numerosi ricorsi conseguenti all'impossibilità di ottenere il soddisfacimento dei crediti accertati definitivamente in sede nazionale

a carico di consorzi intercomunali e società *in house* con la forma della s.p.a. (tra gli altri, i ricorsi n. 11717/21 *D'Angelo e altri 3*; n. 39637/21 *Barricella e altri 71*; n. 8550/22 *Lojodice e altri 5*; n. 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 di enti locali in stato di dissesto ai quali si applica la disciplina dettata dall'articolo 252 e ss. 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 della Corte ha sottoposto alle Parti 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 mancata ottemperanza si lamenta dinanzi 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'articolo 6 e dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla 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 ricorso per mancato pagamento di un'indennità espropriativa da parte di società concessionaria sottoposta a procedura di amministrazione straordinaria e poi posta 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 ha attentamente valutato la possibilità di una positiva valutazione di una definizione in via amministrativa di questa tipologia di ricorsi, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte Edu, tuttavia, sono emersi, da subito, alcuni profili critici riguardo all'impegno - richiesto al Governo italiano - di assicurare l'esecuzione delle pronunce nazionali ancora ineseguite, profili problematici difficilmente superabili alla stregua del vigente sistema ordinamentale.

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 altrettanto vero che, sul piano del diritto interno, proprio le ragioni della eventuale condanna sono sostanzialmente riconducibili ad inadempienze imputabili ad enti pubblici, regionali e/o locali sia in proprio, sia in quanto beneficiari di servizi affidati a consorzi o società pubbliche da loro costituiti o perché beneficiari di opere pubbliche la cui realizzazione è demandata a concessionari. Al di là della 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, quali destinatari anch'essi di un obbligo generale di porre rimedio alle violazioni della Convenzione.

Allo scopo di pervenire a una soluzione, a livello ordinamentale, 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 tecnico riguardano, oltre che 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.

2.3.8. Ricorsi in materia di applicazione alla Cassa forense della normativa prevista dall'articolo 1, commi 527, 528 e 529, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (articolo 6 §1 della Convenzione e articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione)

Nel corso del 2023, la Cancelleria della Corte ha comunicato la pendenza di alcuni ricorsi[11] presentati dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, per lamentare la violazione dell'articolo 6 §1 e dell'articolo 1 del Protocollo 1, della Convenzione.

In particolare, davanti alla Corte, la ricorrente rappresenta di aver delegato ai concessionari Equitalia GERIT (oggi Agenzia delle entrate e riscossione), operanti in diverse Province italiane, la riscossione dei crediti vantati nei confronti degli avvocati iscritti all'albo. Avendo i concessionari riversato ad essa solo una parte dei crediti, aveva proposto ricorsi davanti alle autorità giudiziarie nazionali al fine di ottenere la differenza.

Mentre erano pendenti i giudizi d'appello, promossi dalle società concessionarie, risultate soccombenti in primo grado, il legislatore era intervenuto sulla materia con l'articolo 1, commi 527, 528 e 529, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012, prevedendo l'annullamento automatico dei crediti inclusi nei ruoli entro il 31.12.1999, di importo sino a euro 2.000 e il discarico dei ruoli oltre detta soglia, con l'esonero da ogni responsabilità degli Agenti della riscossione.

In applicazione delle citate disposizioni, i giudici d'appello avevano accolto i gravami proposti dai concessionari Equitalia, pronunce che erano state confermate dalla Corte di cassazione.

Di qui la presentazione dei ricorsi alla Corte Edu.

Il Governo ha ritenuto non opportuno addivenire ad una soluzione non contenziosa dei ricorsi, in quanto, all'esito dell'istruttoria svolta, sarebbe emersa sia la carenza di legittimazione della Cassa forense a proporre ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, in base al quale "*La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. [..]*", sia l'insussistenza delle violazioni convenzionali lamentate.

[11] Ricorsi nn. 51056/22 *Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense c. Italia*; 15646/22 *Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense c. Italia*.

In particolare, sulla natura sostanzialmente pubblicistica delle Casse previdenziali, si sono pronunciate le Sezioni Unite della Corte di cassazione con sentenza dell'8 giugno 2007, n.13398, nella quale hanno affermato che "*gli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, anche dopo la loro trasformazione in persone giuridiche private disposta dal citato decreto legislativo n. 509 del 1994, continuano comunque a perseguire bisogni di interesse generale, di carattere non industriale e commerciale* ".

La natura sostanzialmente pubblicistica della Cassa forense trova, peraltro, conferma anche nella circostanza che l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 509 del 1994 sottopone gli enti previdenziali privatizzati alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero dell'economia e delle finanze e degli altri Ministeri competenti ad esercitare la vigilanza per gli enti trasformati e prevede che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con gli altri, debba approvarne tutti gli atti più importanti (statuto, regolamenti, delibere in materia di contributi e prestazioni).

Quanto alle violazioni convenzionali lamentate, si è rilevato che le disposizioni contenute nella legge n. 228 del 2012 non hanno in alcun modo pregiudicato l'equo svolgimento dei processi nazionali, in quanto, lungi dal voler incidere sull'esistenza del diritto di credito – rimasto azionabile dalla Cassa secondo le forme ordinarie – hanno inteso riorganizzare la riscossione in vista del soddisfacimento di un interesse generale.

Sul punto, si è rilevato che i giudici di legittimità hanno escluso la violazione dell'art. 117 della Costituzione, sollevata con riferimento all'articolo 6 della Convenzione, sotto il profilo dell'irragionevole incidenza delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 527 e ss. della legge n. 228 del 2012 sui giudizi in corso "*non configurandosi le stesse come un intervento isolato ed inaspettato rispetto ad un quadro normativo idoneo ad ingenerare nelle parti un ragionevole affidamento in ordine alla sua immutabilità, ma come uno stadio ulteriore di un percorso normativo avviato fin dal 1999 con la riforma del sistema di riscossione a mezzo ruolo, e proseguito con la sostituzione dell'organizzazione di carattere pubblicistico degli agenti della riscossione ai rapporti di concessione precedentemente intrattenuti dagli enti creditori con società private*" (cfr. Corte di cassazione, sentenza n. 21031/2022).

2.3.9. Ricorsi in relazione all'applicazione a procedimenti nazionali pendenti di norme retroattive, in materia di risarcimento del danno da illegittima reiterazione di contratti a tempo determinato (articolo 6 §1 e articolo 1 del Protocollo 1, della Convenzione)

La Cancelleria della Corte Edu ha comunicato 34 ricorsi[12], concernenti la presunta violazione dell'articolo 6 §1 e dell'articolo 1 del Protocollo l alla Convenzione, in relazione all'applicazione a

[12] Ricorso n. 76462/13 *Barbieri e altri 33 . c. Italia*

procedimenti nazionali pendenti di norme retroattive e, in particolare, dell'articolo 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, intervenuto in materia di disciplina del contratto a tempo determinato.

I ricorrenti sono, nella maggior parte dei casi, lavoratori subordinati, per lo più dipendenti di Poste italiane S.p.a., che lamentano gli effetti dannosi sul proprio patrimonio conseguenti all'applicazione retroattiva dell'articolo 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 (cd. "collegato lavoro") ai procedimenti nazionali dagli stessi intrapresi al fine di ottenere il risarcimento del danno da illegittima reiterazione di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

In particolare, rappresentano di aver lavorato con uno o più contratti a tempo determinato e di avere avviato un'azione legale davanti ai tribunali nazionali per ottenere la conversione ex tunc in contratti a tempo indeterminato. Assumono di aver ottenuto, in prima battuta, sia la conversione dei contratti che il risarcimento del danno in misura pari alle retribuzioni maturate negli intervalli di tempo non lavorati. Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, che ha introdotto, in luogo del risarcimento, un'indennità compresa tra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione percepita, si sono visti privare delle maggiori somme in precedenza ottenute, con conseguente obbligo di restituzione.

Da ciò, la presentazione dei ricorsi alla Corte Edu per dolersi della riduzione del risarcimento inizialmente riconosciuto.

Nel regolare la materia dell'illegittima apposizione del termine ai contratti di lavoro subordinato, al fine di individuare un criterio uniforme e certo per la quantificazione del danno, l'articolo 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, oggi abrogato e trasfuso nell'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2015, disponeva che «*nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un 'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966. n. 604*».

L'articolo 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 ha fornito l'interpretazione autentica di tale previsione, stabilendo che: «*la disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183, si interpreta nel senso che l'indennità ivi prevista ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro*».

Pertanto, sotto la vigenza di tale disciplina, in ogni caso di conversione giudiziale del rapporto a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, il lavoratore si vedeva riconosciuta un'indennità nella misura standardizzata entro tali soglie, calcolata secondo i criteri

indicati dall'articolo 8 della legge n. 604 del 1966 e corrisposta a prescindere dalla messa in mora del datore di lavoro e dalla prova dell'*aliunde perceptum*.

Questa disciplina, speciale rispetto a quella ordinaria in tema di invalidità negoziale, prima di essere oggetto delle censure sottoposte all'attenzione della Corte Edu con i ricorsi qui in esame, a livello nazionale ha superato il vaglio di legittimità della Corte costituzionale, chiamata a più riprese a pronunciarsi sulla compatibilità della stessa ai parametri costituzionali e ai principi del diritto europeo, superando sempre i dubbi sollevati dai giudici rimettenti in considerazione dell'equilibrato contemperamento di interessi contrapposti che realizza: quello del dipendente alla conservazione del posto e a un equo indennizzo e quello del datore di lavoro a non subire un pregiudizio eccessivo.

Nelle sentenze n. 303 del 2011 e n. 226 del 2015 la Corte costituzionale ha individuato la *ratio* dell'intervento legislativo nella volontà di «*introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione*», a fronte delle «*obiettive incertezze verificatesi nell'esperienza applicativa dei criteri di commisurazione del danno secondo la legislazione previgente, con l'esito di risarcimenti ingiustificatamente differenziati in misura eccessiva*».

Inoltre, la Corte costituzionale ha chiarito che l'articolo 32, comma 5, citato «*non si limita a forfettizzare il risarcimento del danno dovuto al lavoratore illegittimamente assunto a termine*», *ma va ad integrare la garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato che costituisce la «protezione più intensa che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario*».

La scelta di prevedere un'indennità forfettaria proporzionata risponde quindi all'esigenza di tutelare i lavoratori a tempo determinato e contestualmente dare certezza ai rapporti giuridici tra le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente.

Analogo obiettivo, ha rilevato la Corte costituzionale, è alla base della norma di interpretazione autentica contenuta nell'articolo 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012.

Infatti, tale disposizione, emanata all'indomani della sentenza n. 303 del 2011, ha sostanzialmente recepito l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 che quella pronuncia conteneva, secondo la quale, il danno forfettizzato dall'indennità in esame «*copre soltanto il periodo cosiddetto "intermedio", quello, cioè, che corre dalla scadenza del termine fino alla sentenza che accerta la nullità di esso e dichiara la conversione del rapporto. A partire dalla sentenza con cui il giudice, rilevato il vizio della pattuizione del termine, converte il contratto di lavoro che prevedeva una scadenza in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, è da ritenere che il datore*

di lavoro sia indefettibilmente obbligato a riammettere in servizio il lavoratore e a corrispondergli, in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in ipotesi di mancata riammissione effettiva».

Sulla scorta di tali principi, il Governo ha ritenuto di esprimere avviso contrario alla definizione non contenziosa dei ricorsi in esame.

2.3.10. Ricorsi in relazione all'applicazione a procedimenti nazionali pendenti di norme retroattive in materia di personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) degli enti locali transitato ex articolo 8 della legge 3 maggio del 199 n. 124, nei ruoli del Ministero dell'istruzione (articolo 6 §1 della Convenzione e articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione)

La Corte Edu, nel corso del 2023, ha comunicato una serie di ricorsi[13], tutti riguardanti l'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 a procedimenti giudiziari pendenti, aventi ad oggetto il trasferimento di personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo dal servizio pubblico locale alla funzione pubblica nazionale e i relativi diritti economici.

I presenti ricorsi rientrano nel filone contenzioso seriale, ripetutamente trattato nelle pregresse edizioni della Relazione, ove si è dato ampio conto della giurisprudenza Cedu a partire dalla sentenza 28 novembre 2011, ricorso n. 43459/08, *Agrati e altri c. Italia*, con cui la Corte ha ricordato che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 Cedu 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 Edu ha chiarito 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.

Gli attuali ricorrenti hanno invocato i principi fissati dalla Corte Edu in materia con la sentenza Agrati. Peraltro, sempre sullo stesso tema, la Corte Edu è nuovamente intervenuta con la sentenza *Lo Cicero c. Italia* del 30 gennaio 2020, affermando che, in favore dei ricorrenti che hanno

[13] Tra gli altri, i ricorsi nn. 59159/21 *De Luca e altri 13;* 7486/22 *Carusi e altri 9;* 60921/20 *Bortoloni e altri 27;* 26027/22 *Artusi e altri 8;* 55919/21 *Prebianco e altri 31;* 55789/21 *Brighenti e altri 27.*

adito l'autorità giurisdizionale nazionale prima dell'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, come nei casi di specie, va riconosciuta la violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 1 del Protocollo 1, alla Convenzione. Sul danno patrimoniale, la Corte Edu ha riconosciuto gli importi richiesti, corrispondenti alla differenza tra la retribuzione percepita 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.

Alla luce di questi precedenti giurisprudenziali e all'esito dell'istruttoria svolta presso i competenti uffici ministeriali, il Governo ha autorizzato la formulazione di proposte di regolamento amichevole, al fine di evitare una definizione giudiziaria dei casi, con esito sfavorevole altamente prevedibile.

2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Le sentenze pronunciate nei confronti dello Stato italiano nell'anno 2023 sono state complessivamente 52, delle quali 3 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 all'equo processo, sotto i vari profili, e al diritto di proprietà, seguite dalle violazioni al diritto alla libertà e alla sicurezza, al diritto al rispetto della vita privata e familiare, al divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante, e, per finire, al diritto a un ricorso effettivo e al diritto alla vita. **Figura 11**

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

l'articolo 6 – diritto all'equo processo (21 violazioni);

l'articolo 1, Protocollo 1 – protezione della proprietà (16 violazioni);

l'articolo 5 – diritto alla libertà e alla sicurezza (14 violazioni);

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

l'articolo 3 – divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (10 violazioni);

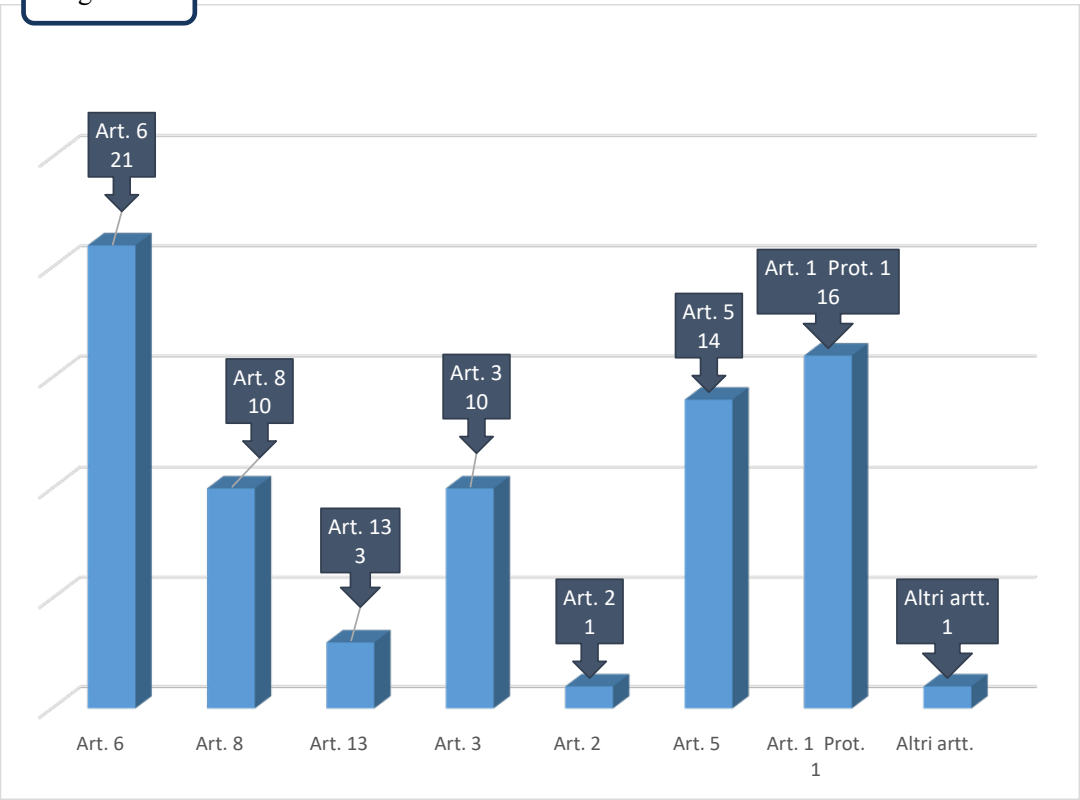
l'articolo 13 – diritto a un ricorso effettivo (3 violazioni);

l'articolo 2 – diritto alla vita (1 violazioni);

altri articoli della Convenzione (1 violazione).

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2023

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 al quinto posto (dopo Russia, Turchia, Ucraina e Romania) nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico. **Figura 12**

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

VIOLAZIONI CONSTATATE A CARICO DEGLI STATI MEMBRI 2023

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	Prohibition of torture[2]	Inhuman / degrading treatment	Lack of effective investigation	Conditional violations[3]	Prohibition of slavery / forced labour	Right to liberty and security	Right to a fair trial[3]
						Art. 2	Art. 2	Art. 3	Art. 3	Art. 3	Art. 2/3	Art. 4	Art. 5	Art. 6
Albania	21	2	1			1	2						2	10
Andorra														
Armenia	25	23	1		1	5	6		1	2			7	2
Austria	6	5	1											2
Azerbaijan	4	38	1		1	1	2		2	2			8	10
Belgium	1	4	6						1					1
Bosnia and Herzegovina	2	2												
Bulgaria	3	25	2	1	2		1		1	1		1	3	2
Croatia	27	24	3			1	1		8	1				8
Cyprus	5	4	1										2	
Czech Republic	9	2	5		2	1	1							1
Denmark	5	3	2						1	1				
Estonia	4	4							2				1	
Finland	2		2											
France	26	12	13		1				3		1		4	3
Georgia	17	12	5				2	1	1	2			4	1
Germany	9	3	6											
Greece	18	16	2						7	1			3	4
Hungary	37	36	1			1	1		9	3			14	1
Iceland														
Ireland	2		2											
Italy	52	48	3	1		1			9	1			14	8
Latvia	3	1	2											
Liechtenstein														
Lithuania	13	5	8										1	
Luxembourg	2	1	1											
Malta	14	14							1				2	
Republic of Moldova	24	24							2	2			5	9
Monaco	1		1											
Montenegro														
Netherlands	9	5	4						1					2
North Macedonia	11	1		1					1				4	2
Norway	3	3												
Poland	33	31		1	1		1						6	7
Portugal	6	6							4					1
Romania	74	58	7	8	1		3		32	3			4	7
Russian Federation	217	216			1	3	6	16	140	22	1		168	138
San Marino	1		1											
Serbia	9	9											2	2
Slovak Republic	18	17		1					1	1				1
Slovenia	2	2												2
Spain	7	6	1											1
Sweden	2		2											
Switzerland	9	7	1		1								1	2
Türkiye	78	72	3	3			2		3	4			16	17
Ukraine	13	123	2	1	4	1	6		40	10			77	12
United Kingdom	3	1	2											
Sub-total		892	92	17	15	15	34	17	270	56	2	1	348	256
TOTAL[4]			1,014											

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

Figura 12

	Length of proceedings	Non-enforcement	No Punishment without law	Respect for private and family life [2]	Freedom of thought, conscience, religion	Freedom of expression	Freedom of assembly and association	Right to marry	Right to an effective remedy	Prohibition of discrimination	Protection of property	Right to education	Right to free elections	Right not to be tried/punished twice	Other Articles of the Convention
	Art. 6	Art. 6	Art. 7	Art. 8	Art. 9	Art. 10	Art. 11	Art. 12	Art. 13	Art. 14	P. 1-1	P. 1-2	P. 1-3	P. 7-4	
Albania	3	2		1							1				
Andorra															
Armenia	3			1		3			3		2				
Austria	1			2											
Azerbaijan				8		3	6		1		5				7
Belgium	1	1													
Bosnia and Herzegovina		1									1				2
Bulgaria				6		1				1	11		1		
Croatia	6	1	1	1					3	1	1				1
Cyprus	2								2						
Czech Republic															
Denmark				2											
Estonia				2											
Finland															
France		3							1		2				1
Georgia							1			4	2				
Germany				1		2									
Greece	2			2					4		1				
Hungary	8			6		2			6	1	1				2
Iceland															
Ireland															
Italy	8	5		10					3		16				1
Latvia				1											
Liechtenstein															
Lithuania				3		4					1				
Luxembourg						1									
Malta	1								7		12				
Republic of Moldova		5		6		1			2	1	6				1
Monaco															
Montenegro															
Netherlands				1			1								
North Macedonia				1						1	3				2
Norway				3											
Poland	9			8		3			9	1	1				1
Portugal				1					3						
Romania	2	1		7		1					3		1	1	
Russian Federation				49	3	37	105		85	9			3	21	50
San Marino															
Serbia		3		1		1			1		3				2
Slovak Republic	10			4					2	1	1				
Slovenia															
Spain				1		1					3				
Sweden															
Switzerland				3					1	1					
Türkiye			1	15		10	16			1	4	1			
Ukraine	38			13		5	1		56	1	7				2
United Kingdom				1											
Sub-total	94	22	2	160	3	75	130	0	189	23	87	1	5	22	72

2.5. Le decisioni

Le decisioni adottate dalla Corte nei confronti dell'Italia nell'anno 2023 sono state 82, delle quali 34 di radiazione dei ricorsi dal ruolo, a seguito dell'applicazione degli istituti del regolamento amichevole o della dichiarazione unilaterale del Governo accettata dalla Corte, previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte. Di questi ricorsi, la parte più numerosa, 21 casi, riguarda la mancata o ritardata esecuzione delle decisioni dei tribunali nazionali. In due casi, si trattava della mancata esecuzione di decisioni che disponevano la collocazione di detenuti fragili in strutture apposite (REMS).

Altri 12 ricorsi rientravano nel filone seriale concernente l'applicazione di norme retroattive di interpretazione autentica a procedimenti in corso dinanzi alle giurisdizioni nazionali, in materia di calcolo del montante dell'assegno pensionistico (8 casi) e nel filone dei ricorsi c.d. "personale ATA", tutti ormai, in via di esaurimento (4 casi).

Il dato conferma, anche per l'anno di riferimento la proficuità del lavoro svolto dagli Uffici, in collaborazione con l'Agente del Governo italiano e la Cancelleria della Corte, finalizzato alla definizione in via pre-giudiziale dei contenziosi a carattere seriale, mediante l'esecuzione di specifici piani d'azione.

2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali

Nell'anno 2023 è proseguita l'attività finalizzata all'abbattimento del contenzioso seriale pendente, 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).

Una consistente parte delle regolamentazioni amichevoli e delle dichiarazioni unilaterali ha riguardato contenziosi concernenti la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, per la mancata o ritardata esecuzione di decisioni nazionali.

Altra parte delle decisioni di radiazione dal ruolo ha riguardato ricorsi in materia di mancato o ritardato pagamento dell'equo indennizzo "Pinto" o, comunque, in materia di eccessiva durata dei processi nazionali, in violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

E', inoltre, proseguita l'attività di riduzione del contenzioso seriale concernente il trasferimento al Ministero dell'istruzione del personale scolastico ausiliario, tecnico ed amministrativo (ATA) in servizio presso gli enti locali. Si ricorda che nella sentenza *Agrati e altri c. Italia* del 28 novembre 2011, la Corte ha accertato la violazione dell'articolo 6 della Cedu per essere

lo Stato intervenuto con una disposizione interpretativa (articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266) allo scopo di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi in cui era parte. Pertanto, al fine di evitare ulteriori condanne sul punto, per le posizioni in relazione alle quali il Ministero ha trasmesso i necessari dati contabili, sono state presentate proposte di regolamento amichevole o dichiarazioni unilaterali (ricorsi n. 45343/18 *Ottaviani e a. c. Italia*, n. 27897/16 *Antoniolli e a. c. Italia*, n. 24735/16 *Rullo e a. c. Italia*, n. 59159/21 *De Luca e a. c. Italia*, n. 24550/22 *Andreoli c. Italia*).

Allo stesso modo sono stati definiti altri contenziosi nei quali è stata lamentata l'ingerenza del legislatore sui giudizi in corso, lesiva del diritto dei ricorrenti all'equo processo. Si fa riferimento, in particolare, ai ricorsi proposti da ex dipendenti del Banco di Napoli o del Banco di Sicilia, i quali hanno lamentato gli effetti retroattivi prodotti dall'interpretazione autentica resa dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 per quanto riguarda la perequazione del trattamento pensionistico (ricorsi n. 12784/10 *Moccia Dello Ioio e a. c. Italia*, n. 12772/10 *D'Alessandro e a. c. Italia,* n. 52953/09 *Mussolin e altri c. Italia*). In passato la Corte Edu è intervenuta in materia con la sentenza *Arras ed altri c. Italia* del 14 febbraio 2012, sanzionando il comportamento del legislatore nazionale.

Altre radiazioni dal ruolo sono intervenute, a seguito della presentazione di dichiarazioni unilaterali o di regolamenti amichevoli, in contenziosi riguardanti la violazione dell'articolo 8 della Convenzione in materia di diritto al rispetto della vita familiare (ricorso n. 47019/20 *Maniaci c. Italia*, n. 23691/22 *P.S.E.R.S. c. Italia*, n. 41277/21 *Cogni c. Italia*, n. 34788/22 *Pachucki Krzysztof c. Italia*, n. 48864/22 *Ravelli c. Italia*).

Infine, sono stati presentati, nell'anno in riferimento, regolamenti amichevoli per ricorsi aventi ad oggetto la violazione da parte dello Stato degli articoli 3, 8 e 13 della Convenzione Edu, in relazione ai maltrattamenti subiti dai ricorrenti all'interno della comunità "Il Forteto", presso la quale erano stati collocati quando erano minorenni (ricorsi nn. 2503/21 *G.F. e altri 4 c. Italia*, 2508/21 *G.A. e M.A. c. Italia* e 4240/21 *F.V. c. Italia)*. Preso atto dei regolamenti amichevoli raggiunti tra le parti, la Corte ha disposto la cancellazione dei ricorsi del ruolo.

Complessivamente, nell'anno 2023, le dichiarazioni unilaterali sono state 247 e i regolamenti amichevoli 164. **Figura 13**

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

DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI NEL PERIODO 2021-2023

Figura 13

STATO	DICHIARAZIONI UNILATERALI				REGOLAMENTI AMICHEVOLI			
	2021	2022	2023	SOMMA 2021/2023	2021	2022	2023	SOMMA 2021/2023
Albania	2	3	9	**14**	6	2	1	**9**
Andorra	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Armenia	1	0	0	**0**	1	1	5	**7**
Austria	0	0	0	**0**	6	0	1	**1**
Azerbaijan	55	4	111	**170**	67	64	154	**154**
Belgium	11	21	6	**38**	6	22	8	**8**
Bosnia and Herzegovina	1	1	0	**2**	6	48	1	**1**
Bulgaria	6	2	4	**12**	30	33	7	**7**
Croatia	17	12	6	**35**	34	20	5	**5**
Cyprus	0	1	0	**1**	1	1	0	**0**
Czech Republic	0	1	1	**2**	4	4	2	**2**
Denmark	0	0	0	**0**	1	0	1	**1**
Estonia	0	0	1	**1**	2	1	0	**0**
Finland	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
France	2	4	2	**8**	10	6	8	**8**
Georgia	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Germany	0	0	0	**0**	1	2	0	**0**
Greece	1	4	80	**85**	40	7	367	**367**
Hungary	8	13	6	**27**	221	170	235	**235**
Iceland	5	16	0	**21**	7	2	0	**0**
Ireland	2	0	0	**2**	3	0	0	**0**
Italy	142	179	247	**568**	236	85	164	**485**
Latvia	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Liechtenstein	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Lithuania	0	0	0	**0**	1	9	0	**0**
Luxembourg	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Malta	0	0	0	**0**	1	0	0	**0**
Republic of Moldova	7	1	3	**11**	8	3	10	**10**
Monaco	0	0	0	**0**	1	0	0	**0**
Montenegro	0	0	1	**1**	1	4	6	**6**
Netherlands	0	2	0	**2**	4	4	4	**4**
North Macedonia	9	6	30	**45**	74	19	86	**86**
Norway	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Poland	56	33	54	**143**	131	77	135	**135**
Portugal	4	2	11	**17**	11	14	18	**18**
Romania	48	41	11	**100**	224	406	57	**57**
Russia	42	23	0	**65**	244	27	0	**0**
San Marino	0	0	2	**2**	2	0	1	**1**
Serbia	1	10	8	**19**	708	625	490	**490**
Slovakia	6	2	3	**11**	26	23	19	**19**
Slovenia	0	0	1	**1**	0	13	3	**3**
Spain	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Sweden	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**
Switzerland	1	0	0	**1**	1	7	2	**2**
Turkey	30	109	27	**166**	43	10	9	**9**
Ukraine	13	0	0	**13**	7	0	0	**0**
United Kingdom	0	0	0	**0**	5	9	2	**2**
Totale	**470**	**490**	**624**	**1583**	**2174**	**1718**	**1801**	**2132**

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[14]

Nel corso del 2023, in esecuzione di sentenze di condanna e di decisioni di radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di euro **24.282.205,44**, in notevole aumento rispetto all'anno 2022 (euro 6.199.274,31).

Nel dettaglio, sono stati liquidati euro **20.925.938,99** in esecuzione di pronunce relative all'anno 2023 (di cui euro 17.870.738,29 per sentenze di condanna ed euro 3.055.200,70 per decisioni di radiazione dal ruolo) ed euro **3.356.266,45** relativamente a sentenze rese in anni precedenti, di cui euro 2.285,50 in sede di esecuzione dei Piani d'azione riferiti allo smaltimento del contenzioso seriale in materia di "legge Pinto".

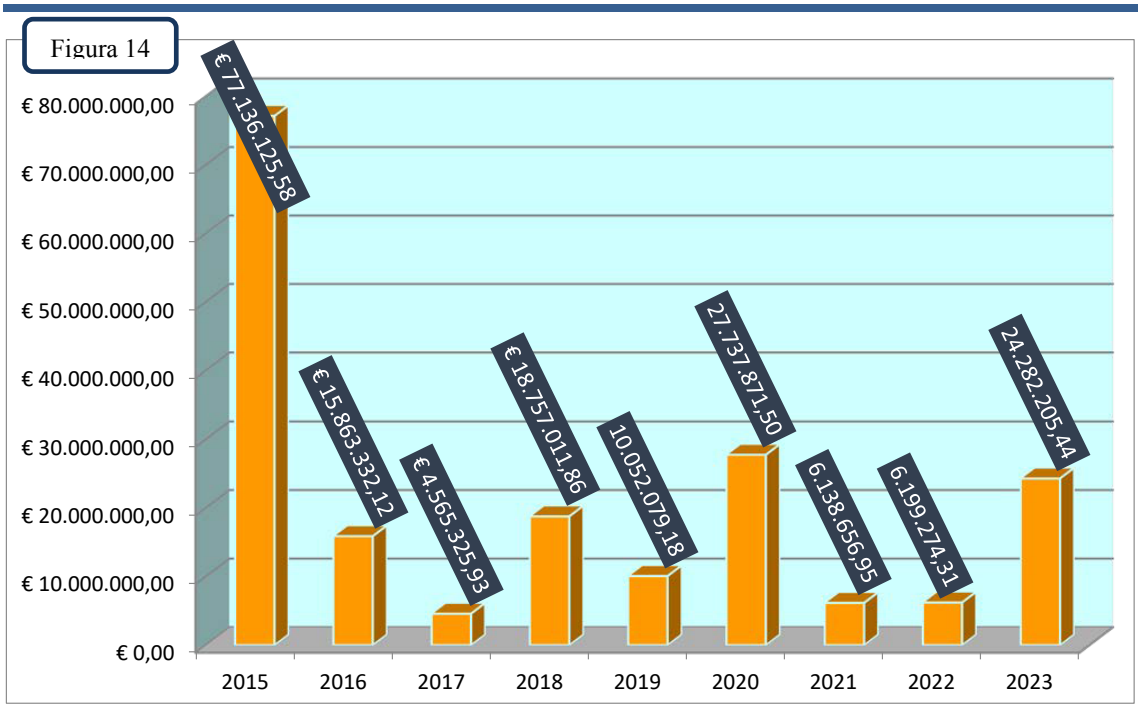
Con riferimento allo stato di avanzamento dei pagamenti ricompresi nei "Piani di azione Pinto 2 e 3", il Ministero dell'economia e delle finanze ha rappresentato di aver proseguito, anche nel 2023, l'attività di pagamento in favore dei beneficiari delle somme riconosciute a titolo di equa soddisfazione, a seguito delle decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuti regolamenti amichevoli o dichiarazioni unilaterali. Ha, tuttavia, segnalato di non aver potuto completare detti Piani per le perduranti criticità incontrate in fase di esecuzione, a cagione della mancata messa a disposizione della documentazione propedeutica ai pagamenti da parte degli studi legali interessati, i quali hanno difficoltà a reperire la documentazione, sia per il vasto numero dei ricorsi patrocinati sia per la dislocazione diffusa sul territorio nazionale degli assistiti.

Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per indennizzi negli anni 2015-2023.

Figura 14

[14] I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, competente ai sensi dell'articolo 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 2015- 2023



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

Come già illustrato nelle precedenti edizioni della Relazione, 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.".[15]

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 di 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[16] con la quale la Corte

[15] 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*".

[16] 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 legittimità 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*".

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 diritto 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 articolo 43, comma 8.

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

Tali criticità hanno fatto emergere la scarsa efficacia della normativa vigente in materia di esercizio dell'azione di rivalsa e la necessità di una sua modifica. A tal fine è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Tavolo interministeriale, i cui lavori sono tuttora in corso.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha, inoltre, rappresentato una problematica concernente l'esecuzione delle pronunce della Corte EDU, in merito alla mancata esecuzione dei giudicati nazionali da parte degli enti obbligati. In particolare, ha segnalato la ricezione di diffide e l'avvio di contenziosi, azionati sul presupposto che debba esso stesso, in virtù dell'articolo 1, comma 1225, legge n. 296/2006, surrogarsi ai soggetti obbligati che non hanno ottemperato ai giudicati nazionali, salvo poi esercitare l'azione di rivalsa di cui all'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012 n. 234. Secondo il Ministero, invece, il citato articolo 1, comma 1225, attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze solo la competenza relativa ai pagamenti delle somme accordate dalla Corte a titolo di equa soddisfazione, restando a carico degli enti di volta in volta obbligati l'esecuzione dei giudicati nazionali.

La problematica è complessa, in quanto, mentre a livello nazionale, i provvedimenti giudiziari rimasti ineseguiti costituiscono obbligazioni esclusive delle singole amministrazioni di riferimento, a livello sovranazionale, invece, sono debiti dello Stato unitariamente inteso.

Anche nel corso del 2023 sono stati numerosi i ricorsi presentati davanti alla Corte Edu aventi ad oggetto la mancata esecuzione di giudicati nazionali da parte di soggetti, a vario titolo, riconducibili ad amministrazioni statali[17].

In passato, il Governo, considerata la consolidata giurisprudenza della Corte Edu (*Ventorino c. Itali*a, 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. Nel far fronte a tale impegno, però, ha incontrato notevoli difficoltà. Nella maggior parte dei casi, infatti, sono rimaste senza riscontro le richieste fatte ai soggetti debitori di trasmettere i provvedimenti *medio tempore* adottati in sede di esecuzione o di provvedere senza ritardo all'esecuzione, nell'ipotesi in cui le sentenze non fossero state ancora eseguite.

Pertanto, non potendo assicurare l'esecuzione, entro tre mesi, delle pronunce nazionali rimaste ineseguite, nel corso del 2023 il Governo non ha più aderito alle proposte di regolamentazione amichevole formulate dalla Cancelleria della Corte EDU, nei casi in cui le ragioni della condanna da parte della Corte erano imputabili a soggetti debitori non riconducibili all'apparato statale in senso stretto; il riferimento è 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.

E' emersa, dunque, la necessità di una maggiore responsabilizzazione dei diversi livelli di governo sostanzialmente coinvolti nelle vicende contenziose, al fine sia di assicurare l'effettività della tutela apprestata dalla Convenzione, vulnerata dalla mancata o ritardata esecuzione delle sentenze nazionali, sia di 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 giungere ad una risoluzione della problematica, sono in corso di valutazione appositi interventi, nell'ambito dei lavori del sopracitato Tavolo interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

[17] 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.

2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato di non aver avviato azioni di rivalsa nel corso dell'anno 2023, in considerazione dei profili problematici evidenziati nel paragrafo 2.8 e in previsione delle possibili modifiche normative in materia. Ha, tuttavia, riferito di aver incassato nel 2023 somme corrispondenti al versamento di rate previste da intese raggiunte negli anni precedenti.

Il Ministero ha rappresentato che permangono le criticità, già evidenziate in passato, per quanto riguarda l'applicazione dei criteri di rateizzazione di cui al sopracitato Accordo sancito nel 2016 in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nonché in merito alla vigente disciplina sul dissesto degli enti territoriali, che non consente l'avvio di azioni esecutive dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto della gestione dell'organo straordinario di liquidazione.

Quanto alle rivalse avviate negli anni precedenti, ha comunicato che, relativamente alla pronuncia di condanna resa dalla Corte Edu nel contenzioso *Lupis Crisafi c. Italia*, ricorso n. 40685/06, a seguito dell'insinuazione alla massa passiva da parte del medesimo Ministero, l'Organo Straordinario di Liquidazione del Comune di Locri ha formulato una proposta transattiva, in conformità al disposto di cui all'articolo 258 del TUEL, avente ad oggetto la restituzione dell'importo dovuto nella misura del 50%. Inoltre, per l'azione di rivalsa avviata nel 2016 nei confronti del Comune di Cassino, relativamente alla sentenza resa nel contenzioso *Capoccia c. Italia*, ricorso n. 30227/03, ha segnalato il raggiungimento di un accordo con l'Organo Straordinario di Liquidazione del Comune per il recupero integrale della somma anticipata pari a euro 495.999,99.

Il Ministero ha, infine, segnalato che dal monitoraggio sui pagamenti in esecuzione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri già adottati è risultato che, nel corso del 2023, gli enti obbligati in rivalsa hanno riversato l'importo complessivo di euro 119.775,00.

Per quanto concerne l'attività posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'anno di riferimento, si segnala che è stato predisposto, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata, un provvedimento esecutivo nei confronti del Comune di Liveri (DPCM 28 marzo 2023) per il recupero, a titolo di rivalsa, dell'importo di euro 10.702,20, pari al 50% di quanto pagato dal Ministero dell'economia e delle finanze in esecuzione della sentenza del 18 dicembre 2012 (ricorso n. 70818/01, *Scala c. Italia*), con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato, in relazione a una vicenda espropriativa, la violazione dell'articolo 1, Protocollo Addizionale 1, della Convenzione.

Si segnala, inoltre, che è in fase di esecuzione il titolo costituito dalla favorevole sentenza della Corte di appello di Bari n. 1376 del 12 settembre 2023, pubblicata il 25 settembre 2023, con la

quale la citata autorità giudiziaria ha accertato la parziale fondatezza della pretesa di rivalsa vantata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con DPCM 12 gennaio 2011, adottato sulla sentenza della Corte EDU 4 dicembre 2007 (ricorso *Pasculli c. Italia*), nei confronti del Comune di San Ferdinando di Puglia, che è stato condannato alla corresponsione del 50% delle somme richieste in rivalsa (903.100,00/2), restando la rimanente parte a carico delle amministrazioni statali.

Con riferimento ai crediti iscritti a ruolo negli anni precedenti, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha riscosso complessivamente la somma di euro 1.655,16 versata dal Comune di Penne per il credito avente titolo nel DPCM 23 dicembre 2015, adottato sulla sentenza della Corte EDU 27 marzo 2008 (ricorso *Perrella c. Italia*). Il credito residuo è in corso di riscossione.

Il ruolo iscritto in danno del Comune di Tivoli in esecuzione del DPCM del 17 novembre 2010, adottato sulla sentenza della Corte Edu del 15 novembre 2005, divenuta definitiva il 15 febbraio 2007 (ricorso *Dominici c. Italia*), è stato discaricato con provvedimento del 23 febbraio 2023, a seguito dell'annullamento del citato DPCM da parte del T.A.R. Lazio con sentenza n. 9089, pubblicata il 7 agosto 2020.

Per quanto attiene l'attività di recupero spontaneo dei crediti, è stata riscossa la somma complessiva di euro 119.775,00 in esecuzione dei due provvedimenti rateali a carico, rispettivamente, del Comune di Cassino [18] e del Comune di San Vittore Olona[19].

[18] Provvedimento del 12 settembre 2017 – Comune di Cassino: Credito euro 754.000,00 - Rate 10 annuali di euro 75.400,00 - Decorrenza 31/10/2017 – 31/10/2026 - Importo riscosso 452.400.

[19] Provvedimento del 12 settembre 2017 – Comune di San Vittore Olona - Credito euro 355.000,00 - Rate 8 annuali di euro 44.375,00 - Decorrenza 30/11/2018 – 30/11/2025 - Importo riscosso 221.875,00.

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

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

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

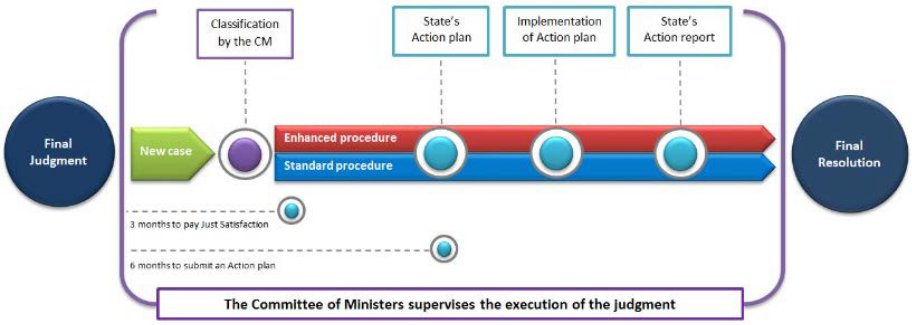
Come per le precedenti edizioni della Relazione, questo capitolo è dedicato all'esame delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo pronunciate nei confronti dell'Italia, pubblicate nell'anno 2023.

La disamina viene condotta secondo gli articoli della Convenzione invocati dai ricorrenti.

Dopo una sintetica esposizione dei fatti all'origine del contenzioso, sono riepilogate le doglianze avanzate dai ricorrenti e le difese del Governo. Segue l'illustrazione del percorso argomentativo seguito dalla Corte per giungere alla pronuncia, con particolare riferimento all'articolo 41 della Convenzione che disciplina l'equa soddisfazione da riconoscere alla parte lesa "*se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione*".

Sotto tale profilo e, più in generale, a livello di obblighi conformativi discendenti dalle sentenze e decisioni della Corte, rilievo peculiare della presente esposizione assume il paragrafo dedicato alle misure adottate o da adottare in sede di esecuzione, 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 in cui la sentenza diventa definitiva un piano d'azione contenente le misure adottate o in via di adozione da parte delle autorità nazionali per conformarvisi.



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

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)

Ainis e altri c. Italia – Sentenza del 14 settembre 2023 (ricorso n. 2264/12)

Esito:

violazione dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale

QUESTIONE TRATTATA

Mancata adozione di misure adeguate a proteggere la vita del familiare dei ricorrenti, morto di *overdose*, mentre era in custodia presso la Questura di Milano.

All'origine dei ricorsi oggetto della presente sentenza vi è la morte per *overdose* di C.C., accaduta mentre era in custodia presso la Questura di Milano.

Il 10 maggio 2001, nel corso di una operazione antidroga, C.C. è stato arrestato con l'accusa di traffico di droga. Al momento dell'arresto e, in particolare, durante la perquisizione del suo appartamento, C.C. è apparso in condizioni psicofisiche compromesse, probabilmente a causa del consumo di sostanze stupefacenti. Gli agenti lo hanno trasferito sotto la custodia del personale presente nella sala di detenzione della questura. Dopo aver dormito fino alle 5.50, C.C. si è sentito male e il comandante di turno ha tempestivamente chiamato un'ambulanza. Giunto in ospedale, il personale medico ha tentato invano di rianimarlo.

I ricorrenti, rispettivamente compagna, figlia e madre di C.C., invocano l'articolo 2 della Convenzione che, per quanto rilevante nel caso di specie, recita che "1. *Il diritto alla vita di ogni individuo è protetto dalla legge*".

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

In sede di difesa, il Governo, rilevando che le autorità avevano fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare per impedire il concretizzarsi di un rischio certo ed immediato per la vita di CC, rischio che, *a priori*, non poteva essere considerato prevedibile, ha ribadito che gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 della Convenzione dovevano essere interpretati in modo tale da non imporre alle autorità oneri impossibili o sproporzionati, tenendo conto delle difficoltà legate al lavoro di polizia nelle società moderne e dell'imprevedibilità del comportamento umano.

La Corte, nell'affrontare la tematica in argomento, ha ricordato che l'articolo 2, che tutela il diritto alla vita, è considerato una delle disposizioni fondamentali della Convenzione.

Pur prendendo atto dell'argomentazione del Governo, secondo cui sottoporre CC ad una perquisizione intima, non giustificata nel caso di specie, avrebbe potuto sollevare problemi ai sensi di altri articoli della Convenzione a causa della sua natura invasiva, la Corte, tuttavia, ha ritenuto che la conclusione cui era giunto il Governo non poteva essere interpretata nel senso di dispensare le autorità dall'intraprendere qualsiasi iniziativa per accertare la presenza di oggetti pericolosi o proibiti, tra cui sostanze stupefacenti, in capo a CC al suo arrivo presso la Questura di Milano.

La Corte ha ritenuto eccessivo richiedere che tutte le persone arrestate siano sottoposte, come precauzione elementare, e quindi di *routine*, a perquisizioni personali per prevenire eventi tragici come quello di specie e ha concordato che tale esigenza avrebbe potuto dar luogo a violazioni, ai sensi di altri articoli della Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Van der Ven c. Paesi Bassi*, n. 50901/99, dove le perquisizioni di lunga durata, senza giustificazione convincente hanno determinato una violazione dell'articolo 3 della Convenzione). Tuttavia, ha ritenuto che l'obbligo di tutelare la salute e il benessere delle persone detenute comprende chiaramente l'obbligo di adottare misure ragionevoli per proteggerle da eventuali danni (si veda *Mižigárová c. Slovacchia*, n. 74832/01, § 89, 14 dicembre 2010; *Eremiášová e Pechová c. Repubblica ceca*, n. 23944/04, § 115, 16 febbraio 2012 e *Daraibou c. Croazia*, n. 84523/17, § 88, 17 January 2023).

Ciò premesso, tenuto conto degli elementi di cui le autorità erano a conoscenza (rischio reale e immediato che CC ingerisse una dose letale di cocaina), nonché del fatto che CC non aveva ricevuto alcuna assistenza medica e la sua persona non era stata controllata al suo arrivo presso la questura, le autorità avrebbero dovuto mostrare maggiore vigilanza nella sua supervisione.

In questo contesto, la Corte ha concluso che il Governo non ha dimostrato in modo convincente che le autorità avevano fornito a CC una protezione sufficiente e ragionevole della sua vita, come richiesto dall'articolo 2 della Convenzione, constatando, pertanto la violazione di tale disposizione.

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

La Corte non ha concesso alcuna somma a titolo di danno patrimoniale, in quanto i ricorrenti non hanno sufficientemente motivato la loro richiesta. Al tempo stesso, ha ritenuto che la constatazione della violazione non poteva essere sufficiente a risarcire il danno morale subìto dai ricorrenti e, effettuando una valutazione in via equitativa, ha loro accordato la somma di 30.000 euro, in solido, oltre alla somma di 10.000 euro, a titolo di spese e costi sostenuti nel procedimento interno.

- ***Opinione dissenziente del giudice Bošnjak, Presidente del Collegio giudicante***

Per completezza, si dà conto della posizione di dissenso rispetto alla maggioranza del Collegio giudicante (6 componenti), assunta sul caso dal Presidente Bošnjak, che non ha ritenuto convincenti le argomentazioni svolte dalla Corte nel ritenere lo Stato convenuto responsabile della morte di C.C.

Il Pres. Bošnjak ha chiarito che la sua opinione dissenziente aveva lo scopo di evidenziare la necessità di un'analisi giuridica più approfondita in merito alla denuncia dei ricorrenti. In particolare, la Corte non si sarebbe pronunciata sulle seguenti questioni: (a) se le autorità statali avevano un dovere di agire in un modo specifico nelle circostanze in esame, (b) se le autorità statali non avevano agito in conformità con tale dovere e (c) se, nel caso in cui le autorità statali avessero adempiuto a tale obbligo, la morte non si sarebbe verificata.

Quanto al merito, anche ammettendo che, nel caso di specie, vi fosse stato un obbligo di assistenza medica durante la custodia, il giudice ha ritenuto difficile comprendere in che modo tale assistenza avrebbe potuto, di per sé, impedire a CC di ingerire la dose letale di cocaina che aveva tenuta nascosta, anche considerato che, secondo le risultanze fattuali del giudizio nazionale, molto probabilmente tale ingestione era avvenuta nel bagno e non nella sala di detenzione.

Per quanto riguarda l'asserita mancanza di cure mediche, il giudice ha rilevato che le perizie raccolte dalla giurisdizione interna avevano respinto la tesi dei ricorrenti, secondo cui le condizioni di salute di C.C. richiedevano cure mediche immediate. Inoltre, in merito al mancato controllo di C.C. al suo arrivo presso la Questura di Milano al fine di rinvenire eventuale presenza di droga, non si poteva comprendere in che modo tale "controllo" avrebbe potuto rivelare qualcosa di più rispetto alla perquisizione effettuata in precedenza, subito dopo l'arresto di C.C., nel corso del quale era stata comunque rinvenuta una sostanza somigliante alla cocaina. Per tale motivo, non era ravvisabile alcun obbligo legale di perquisire C.C. che le autorità non avrebbero rispettato.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme liquidate dalla Corte a titolo di equa soddisfazione esaurisce il profilo delle misure individuali. Per il relativo pagamento, il competente Ministero è in attesa di ricevere dalla controparte la necessaria documentazione propedeutica.

Ai fini della valutazione di impatto sotto il profilo delle misure generali, la sentenza merita un particolare approfondimento, in quanto, pur se la fattispecie decisa riguarda un'ipotesi diversa rispetto al più noto e tristemente esteso fenomeno del suicidio in carcere, presenta elementi comuni riconducibili a un unico principio fortemente affermato dalla Corte Edu.

Tale principio, in via generale, è che l'articolo 2 impone agli Stati contraenti non solo di astenersi dal commettere azioni che potrebbero nuocere alla vita alle persone, ma anche di adottare tutte le misure più adeguate a salvaguardare l'incolumità di quanti si trovano sotto la loro giurisdizione e, può dirsi, a vario titolo sotto la loro custodia. Ciò comporta che un soggetto detenuto, a prescindere dallo stato del procedimento o del processo, deve ritenersi sotto la custodia dello Stato, il quale deve garantirne l'incolumità. Nei confronti di tali soggetti, gli Stati hanno un obbligo rafforzato, in quanto essi, per la loro condizione, si trovano in una posizione di obiettiva vulnerabilità. Per conseguenza, il solo fatto che un individuo sia morto in circostanze sospette mentre era in uno stadio di custodia impone la necessità di comprendere se lo Stato abbia compiutamente adempiuto l'obbligo di proteggere il diritto alla vita di costui, soprattutto laddove sia accertato che le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere, al momento dei fatti, dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita del detenuto. Ed ecco la definizione del fondamentale principio secondo il quale "*spetterà alle autorità nazionali dimostrare di aver adottato tutte le precauzioni necessarie a salvaguardare la salute e il benessere di quanti si trovano in stato di detenzione*".

Nel caso di specie, la Corte ha imputato agli agenti operanti di non aver opportunamente perquisito il soggetto arrestato, né di avere comunque accertato la presenza di eventuali oggetti pericolosi o proibiti, tra cui sostanze stupefacenti, né costoro hanno ritenuto, stante l'evidente stato psicofisico alterato della persona arrestata, di prestare a quest'ultimo alcuna forma di assistenza medica, peraltro omettendo di adottare adeguate misure di sorveglianza durante la medesima custodia. Su tali presupposti la Corte ha valutato che le autorità italiane non avessero fornito alla persona, poi deceduta per l'ingestione di sostanza stupefacente, una protezione sufficiente e ragionevole della sua vita, come richiesto dall'articolo 2 della Convenzione, riscontrandosi quindi una palese violazione di tale disposizione.

L'insieme dei principi richiamati nella sentenza Ainis conferma la precedente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 19 marzo 2020 - Causa *Fabris e Parziale c. Italia*- Ricorso n. 41603/13.

In essa la Corte rammentava che, "*quando vi è stato il decesso di una persona in circostanze per le quali lo Stato può essere considerato responsabile, l'articolo 2 della Convenzione implica per quest'ultimo il dovere di assicurare, con ogni mezzo di cui dispone, una reazione adeguata – giudiziaria o di altro tipo – affinché il quadro legislativo e amministrativo instaurato ai fini della protezione della vita sia effettivamente attuato e affinché, se del caso, le violazioni del diritto in questione siano represse e sanzionate (Önery c. Turchia [GC], n. 48939/99, § 91, CEDU 2004-XII, e Volk c. Slovenia, n. 62120/09, § 97, 13 dicembre 2012).*".

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

Tanto considerato in via generale, va evidenziato che la questione affrontata dalla Corte involge necessariamente anche il tema della custodia e vigilanza delle persone a vario titolo fermate dagli operatori di polizia, in particolare delle camere di sicurezza.

Nella consapevolezza di dover tutelare la salute ed il benessere delle persone sotto custodia o in stato di detenzione e di dover adottare misure ragionevoli per proteggerle da atti di autolesionismo, il Ministero dell'interno ha evidenziato preliminarmente, che, nel solco di quanto prescritto dall'articolo 27 della legge 1° aprile 1981, n. 121, il tema del trattamento dei soggetti in custodia viene affrontato nei programmi didattici dei corsi di formazione per allievi agenti e allievi vice ispettori della Polizia di Stato, che vengono incentrati sui valori della Costituzione e delle Carte internazionali in materia di salvaguardia dei diritti inviolabili dell'individuo e di etica degli operatori di sicurezza. Un *focus* specifico, nell'ambito del diritto penale, è rivolto ai reati di abuso di autorità contro arrestati e detenuti (art. 608 c.p.), alle perquisizioni ed ispezioni personali arbitrarie (art. 609 c.p.) e agli atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.), nonché al delitto di tortura (art. 613-*bis* c.p.).

Nel corso dell'anno 2023 è stato affidato ad un gruppo di lavoro istituito presso il Dipartimento della pubblica sicurezza la predisposizione di linee guida condivise per l'uniforme tenuta e gestione del registro relativo alle camere di sicurezza, di cui all'art. 13, comma 1, paragrafo h) del decreto del capo della polizia del 28 giugno 2022. Nel dettaglio del protocollo operativo, sotto il profilo della tutela della salute e del benessere della persona sottoposta a custodia, il registro deve contenere, tra gli altri, i seguenti elementi: a) stato di salute riscontrato o riferito all'atto dell'ingresso e dell'uscita; b) eventuali referti medici raccolti in fase di ingresso o durante la fase della permanenza all'interno della struttura; c) indicazione del medico intervenuto per valutarne lo stato di salute; d) segnalazione di ogni novità che dovesse emergere nell'espletamento del servizio; e) orario della somministrazione dei pasti; f) elenco del personale che ha provveduto alla vigilanza nel corso dei vari turni di servizio.

È rimessa poi ai questori la predisposizione delle disposizioni di servizio che disciplinano il funzionamento delle strutture di trattenimento esistenti e la vigilanza e la custodia del fermato, nonché la nomina dei funzionari responsabili e del personale preposto alle camere di sicurezza, oltre che del dirigente che garantisce l'assistenza agli organismi di controllo del rispetto dei diritti delle persone private della libertà personale.

Per quanto riguarda le misure in corso di adozione, nell'ambito delle novità normative introdotte con l'emendamento 15.06 all'AS 1236 (già AC 1660-A) "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*", il Ministero dell'interno[20] segnala l'estensione dell'utilizzo di *bodycam* da parte delle Forze di polizia

[20] Relazione del Ministero dell'Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza n. 557/ST/507.47 del 16/10/2024.

ai servizi di controllo del territorio e di vigilanza di siti sensibili e la previsione della possibilità di utilizzare dispositivi di videosorveglianza negli ambienti e nei locali dove vengono trattenute persone sottoposte alla restrizione della libertà personale.

1.1.2. In materia di obblighi dello Stato a non sottoporre a tortura né a pene o trattamenti disumani e diritto alle cure mediche adeguate durante la detenzione (articolo 3)

Riela c. Italia - Sentenza 9 novembre 2023 (Ricorso n. 17378/20)

Esito:

violazione dell'articolo 3

QUESTIONE TRATTATA

Tutela del diritto alla vita e alla salute. Perdurante detenzione in carcere del ricorrente nonostante molteplici patologie e rischio di contrarre il virus COVID-19. Diritto a ricevere cure mediche adeguate durante la detenzione.

Nella causa trattata dalla Corte, il ricorrente affetto da numerose patologie, ristretto nel carcere napoletano di Secondigliano - dove stava scontando l'ergastolo, a seguito della condanna per appartenenza ad un'associazione a delinquere di stampo mafioso, omicidio e detenzione illegale di armi - lamenta, ai sensi degli articoli 2 e 3 della Convenzione, di non aver ricevuto cure mediche adeguate e di essere stato esposto a gravi rischi per la sua vita e per la sua salute, in particolare al virus COVID-19, nonché ritardi nell'esecuzione delle visite specialistiche e nella fornitura di un apparecchio funzionante, necessari per la sua salute. Lamenta, inoltre, l'assenza di una valutazione medica tempestiva e indipendente.

In particolare, il ricorrente, nel 2018, presentò una richiesta al tribunale di sorveglianza affinché l'esecuzione della sua pena detentiva fosse sospesa o sostituita dalla detenzione domiciliare. Due perizie di parte concludevano che il suo stato di salute era incompatibile con la detenzione in carcere e segnalavano notevoli ritardi nella fornitura di un dispositivo medico necessario per le cure, nonché nell'esecuzione di altre visite e terapie.

L'istanza di misure provvisorie, presentata dal ricorrente il 27 aprile 2020, veniva rigettata dalla Corte Edu, sulla base delle risultanze dei rapporti medici penitenziari, secondo cui le condizioni del ricorrente erano stabili e lo stesso aveva accesso alle cure necessarie, e della perizia presentata dal Governo, nella quale il medico nominato dall'amministrazione sanitaria regionale dichiarava che lo stato di salute del ricorrente era compatibile con la detenzione in carcere, che la sua vita non era in pericolo e che le sue patologie erano curate in maniera adeguata.

In data 22 luglio 2020, basandosi sui rapporti medici penitenziari e sulla perizia, anche il tribunale di sorveglianza ritenne che lo stato di salute del ricorrente fosse compatibile con la detenzione in carcere e rigettò la sua richiesta.

- ***Non violazione dell'articolo 2***

La Corte, con riferimento alla lamentata violazione dell'articolo 2, ha richiamato i principi riassunti nella decisione *Fenech c. Malta* (n. 19090/20, §§ 103-07, 1° marzo 2022), resa in una causa in cui ha affrontato la questione connessa al virus COVID-19.

In ordine ai rischi potenziali posti, in generale, dalle patologie del ricorrente, la Corte ha osservato che, secondo la perizia fornita dal Governo e tutti i rapporti medici penitenziari, la sua vita non era in pericolo e che tali conclusioni non risultavano confutate da elementi concreti forniti dal ricorrente.

Quanto ai rischi connessi al virus COVID-19, la Corte ha riconosciuto che le autorità italiane hanno adottato misure urgenti per la riduzione del rischio contagio e la protezione della popolazione carceraria e specifiche misure di prevenzione per le carceri, quali periodi di quarantena per i nuovi arrivati, l'isolamento dei detenuti sintomatici, la fornitura di dispositivi di protezione al personale e di mascherine e gel igienizzante ai detenuti.

Con riferimento alla situazione del ricorrente, particolarmente vulnerabile, la Corte ha preso atto delle specifiche precauzioni e misure adottate per la sua protezione che gli hanno consentito di non contrarre la malattia.

La Corte ha, pertanto, dichiarato la doglianza manifestamente infondata.

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

La Corte ha esaminato questo profilo di censura alla luce dei principi generali concernenti l'obbligo di preservare la salute e il benessere dei detenuti, in particolare mediante prestazione delle cure mediche necessarie, quali riassunti nella causa *Rooman c. Belgio* ([GC], n. 18052/11, §§ 144-48, 31 gennaio 2019).

Nello specifico, la Corte ha tenuto conto: a) delle condizioni del detenuto e degli effetti su quest'ultimo delle modalità della sua detenzione; b) della qualità delle cure prestate; c) della opportunità o meno di continuare la detenzione del ricorrente dato il suo stato di salute (cfr. *Potoroc c. Romania*, n. 37772/17, § 63, 2 giugno 2020, e *Contrada c. Italia* (n. 2), n. 7509/08, § 78, 11 febbraio 2014).

In ordine alle condizioni della detenzione, sebbene il ricorrente soffrisse di diversi problemi di salute, la Corte ha rilevato che non sono state fornite prove di un peggioramento delle sue

patologie per effetto della detenzione. Anzi, secondo la perizia depositata dal Governo – che la Corte non ha ritenuto di dover mettere in dubbio - le condizioni di salute del ricorrente erano compatibili con la detenzione in carcere.

In ordine alla qualità delle cure prestate, la Corte ha osservato, invece, che sia la perizia presentata dal Governo, che l'ultimo referto ospedaliero indicavano l'esistenza di ritardi significativi nel fornire al ricorrente il dispositivo medico ritenuto necessario per la sua salute e nel sottoporlo ad alcune visite e terapie.

Tenuto conto della durata dei ritardi e del fatto che essi riguardavano la cura di patologie che, benché non pericolose per la vita, erano tuttavia numerose e di una certa gravità, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ritenendo che il ricorrente non avesse ricevuto cure mediche tempestive e adeguate durante la detenzione.

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

Il ricorrente ha quantificato in 50.000 euro il danno non patrimoniale sofferto e chiesto il pagamento di 5.400 euro per le spese.

La Corte, considerata la documentazione in suo possesso e constatata la sola violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ha ritenuto appropriato accordare la somma di 8.000 euro per il danno non patrimoniale e la somma di 3.000 euro per le spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sul piano delle misure individuali, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia riferisce che il sig. Riela, tuttora detenuto presso l'Istituto penitenziario "P.Mandato" di Secondigliano, beneficia della massima assistenza sanitaria detentiva ovvero del Servizio di Assistenza Intensificata (S.A.I.), con diverse branche mediche assicurate dalla locale ASL e che le sue condizioni di salute e detentive sono costantemente monitorate.

Quanto all'equa soddisfazione concessa e al rimborso delle spese, il relativo pagamento non è stato possibile per la mancanza della documentazione propedeutica necessaria, richiesta al legale della parte con nota del 22.11.2023, non riscontrata.

Sotto il profilo delle misure generali, si rinvia alla trattazione svolta nel capitolo III, paragrafo 1.1.2. della presente Relazione.

1.1.3. In materia di condizioni di detenzione (articoli 3, 5 e 4, Protocollo n. 4, della Convenzione)

J.A. e altri c. Italia – Sentenza del 30 marzo 2023 (ricorso n. 21329/18)

M.A. c. Italia - Sentenza del 19 ottobre 2023 (ricorso n. 13110/18)

A.B. c. Italia - Sentenza del 19 ottobre 2023 (ricorso n. 13755/18)

A.S. c. Italia - Sentenza del 19 ottobre 2023 (ricorso n. 20860/18)

A.E. e altri c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n.18911/17)

SADIO c. Italia – Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n. 3571/17)

Esito:

violazione dell'articolo 3, sotto il profilo sostanziale

violazione dell'articolo 5 § 1

violazione dell'articolo 4, Protocollo n.4

QUESTIONE TRATTATA

Trattamenti inumani e degradanti - Migranti marittimi trattenuti nei centri di accoglienza temporanea - Privazione arbitraria della libertà - Assenza di una base giuridica chiara e di una motivazione relativa alle ragioni della restrizione - Condizioni di permanenza disagiate sotto i profili dell'igiene e della sanità - Impossibilità di contestare la legittimità della detenzione di fatto per mancanza di informazioni sufficienti. Divieto di espulsioni collettive – Respingimento in assenza di una valutazione individuale della condizione del migrante

I ricorsi decisi con le sentenze in oggetto riguardano le condizioni di permanenza presso l'hotspot dell'isola di Lampedusa in Contrada Imbriacola (ricorsi n. 21329/18, n. 13110/18, n. 13755/18, n. 20860/18), l'hotspot di Taranto (ricorso n.18911/17) ed il CIE Centro di identificazione e di espulsione di Cona (VE).

I ricorrenti hanno raggiunto le coste italiane a bordo di imbarcazioni di fortuna. Alcuni hanno dichiarato di essere stati sottoposti a controllo medico, di aver ricevuto un volantino contenente informazioni generali sui minori non accompagnati e sulle procedure di asilo, ma di non essere stati in grado di comprendere appieno il contenuto di detti documenti. Hanno aggiunto di essere stati sottoposti alle procedure di identificazione e di essere rimasti negli hotspot per diverso periodo, durante il quale sarebbe stato loro impossibile interagire con le autorità. Hanno affermato di non aver potuto lasciare legalmente i centri di accoglienza e tutti hanno descritto le condizioni materiali in cui versavano come disumane e degradanti.

Con particolare riferimento alla causa n.18911/17, i ricorrenti, cittadini sudanesi, hanno lamentato la violazione dell'articolo 3, 5 §§ 1, 2, 3 e 4, dell'articolo 8 e dell'articolo 13 della Convenzione, dolendosi della detenzione illegale presso l'hotspot di Taranto, delle condizioni

materiali del loro trasferimento da Ventimiglia a Taranto e ritorno, delle condizioni in cui erano stati accolti durante la loro permanenza e dei presunti maltrattamenti subiti da uno di loro, durante l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento.

Per quanto attiene ai casi n. 21329/18, n. 13110/18, n. 13755/18, n. 20860/18, i ricorrenti, migranti tunisini, accolti presso l'hotspot di Lampedusa, invocando l'articolo 3 della Convenzione, hanno lamentato le condizioni materiali inumane e degradanti della loro permanenza nel centro e, invocando l'articolo 5 §§ 1, 2 e 4 della Convenzione, di essere stati privati della libertà durante la permanenza nell'hotspot, in assenza di una base giuridica chiara e accessibile e l'impossibilità di contestare la legittimità di tale privazione.

Le loro doglianze si basano sulle relazioni annuali del 2017 e del 2020 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ("il Garante") e su una video intervista rilasciata dal Presidente del Garante nel gennaio 2018, che attestavano le pessime condizioni di permanenza nell'hotspot di Lampedusa e l'inerzia delle autorità italiane nel porvi rimedio. Il Garante aveva espresso rammarico per il fatto che, sebbene le persone ospitate nell'hotspot di Lampedusa dovessero rimanere lì solo per il tempo necessario all'identificazione, di solito trascorrevano diversi giorni o settimane nel centro, di fatto privati della libertà, perché era loro impossibile lasciare il centro e anche della possibilità di presentare ricorso davanti all'autorità giudiziaria.

Analoghe doglianze sono state avanzate dal ricorrente Sadio, un migrante giunto sulle coste siciliane, su un'imbarcazione di fortuna nel maggio 2016, poi trasferito nel CIE di Cona (VE). In tale sito, egli – per come esposto nel ricorso – aveva patito pessime condizioni logistiche e igienico-sanitarie, anche in ragione del sovraffollamento del centro.

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

La Corte, nel suo percorso argomentativo, ha fatto riferimento ai principi generali applicabili al trattamento delle persone trattenute in centri di detenzione per immigrati, richiamando i propri precedenti in materia (*MSS c. Belgio e Grecia* ([GC], n. 30696/09 , §§ 216-22, CEDU 2011), *Tarakhel c. Svizzera* ([GC], n. 29217/12 , §§ 93-99, CEDU 2014 (estratti) e *Khlaifia e altri c. Italia* ([GC], n. 16483/12 , §§ 158-69, 15 dicembre 2016; v. anche *EK c. Grecia*, n. 73700/13 , §§ 72-84, 14 gennaio 2021). Ha poi osservato che molteplici fonti nazionali e internazionali hanno attestato le condizioni materiali critiche nell'hotspot di Lampedusa durante il periodo a cui si riferiscono i fatti materiali delle cause in trattazione.

In termini generali, considerate le prove presentate dai ricorrenti e supportate da fotografie e da diverse relazioni, la Corte ha affermato che, al momento del collocamento dei ricorrenti,

l'hotspot di Lampedusa presentava condizioni materiali inadeguate. La Corte ha fatto, altresì, riferimento alla sua giurisprudenza consolidata secondo cui, tenuto conto del carattere assoluto dell'articolo 3, le difficoltà derivanti dal crescente afflusso di migranti e richiedenti asilo, in particolare per gli Stati posti alle frontiere esterne dell'Unione europea, non esenta gli Stati membri del Consiglio d'Europa dagli obblighi derivanti da tale disposizione (si veda *MSS c. Belgio e Grecia*, sopra citata, § 223; *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09 , § 122, CEDU 2012 , § 184).

In questo contesto, la Corte ha concluso che i ricorrenti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sono stati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti durante la loro permanenza nell'hotspot di Lampedusa.

Ad analoghe conclusioni la Corte è giunta nella causa intentata dai ricorrenti ristretti nell'hotspot di Taranto (ricorso n.18911/17).

Per quanto riguarda la doglianza relativa alle condizioni materiali durante l'arresto, la Corte ha osservato che i ricorrenti erano stati lasciati senza vestiti per circa dieci minuti. Al riguardo, la Corte ha ricordato di aver già ritenuto che la procedura di spogliazione forzata da parte della polizia può costituire una misura talmente invasiva e potenzialmente degradante da non dover essere applicata senza un motivo imperativo (si veda, *mutatis mutandis* , *Wieser c. Austria* , n. 2293/03 , § 40, 22 febbraio 2007, e *El-Masri c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], n. 39630/09 , § 208, CEDU 2012). Nessun argomento del genere è stato addotto dal Governo per dimostrare che la misura applicata nei confronti dei ricorrenti, che si trovavano già in una situazione di vulnerabilità, fosse necessaria (per quanto riguarda la vulnerabilità dei ricorrenti, si veda *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12 , §§ 160-61, 15 dicembre 2016).

In questo contesto la Corte ha esaminato anche le doglianze dei ricorrenti riguardo alle difficili condizioni durante il loro trasferimento in autobus da Ventimiglia a Taranto e ritorno. Dalle dichiarazioni dei ricorrenti è risultato che il cibo e l'acqua forniti erano stati insufficienti, considerata la durata del viaggio e la stagione calda in cui si è svolto.

Nelle particolari circostanze del caso di specie, la Corte ha constatato che le condizioni materiali subite dai ricorrenti mentre erano sotto il controllo delle autorità, nel loro insieme, hanno causato loro un notevole disagio e un sentimento di umiliazione a un livello tale da equivalere a un comportamento degradante, costituendo trattamenti vietati dall'articolo 3 della Convenzione (v., *mutatis mutandis* , *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio* , n. 13178/03 , § 58, CEDU 2006-XI, e *Akkad c. Turchia* , n. 1557/19 , § 115, 21 giugno 2022).

Riguardo, infine, alla denuncia di maltrattamenti di cui al ricorso n.18911/17, avanzata da uno dei ricorrenti, la Corte ha osservato che, a fronte di un quadro probatorio volto a dimostrare che le ferite del ricorrente erano state provocate dall'uso della forza da parte della polizia (cfr. M*uradova*

c. Azerbaigian , n. 22684/05 , §§ 107-08, 2 aprile 2009), nessuna osservazione era stata formulata dal Governo. Pertanto, anche in relazione a quest'ultima doglianza, la Corte ha concluso che c'è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, considerato che i procedimenti previsti dalla Convenzione non si prestano, in tutti i casi, ad un'applicazione rigorosa del principio *adfirmanti incumbit probatio* e che per questo, nel caso in esame, posto che gli eventi ricadevano esclusivamente nella sfera di disponibilità delle autorità interne, l'onere della prova spettava a queste ultime.

- ***Violazione dell'articolo 5 §§ 1, 2 e 4***

In relazione alla asserita violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione, per essere stati i ricorrenti privati della libertà durante la permanenza negli hotspot di Lampedusa e di Taranto e per l'impossibilità di contestare la legittimità di tale privazione, il Governo aveva eccepito che i ricorrenti erano stati semplicemente sottoposti a una restrizione della libertà dovuta a esigenze di interesse pubblico, legate alle procedure di identificazione e di ricollocazione dei migranti.

La Corte ha preliminarmente osservato che, ai sensi dell'articolo 5 § 1, lettere da a) a f), qualsiasi privazione della libertà deve essere "*legittima*", ossia "*una procedura prescritta dalla legge*", ma anche deve proteggere l'individuo dall'arbitrarietà.

Nei casi al suo esame, la Corte ha rilevato che i ricorrenti erano stati collocati presso gli hotspot dalle autorità italiane e vi erano rimasti per alcuni giorni senza una base giuridica chiara e accessibile e in assenza di un provvedimento motivato che ne disponesse il trattenimento, prima di essere trasferiti nel loro Paese d'origine. La limitazione della libertà di movimento equivaleva chiaramente ad una privazione della loro libertà personale, ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione, tanto più se si considerava che la durata massima della loro permanenza nei centri di crisi non era definita da alcuna legge o regolamento.

Per tali motivi, ha ritenuto che i ricorrenti erano stati arbitrariamente privati della libertà, in violazione della prima parte dell'articolo 5 § 1, lettera f), della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4***

I ricorrenti nella causa *J.A. e altri c. Italia* (ricorso n. 21329/18), invocando l'articolo 4 del Protocollo n. 4, hanno affermato di essere stati sottoposti ad un respingimento differito equivalente a un'espulsione collettiva, senza alcuna possibilità di impugnare il provvedimento di espulsione o di ottenerne copia.

La Corte ha ricordato che, in base alla propria giurisprudenza, deve essere considerata un'espulsione collettiva qualsiasi misura che costringa gli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un Paese, salvo che tale misura sia adottata sulla base di un esame ragionevole e obiettivo del caso

particolare di ciascun singolo straniero del gruppo (cfr. *D. e N.T. c. Spagna* [GC], nn. 8675/15 e 8697/15, §§ 193-201, 13 febbraio 2020, e le cause ivi citate). Ha ricordato, inoltre, che i requisiti richiesti dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 possono essere soddisfatti qualora ogni straniero abbia una reale ed effettiva possibilità di presentare rilievi contro l'espulsione e tali rilievi siano esaminati in modo appropriato dalle autorità dello Stato convenuto (cfr. *Khlaifia e altri*, n. 16483/12, sentenza 15 dicembre 2016, § 248).

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che lo Stato non aveva contestato quanto sostenuto dai ricorrenti circa la mancanza di colloqui con le autorità preliminari ai provvedimenti di respingimento e che il contenuto di tali provvedimenti era standardizzato e non rifletteva alcun esame della situazione personale.

La Corte ha anche richiamato la sentenza n. 275 dell'8 novembre 2017, con la quale la Corte costituzionale ha affermato l'esigenza di un intervento legislativo, ai sensi dell'articolo 13 della Costituzione, per la disciplina dei respingimenti differiti effettuati con l'uso della forza, stante l'incisione di tale misura sulla libertà personale dell'individuo.

Date le circostanze, la Corte ha dichiarato che i provvedimenti di respingimento e di allontanamento emessi nel caso dei ricorrenti non avevano tenuto adeguatamente conto delle loro situazioni individuali (si vedano *Shahzad c. Ungheria*, n. 12625/17, §§ 60-68, 8 luglio 2021; *A. e altri c. Polonia*, n. 51246/17, §§ 81-84, 8 luglio 2021; e *A.I. e altri c. Polonia*, n. 39028/17, §§ 52-58, 30 giugno 2022) e che pertanto, costituivano un'espulsione collettiva di stranieri, in violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.

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

Con riferimento alla causa promossa dal ricorrente Sadio (ricorso n. 3571/17), la Corte ha ravvisato la violazione dell'articolo 13 Cedu, poiché il ricorrente non aveva avuto la possibilità di dolersi in alcuna sede del trattenimento subito presso il CIE di Cona.

Anche per tale doglianza la Corte si rifà ai principi generali riassunti nella causa *Darboe e Camara* (sopra citata, §§ 193-95), concernenti la disponibilità a livello nazionale di un ricorso in grado di far rispettare la sostanza dei diritti e delle libertà convenzionali.

Nel caso di specie, non avendo il Governo fornito indicazioni circa l'esistenza di un ricorso specifico che consentisse al ricorrente di lamentare le condizioni della sua accoglienza nel centro di Cona, la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

- ***Non necessario esame dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 e dell'art 13 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione***

Alcuni ricorrenti, unitamente alla violazione degli articoli 3 e 5 della Convenzione, hanno lamentato di aver subito una restrizione della libertà di circolazione, ai sensi dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione. Inoltre, ai sensi dell'articolo 13, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione, hanno lamentato di aver subito la lesione del diritto al rispetto della vita privata, della vita familiare e del domicilio e di non disporre di un rimedio interno effettivo per le loro doglianze.

Con riferimento a tali eccezioni, la Corte, tenuto conto dei fatti di causa e delle osservazioni delle parti, ha ritenuto non necessario affrontarne l'esame (v. Centro di risorse giuridiche per conto di *Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08 , § 156, CEDU 2014; v. anche *Khlaifia e altri*, [GC], n. 16483/12, 15 dicembre 2016, §§ 248-54), avendo esaminato le principali questioni giuridiche sollevate nei ricorsi.

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

La Corte, in conseguenza delle accertate violazioni, ha riconosciuto ai ricorrenti un'equa soddisfazione a titolo di danno morale, oltre al rimborso di costi e spese documentate e ragionevoli nel *quantum*.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Quanto al tema delle misure individuali, il pagamento delle somme riconosciute dalla Corte esaurisce gli obblighi in sede di esecuzione.

Quanto alle misure generali adottate nei casi in esame, si evidenzia che il Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa in formazione diritti umani (CMDH), nel corso dell'ultima riunione n. 1501 dell' 11-13 giugno 2024, in sede di controllo dell'esecuzione delle sentenze (ricorsi n. 21329/18, n. 13110/18, n. 13755/18, n. 20860/18), ha adottato le decisioni relative ai ricorsi in trattazione, concedendo termine, fino al 15 novembre 2024, alle autorità italiane per fornire informazioni aggiuntive sulle misure correttive assunte dallo Stato italiano in materia di espulsione collettiva dei migranti, sulle disposizioni giuridiche e sulle garanzie applicabili.

Anticipando la trattazione che sarà svolta nella prossima relazione, si sintetizza il contenuto delle decisioni adottate.

Il Comitato ha preso atto con soddisfazione delle misure adottate dalle Autorità italiane per migliorare le condizioni di accoglienza nell'hotspot di Lampedusa e dei progressi compiuti, ma ha ritenuto che le informazioni fornite non consentano di valutare pienamente l'impatto delle misure

adottate. Pertanto, ha invitato le autorità a fornire: 1) informazioni e statistiche relative all'hotspot di Lampedusa, 2) informazioni sulle misure correttive adottate o previste per migliorare le condizioni materiali dell'hotspot di Taranto, 3) informazioni sulla situazione attuale degli altri hotspot in Italia.

Ha chiesto, inoltre, valutazioni in merito alle misure correttive necessarie per affrontare le questioni dell'espulsione collettiva dei migranti sollevate nel caso J.A. e altri e informazioni sulle disposizioni giuridiche e sulle garanzie applicabili.

In sede di monitoraggio sulle misure generali relative alle condizioni di accoglienza dell'hotspot di Lampedusa, le autorità italiane hanno segnalato i miglioramenti conseguiti mediante la convenzione con la Croce Rossa Italiana (CRI), sottoscritta nel 2023 e valida fino al 31 dicembre 2025, in merito alla gestione dei servizi di accoglienza degli stranieri e alle condizioni generali dell'hotspot, in esecuzione del "*Piano di risposta per le attività emergenziali connesse alla prima assistenza ed accoglienza delle persone migranti*" che prevede l'impiego di personale con competenze e capacità multidisciplinari tali da poter rispondere alle esigenze delle persone assistite, al fine di garantire un approccio di carattere socio sanitario. L'assistenza alla persona include numerosi servizi finalizzati ad assicurare, in un'ottica multidisciplinare, l'attuazione di misure di protezione, informazione e tutela delle persone in ingresso, attraverso personale della Croce Rossa appositamente formato, nonché attività correlate alla sfera della prima accoglienza.

Per corrispondere alla richiesta del Comitato dei Ministri di acquisire informazioni statistiche sull'hotspot di Lampedusa, l'autorità ha osservato che dal 1° gennaio 2024 al 30 settembre 2024 sono sbarcate a Lampedusa 32.959 persone di 45 nazionalità diverse, con una presenza media di 290 persone. Nello stesso periodo, la permanenza media presso l'hotspot è stata di 2,47 giorni e sono stati segnalati 1883 casi di soggetti vulnerabili, con bisogni specifici, debitamente presi in carico.

L'hotspot di Taranto è temporaneamente chiuso e, al fine di apportare migliorie alla struttura, l'*European Union Agency for Asylum* (E.U.A.A.) ha messo a disposizione n. 40 container ad uso abitativo nell'ambito di un progetto di fattibilità che verrà condiviso con la Prefettura d Taranto.

Con riguardo all'applicazione concreta delle normative e garanzie applicabili ai migranti di età adulta e ai minori stranieri non accompagnati, ospiti dei centri hotspot italiani, si è dato conto della approvazione di un nuovo schema di capitolato per la gestione dei centri per i migranti, che regolamenta in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i servizi che devono essere assicurati nelle varie tipologie di centri, inclusi gli hotspot, fra cui i servizi di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale, mediazione linguistica, assistenza psicologica e orientamento legale e al territorio.

Le autorità hanno evidenziato che, in considerazione della riduzione degli arrivi (-63%) rispetto alla situazione dell'anno precedente, non si sono più registrati casi di sovraffollamento; conseguentemente, le persone straniere vengono immediatamente trasferite nei centri di accoglienza e il tempo di permanenza dei migranti all'interno degli hotspot è quello strettamente necessario alle procedure di foto-segnalamento, di identificazione e di screening sanitario.

Invero, la struttura dell'hotspot risponde a finalità differenti rispetto a quelle del centro di permanenza per il rimpatrio (CRP), è un "punto di crisi" allestito con la finalità di prestare primo soccorso e assistenza a seguito di salvataggio in mare, nonché di consentire l'identificazione del migrante ai fini del successivo trasferimento nelle strutture territoriali più adeguate.

Riguardo alla gestione dell'hotspot, concernente l'erogazione dei servizi, si è evidenziato che i servizi offerti garantiscono l'assistenza sanitaria, mediante la gestione di un ambulatorio medico per la valutazione delle condizioni di salute generali dei migranti; l'assistenza alla persona, mediante l'attività di mediazione linguistica e culturale e informative di ingresso; la preparazione e la distribuzione dei pasti, assicurando un'adeguata variabilità degli alimenti e tenendo conto dei principi e delle abitudini alimentari dei suoi ospiti, in base alle diverse tradizioni culturali e religiose.

Con i fondi della Commissione europea è stato finanziato un progetto in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), per garantire il trasferimento via aerea dei richiedenti protezione internazionale, dando priorità ai soggetti vulnerabili, da Lampedusa ai principali aeroporti italiani. Il progetto prevede la partenza di 4 voli a settimana, a partire dal 1° luglio 2023, per un totale di 720 passeggeri.

Per quanto riguarda la rilevazione della situazione di vulnerabilità, oltre alle linee guida contenute nelle Procedure Operative Standard (SOPs), già applicate agli hotspot e ai luoghi di sbarco, è stato adottato un "*Vademecum per la rilevazione e il referral delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio*". Il Vademecum, frutto della collaborazione di un Gruppo di lavoro al quale hanno partecipato anche rappresentanti di Agenzie europee ed internazionali, è stato pubblicato il 21 giugno 2023 sul sito internet del Ministero dell'interno.

Infine, con riferimento al caso A.E. (ricorso n. 8917/17), le autorità nazionali hanno precisato che le contestate procedure di trasferimento dei cittadini stranieri, in posizione irregolare sul territorio nazionale, dalla frontiera di Ventimiglia all'hotspot di Taranto, non sono più adottate da diversi anni.

1.1.4. In materia di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (articoli 3, 5, 2, 4 e 13)

A.T. e altri c. Italia– Sentenza del 23 novembre 2023 (ricorso n. 47287/17)

Esito:

violazione dell'articolo 3

violazione dell'articolo 5 §§ 1, 2 e 4

violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 e 5

QUESTIONE TRATTATA

Trattenimento minori non accompagnati nell'hotspot di Taranto -- Centro di soccorso e prima accoglienza di Taranto (CSPA) adibito a hotspot italiano, destinato ad adulti - Sovraffollamento e carenti condizioni di alloggio.

Il caso posto all'attenzione della Corte Edu riguarda minori stranieri non accompagnati che raggiungevano le coste italiane a bordo di un'imbarcazione di fortuna in data 22 maggio 2017 e, dichiarandosi minorenni, venivano trasferiti nell'hotspot di Taranto per le consuete attività di identificazione personale. In data 23 maggio 2017, presentavano domanda di protezione internazionale. Qualche mese dopo (13 luglio 2017), a seguito di richiesta presentata alla Corte, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, i ricorrenti venivano trasferiti in una struttura per minori in data 15 luglio 2017.

Davanti alla Corte Edu, i ricorrenti hanno lamentato la violazione degli artt. 3 e 5 §§ 1, 2 e 4, nonché dell'articolo 13 della Convenzione, per le carenti condizioni di accoglienza nell'hotspot di Taranto, destinato soltanto agli adulti.

A sostegno delle doglianze, i ricorrenti hanno presentato prove fotografiche sul sovraffollamento del centro e l'inadeguatezza delle condizioni igieniche, citando, al riguardo, il rapporto del Vicepresidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica italiana, aggiornato a gennaio 2017, da cui si rilevava che, a fronte di una capienza di circa 400 persone, nel periodo in contestazione, il centro ospitava oltre 1.419 persone, alcune delle quali sono rimaste nella struttura per due settimane, periodo che va ben oltre il periodo massimo previsto per i centri di questa tipologia, pensati per una primissima accoglienza e per una permanenza molto breve.

L'associazione di volontariato indipendente *Defence for Children International*, quale terzo interveniente nella causa, ha sottolineato le difficili condizioni di vita cui sono stati sottoposti i minori negli hotspot, richiamando le disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, il principio dell'interesse superiore del fanciullo, il diritto alla vita e il diritto del fanciullo di esprimere le sue opinioni (articoli 2, 3, 6 e 12 della Convenzione dell'ONU).

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

La Corte ha rilevato che il Governo non ha contestato le informazioni fornite dai ricorrenti sulle condizioni materiali in cui si trovavano nel periodo di permanenza nell'hotspot (un mese e venti giorni) e, facendo riferimento ai propri precedenti (v. *J.A. e altri c. Italia* n. 21329/18, §§ 58 e 65, 30 giugno 2023), ai principi generali ribaditi in altre pronunce (v. *Darboe e Camara c. Italia* n. 5797/17, §§ 167-73, 21 luglio 2022) e alle prove prodotte, la Corte ha concluso che i ricorrenti sono stati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti durante la loro permanenza nell'hotspot di Taranto, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 5 §§ 1, 2 e 4***

Sulla privazione della libertà personale dei ricorrenti, la Commissione internazionale di giuristi (CIG), l'Anagrafe italiana residenti all'estero (AIRE), il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) e il Consiglio olandese per i rifugiati, quali terzi intervenienti, hanno osservato che i migranti minorenni erano in una situazione di vulnerabilità e che privarli della libertà in assenza di una base legale e di garanzie procedurali era contrario all'articolo 5 della Convenzione.

La Corte, richiamando i principi generali concernenti la privazione della libertà negli hotspot, riassunti nella causa J.A. e altri, ha riconosciuto la violazione dell'art. 5 §§ 1, 2 e 4, in quanto i ricorrenti sono stati collocati nell'hotspot di Taranto e vi sono rimasti per circa un mese e venti giorni senza una base legale chiara e accessibile e in assenza di un provvedimento motivato che ne disponesse il trattenimento (v. i rimandi sulla detenzione de facto in *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, §§ 117 e 132., 15 dicembre 2016).

- ***Violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 e 5***

Con riferimento alla invocata violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in combinato disposto con gli articoli 3 e 5 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto che i ricorrenti avevano sollevato "una doglianza sostenibile", ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione e, quanto al diritto a un ricorso effettivo, la Corte ha richiamato i principi generali esposti nella sentenza *Darboe e Camara c. Italia* (n. 5797/17, 21 luglio 2022, § 128), dalle cui conclusioni non ha trovato motivi per discostarsi.

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

A fronte delle richieste dei ricorrenti pari ad euro 200.000 ciascuno per il danno non patrimoniale ed euro 72.240,10 per le spese sostenute, la Corte ha accordato euro 6.500 ciascuno per il danno non patrimoniale; inoltre, sulla scorta della documentazione in atti, la Corte ha ritenuto

appropriato accordare congiuntamente ai ricorrenti euro 4.000, a copertura delle spese sostenute per il procedimento.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme riconosciute dalla Corte Edu, effettuato il 12 febbraio 2024, esaurisce il profilo delle misure individuali.

Quanto alle misure generali apprestate in riferimento all'hotspot di Taranto, il Ministero dell'interno ha segnalato che, in considerazione del notevole aumento del flusso di migranti in Italia nell'anno 2023, il centro ha ospitato anche minori stranieri non accompagnati, nelle more del reperimento di strutture dedicate ai minori, osservando che non ci sono mai state situazioni di commistione di minori e migranti di età adulta.

Inoltre, per rendere il soggiorno degli ospiti minori più adeguato ai loro bisogni, l'ente gestore del centro ha attivato varie iniziative, tra cui attività sportive, grafico-pittoriche, di conoscenza della lingua italiana, di orientamento rispetto al territorio, di approfondimento di tematiche di attualità. La Prefettura di Taranto ha inoltre provveduto ad acquistare materiale ricreativo come televisori, calciobalilla, canestri da basket.

Unitamente al Comune di Taranto, il Ministero dell'interno ha reperito periodicamente posti di accoglienza in comunità educative del territorio locale e nazionale che sono stati immediatamente utilizzati per i minori. I criteri utilizzati per i trasferimenti sono: le condizioni di vulnerabilità, l'età e la durata di permanenza nell'hotspot. Inoltre, per la migliore trattazione dei casi di vulnerabilità, il predetto Ministero insieme all'Unicef ha attivato un progetto denominato "*Protect Children, young people and women on the move in Italy*" che prevede un case manager di supporto alle Prefetture nella presa in carico e nella trattazione dei soggetti vulnerabili (minori e donne).

Da ultimo, il Ministero dell'interno ha rappresentato che l'hotspot di Taranto è stato chiuso, per apportare migliorie alla struttura, e che *l'European Union Agency for Asylum* (EUAA) ha messo a disposizione 40 container ad uso abitativo nell'ambito di un progetto di fattibilità condiviso con la Prefettura di Taranto[21].

La sentenza è oggetto di monitoraggio da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa in formazione diritti umani (CMDH), che nel corso dell'ultima riunione n. 1501 dell' 11-13 giugno 2024, in sede di controllo dell'esecuzione di questa sentenza e delle analoghe pronunce trattate nella presente relazione in materia di condizioni di detenzione presso gli hotspot (ricorsi n. 21329/18, n. 13110/18, n. 13755/18, n. 20860/18), ha adottato la relativa decisione, invitando le autorità italiane a fornire ulteriori informazioni sulle misure correttive assunte dallo Stato italiano

[21] Rapporto del Ministero dell'interno – Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari n. 182590 del 25 ottobre 2024.

in favore dei migranti, anche minori, accolti presso gli hotspot. Il Comitato ha invitato le autorità a garantire l'effettiva applicazione del quadro giuridico nazionale che vieta la "detenzione" dei minori non accompagnati.

Il Comitato dei Ministri ha evidenziato che la questione relativa alla possibilità per i minori stranieri non accompagnati di presentare reclami sulle condizioni di permanenza nei centri di accoglienza dinanzi ai tribunali nazionali è monitorata nel caso *Darboe e Camara c. Italia*, che è trattato nella parte prima, Cap. III della presente relazione.

Con riguardo alla concreta applicazione delle disposizioni normative e delle garanzie in favore dei migranti adulti e dei minori stranieri non accompagnati, ospiti degli hotspot, le autorità italiane hanno evidenziato che il trattenimento è previsto solo per le procedure accelerate di frontiera di cui all'art. 28-bis, comma 2, lettera b) e b-bis) del decreto legislativo n. 25/2008, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato per il tempo strettamente necessario allo svolgimento della procedura - per un massimo di 4 settimane - ed è in ogni caso convalidato dall'autorità giudiziaria. Inoltre, le autorità hanno osservato che, nelle more della nomina di un tutore da parte dell'autorità giudiziaria per i minori stranieri non accompagnati, il tutore provvisorio è il responsabile della struttura (hotspot o centro di accoglienza), il quale assume la responsabilità dell'incolumità e sicurezza del minore.

M.A. – Sentenza del 31 agosto 2023 (ricorso n. 70583/17)

Esito:

violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale

QUESTIONE TRATTATA

Collocazione di una minore richiedente asilo non accompagnata, presumibilmente vittima di abuso sessuale, in un centro di accoglienza per adulti non attrezzato per fornirle un'adeguata assistenza psicologica - Prolungata inerzia delle autorità nazionali nei confronti di un minore particolarmente vulnerabile - Trattamento inumano.

La ricorrente, una migrante minore non accompagnata, ha adito la Corte Edu, lamentando la violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione, in relazione alle condizioni della sua detenzione presso il centro di accoglienza per adulti, Osvaldo Cappelletti, sito in Como, dove - afferma – di essere stata vittima di abuso sessuale. In particolare, ha lamentato che la mancanza di privacy e di separazione dagli adulti, con conseguenti problemi di sicurezza, erano condizioni materiali non adeguate alla sua situazione di vulnerabilità, derivante dalla sua condizione di minore non accompagnata.

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

La Corte ha circoscritto l'esame del ricorso alla questione della permanenza in un centro per migranti adulti della minore non accompagnata, asseritamente vittima di violenza sessuale, nonostante fosse in una situazione di vulnerabilità. Non ha riconosciuto fondata, invece, la doglianza relativa alle condizioni materiali di alloggio nel Centro Osvaldo Cappelletti (ovvero sovraffollamento, igiene carente e mancanza di servizi), alla luce delle informazioni fornite dal Governo.

Nel merito della causa, la Corte ha richiamato i principi applicabili ai migranti minori e alla loro condizione di particolare vulnerabilità, ribaditi, *ex multis*, nelle cause *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio* (n. 13178/03, § 55, CEDU 2006-XI), *Tarakhel c. Svizzera* ([GC], n. 29217/12, § 99, CEDU 2014 (estratti)) e *Darboe e Camara* (Ric. n. 5797/17, § 173). In quest'ultima sentenza, in particolare, la Corte ha affermato che l'estrema vulnerabilità del minore deve ritenersi un fattore decisivo e che tale condizione deve avere la precedenza sulle considerazioni relative al suo status di immigrato clandestino. Ciò in quanto i bambini hanno bisogni specifici legati non solo alla loro età e alla mancanza di indipendenza, ma anche al loro status di richiedenti asilo. La Corte ha, inoltre, osservato che la Convenzione sui diritti dell'infanzia, che stabilisce standard universalmente riconosciuti per la protezione e la promozione dei diritti dei bambini, incoraggia gli Stati ad adottare misure adeguate a garantire che un bambino che cerca di ottenere lo status di rifugiato goda di protezione e assistenza umanitaria (cfr. *Tarakhel*, § 99, cit.).

Ai fini del decidere, la Corte ha ritenuto necessario stabilire la soglia minima di gravità necessaria affinché i maltrattamenti potessero rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3. In particolare, ha fatto riferimento alla durata del trattamento, ai suoi effetti fisici e mentali e, in alcuni casi, al sesso, all'età e alle condizioni di salute della vittima (cfr., *mutatis mutandis*, *Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, § 86, CEDU 2015; *Muršić c. Croazia* [GC], n. 7334/13, § 97, 20 ottobre 2016; *Tarakhel*, sopra citata, § 119; e *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, § 160, 15 dicembre 2016).

Ha rammentato che le autorità debbono prestare la massima attenzione nei confronti delle persone vulnerabili, alle quali va assicurata una protezione rafforzata in quanto la loro capacità o volontà di rappresentare i problemi è spesso compromessa (cfr. *I. c. Italia*, n. 70896/17, § 102, 1° aprile 2021).

Nel suo percorso argomentativo, la Corte ha osservato che, sebbene la rappresentante della ricorrente avesse indirizzato alle autorità preposte e al tutore numerose richieste di trasferimento in un centro adatto ai minori, dove la situazione di fragilità potesse essere alleviata, nessuna di tali richieste aveva ricevuto risposta. Solo dopo circa 7 mesi dal suo arrivo al Centro e l'adozione di una

misura d'urgenza da parte della Corte, le autorità italiane hanno comunicato alla Corte la decisione di trasferire la ricorrente in una struttura adatta ai minori.

Alla luce di quanto esposto, la Corte ha ritenuto che la permanenza della ricorrente nel Centro Osvaldo Cappelletti, verosimilmente non attrezzato per fornire un'adeguata assistenza psicologica, unita alla prolungata inerzia delle autorità nazionali nell'assumere i provvedimenti richiesti a tutela di una minore particolarmente vulnerabile, costituivano una violazione del diritto di non essere sottoposta a trattamenti inumani, tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, dichiarando assorbite le altre doglianze (cfr. Centro per le risorse giuridiche a nome di *Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

Constatata la violazione dell'art. 3 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto alla ricorrente un indennizzo di 6.000 euro per il danno morale subito, oltre al rimborso delle spese legali documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa riparazione disposta dalla Corte esaurisce il profilo delle misure individuali.

Per quanto riguarda le misure generali adottate dallo Stato italiano si rinvia alla trattazione che segue concernente il caso analogo deciso con la sentenza *Diakitè c. Italia* (ricorso 44646/17).

Diakitè c. Italia – Sentenza del 14 settembre 2023 (ricorso n. 44646/17)

Esito:

violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Trattenimento minori non accompagnati nel centro per adulti della Croce Rossa italiana – Tutela del diritto al rispetto della vita privata di un cittadino straniero non accompagnato minorenne – Omessa diligenza delle autorità italiane nel trattenimento presso il centro per adulti.

Il sig. Diakitè, migrante minorenne non accompagnato, il 29 gennaio 2017 ha raggiunto l'Italia a bordo di un'imbarcazione di fortuna e sin da subito ha dichiarato alle autorità di essere minorenne, presentando un certificato di nascita.

A seguito della visita medica per l'accertamento dell'età, essendo emerso da esami radiografici che la sua età era compatibile con quella di una persona di almeno diciotto anni,

l'odierno ricorrente fu collocato, in data 17 febbraio 2017, presso il centro di accoglienza per adulti della Croce Rossa di Roma. Dopo qualche mese, il rappresentante legale ha chiesto che il suo assistito fosse trasferito in un centro dedicato ai minori, richiesta accolta il giorno successivo con il trasferimento presso il centro di accoglienza per minori "Villa Spada", di Roma.

Una nuova visita medica cui è stato sottoposto ha accertato che il migrante era minorenne.

Invocando gli articoli 8, 5, 3, 13 e 2, Protocollo 1, della Convenzione, il ricorrente si è rivolto alla Corte di Strasburgo, lamentando: la violazione del suo diritto al rispetto della vita privata a causa del mancato riconoscimento da parte delle autorità competenti del suo status di minore non accompagnato e la mancata nomina di un tutore; di essere stato trattenuto senza base giuridica durante la sua permanenza nel centro "Villa Spada", in attesa che venisse effettuata la valutazione della sua età; le condizioni malsane di accoglienza nel centro della Croce Rossa, struttura destinata solo agli adulti, sovraffollata, carente di sevizi igienici; la scarsa assistenza psicologica e legale; la mancanza di informazioni giuridiche in materia di protezione internazionale; la violazione del suo diritto all'istruzione, avendo potuto partecipare esclusivamente a corsi di italiano e ad attività extrascolastiche organizzate da un'associazione privata.

Con la sentenza in esame, la Corte ha ritenuto che la permanenza del ricorrente nel centro di accoglienza in questione, abbia costituito una violazione dell'articolo 8 (diritto alla vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mentre ha respinto le doglianze riferite agli articoli 3, 1 e 2, Protocollo 1, dichiarando assorbite quelle relative all'articolo 5 della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 8 della Convenzione***

La Corte ha osservato che la tematica delle garanzie procedurali applicabili ai migranti minorenni è stata affrontata nella sentenza *Darboe e Camara c. Italia* (n. 5797/17, §§ 128 e 151-157) e che tali garanzie, sia nel diritto interno che in quello dell'Unione, includevano chiaramente la nomina di un rappresentante legale o di un tutore, l'accesso a un difensore e la partecipazione informata alla procedura di accertamento dell'età della persona la cui età era dubbia.

La Corte, constatando che il ricorrente al suo arrivo in Italia aveva presentato alle autorità un certificato di nascita attestante la sua minore età, ha sottolineato che il principio di presunzione della minore età costituisce un elemento intrinseco della tutela del diritto al rispetto della vita privata di un cittadino straniero non accompagnato, che si dichiara minorenne, e ha concluso che le autorità italiane, nel caso di specie, non hanno agito con la dovuta diligenza nel garantire il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata, violando gli obblighi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione.

- ***Non violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3***

Ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, il ricorrente lamentava le condizioni malsane di accoglienza nel centro della Croce Rossa, di non aver ricevuto informazioni giuridiche in materia di protezione internazionale e che la carenza di personale non aveva consentito di garantire la sua sicurezza personale e di prevenire possibili abusi sessuali o altri rischi in danno dei minori.

Nell'esaminare le doglianze la Corte ha ribadito che i maltrattamenti devono raggiungere un livello minimo di gravità per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3. La valutazione di tale livello dipende da tutte le circostanze del caso, principalmente dalla durata del trattamento, dai suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima (v. *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, § 159, 15 dicembre 2016).

Ciò premesso, in via generale, nel caso di specie la Corte ha ritenuto che le condizioni descritte dal ricorrente non erano tali da raggiungere il livello di severità richiesto per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione, in quanto lo stesso non aveva lamentato di non essere stato in grado di provvedere ai suoi bisogni più elementari, quali cibo, igiene e alloggio (si vedano *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], n. 30696/09, § 253, CEDU 2011 e *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, nn. 8319/07 e 11449/07, § 283, 28 giugno 2011). Per tali motivi ha respinto questa parte del ricorso, in quanto manifestamente infondata.

Per quanto riguarda la doglianza mossa ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, relativa alla mancanza di mezzi di ricorso interni efficaci per far valere le sue accuse, la Corte ha osservato che, secondo la sua giurisprudenza costante, l'articolo 13 richiede che un mezzo di ricorso nel diritto interno sia disponibile per le doglianze «discutibili» ai sensi della Convenzione (v., tra le altre fonti, *Boyle e Rice c. Regno Unito*, 27 aprile 1988, § 52, serie A n. 131). Ritenendo la pretesa non «discutibile» ha respinto questa censura ritenendola manifestamente infondata.

- ***Non violazione dell'articolo 2 del Protocollo 1***

Sulla asserita violazione del suo diritto all'istruzione, tutelato dall'articolo 2 del Protocollo 1, contestata dal Governo in quanto il richiedente poteva beneficiare di un programma educativo, frequentare un corso di lingua italiana e attività extrascolastiche, la Corte, alla luce di tutti gli elementi in suo possesso, ha respinto la doglianza per manifesta infondatezza.

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

La Corte ha concesso al ricorrente un importo di 5.000 euro a titolo di danno morale e alla luce dei documenti in suo possesso, ha ritenuto ragionevole concedere 4.000 euro per le spese del procedimento.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa soddisfazione e delle spese in favore del ricorrente chiude il profilo delle misure individuali.

Sul piano delle misure generale, si segnala che l'esecuzione della pronuncia è oggetto di monitoraggio da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. In vista della riunione del marzo 2024, il Governo ha presentato un bilancio d'azione con il quale sono state illustrate le misure di esecuzione poste in essere.

In particolare, come già evidenziato nella parte III della presente relazione, è stata segnalata al Comitato dei Ministri l'adozione del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (c.d. "decreto Cutro"), recante "*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*", convertito dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, finalizzato a favorire una più efficiente gestione del sistema di accoglienza nazionale. Per quanto, in particolare, riguarda i minori stranieri non accompagnati, la novella introdotta dall'art. 4-bis del 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.

Un ulteriore intervento legislativo in materia - articolo 5, comma 1, lett. a), n. 4 del decreto-legge n. 133 del 5 ottobre 2023, convertito in legge n. 176 del 1° dicembre 2024, recante "*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno*"- ha introdotto modifiche all'articolo 19, comma 3-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015, prevedendo che, in particolari circostanze, l'accoglienza di un minore di età possa essere disposta per una durata limitata nei centri per adulti. La legge, tra l'altro, nel quadro delle disposizioni vigenti in materia di minori stranieri non accompagnati, ha introdotto ulteriori misure volte, in particolare, a fronteggiare i casi "emergenziali" in cui si verifichino arrivi consistenti e ravvicinati, prevedendo che, qualora l'accoglienza dei minori non accompagnati non possa essere assicurata in luoghi dedicati, il prefetto può disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate (c.d. "Cas minori"), oppure, in caso di minori di età non inferiore a sedici anni, in una sezione dedicata nei centri governativi di prima accoglienza (ex CARA) e di accoglienza straordinaria (CAS) destinati agli adulti, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, prorogabile al massimo di ulteriori sessanta.

Con tali provvedimenti, il Governo italiano ha intesto far fronte all'eccezionale flusso di ingressi nell'ultimo anno, che ha determinato una situazione di grande difficoltà derivante dalla saturazione del sistema di accoglienza nazionale.

In siffatto contesto di particolare criticità, va inserita anche la dichiarazione dello stato di emergenza approvata dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2023, per l'originaria durata di sei mesi, ulteriormente prorogata, da ultimo, in data 9 aprile 2024 per altri sei mesi, in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo.

Per quanto specificatamente attiene al tema affrontato dalla Corte nella sentenza in commento, con riferimento all'accertamento dell'età del minore, le autorità hanno segnalato la disciplina interna secondo cui l'autorità di pubblica sicurezza può disporre la rilevazione antropometrica o altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, dandone comunicazione alla Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni che ne autorizza l'esecuzione. Inoltre, hanno evidenziato che l'articolo 5, comma 8, della legge 7 aprile 2017, n. 47 (c.d. legge Zampa), recante "*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*" sancisce il principio di presunzione della minore età in caso di dubbio e l'articolo 15 della medesima legge prevede il diritto di ascolto dei MSNA nei procedimenti che li riguardano.

Come già previsto dalla legge n. 47 del 2017, nella legge n. 176 del 2023 è stabilito il termine di novanta giorni per la costituzione di *equipe* multidisciplinari e multiprofessionali, già previste dal "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, adottato con accordo sancito in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281". Tali *equipe*, composte da pediatri con competenze auxologiche, psicologi dell'età evolutiva o neuropsichiatri infantili, mediatori culturali e assistenti sociali, sono responsabili degli accertamenti socio-sanitari, la cui procedura deve concludersi nel termine di sessanta giorni dalla data in cui tale accertamento è stato disposto dal magistrato.

Il Governo ha ricordato poi alla Corte, inoltre, che le previsioni di cui al citato decreto legge n. 133 del 2023 si pongono in linea con l'art. 24, paragrafo 2, lettera c) della direttiva 2013/33/UE, secondo il quale i minori non accompagnati che presentano domanda di protezione internazionale possono essere alloggiati in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo che dispongano di specifiche strutture per minorenni.

Con riferimento al periodo di permanenza nelle strutture di prima accoglienza per MSNA, è stata evidenziata la durata massima di 45 giorni, fermo restando che, decorso tale termine, i minori sono accolti nel Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI). A tal riguardo, il Ministero

dell'interno ha rappresentato[22] che tra luglio e settembre 2023 sono stati attivati 15 progetti per complessivi 750 posti per MSNA in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'Interno, ex art. 19, comma 1 del decreto legislativo n. 142 del 2015, volte ad assicurare l'accoglienza per il tempo strettamente necessario al successivo trasferimento in centri di secondo livello del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

Detti centri – attivati in seguito all'avviso pubblicato il 4 agosto 2022 per il finanziamento di 1000 posti per minori stranieri non accompagnati – sono finanziati con risorse del programma FAMI 2021-2027 (Fondo asilo migrazione ed integrazione). Per quanto riguarda le risorse residue, il Ministero dell'Interno ha pubblicato il 2 novembre un nuovo avviso per la realizzazione dei rimanenti 250 posti ai fini del raggiungimento dei 1000 posti previsti.

Il predetto Ministro ha inoltre emanato una direttiva per l'attivazione a cura delle Prefetture di ulteriori misure temporanee di accoglienza, in continuità con le circolari già emanate.

In definitiva, nell'ultimo quinquennio (2019- 2023) la capacità del SAI di accogliere minori stranieri non accompagnati è passata da 3.730 posti, finanziati in 155 progetti per MSNA nel 2019 a 6.150 posti, finanziati in 209 progetti per MSNA al 31 ottobre 2023.

Quanto più specificamente ai rimedi legali previsti in favore dei minori non accompagnati che vogliano lamentare le loro condizioni di accoglienza la legislazione italiana (art. 15, comma 6, d.lgs. 142 del 2015) prevede che "Avverso il provvedimento di diniego delle misure di accoglienza è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente".

Le informazioni rese con il bilancio d'azione presentato dal Governo sono state oggetto di esame nel corso della riunione n. 1492 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, tenutasi dal 12 al 14 marzo 2024. Nella decisione adottata all'esito di tale riunione, il Comitato dei Ministri ha ritenuto necessarie ulteriori misure per assicurare l'effettiva attuazione delle disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati e per garantire che, anche in situazioni di emergenza, i minori non accompagnati beneficiassero, di diritto e di fatto, della presunzione di minorità e delle garanzie minime che, secondo le sentenze della Corte, devono accompagnare la procedura di accertamento dell'età.

Il Comitato inoltre ha rilevato che la capacità dello Stato di accogliere i minori non accompagnati rimane insufficiente per garantire che gli stessi, non appena arrivino in Italia, siano collocati in strutture specializzate. Il Governo è stato, pertanto, invitato a fornire informazioni in merito, considerato che l'esame del caso, unitamente a quello trattato congiuntamente (*Darboe e Camara c. Italia* ricorso n. 5797/17), verrà ripreso in una delle riunioni del Comitato dei Ministri nel corso del 2025.

[22] Cfr Rapporto del Ministero dell'interno prot. 15154 del 12 settembre 2024

1.1.5. In materia applicazione retroattiva di leggi ad un procedimento giudiziario pendente e diritto ad un equo processo (articolo 6 e articolo 1 Protocollo 1)

Leoni c. Italia – Sentenza del 2 marzo 2023 (ricorso n. 50338/10)
Poletti c. Italia – Sentenza del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 50326/10)
Vainieri e altri c. Italia – Sentenza del 14 dicembre 2023 (ricorso n. 15550/11)
Bellotto e a. c. Italia- Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n. 5170/21 e altri 4)
Ortofrutticola società cooperativa- Sentenza del 13 luglio 2023 (ricorso 35538/16)

Esito:
violazione dell'articolo 6 §1
violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione (ricorso n. 50326/10).

QUESTIONE TRATTATA

Applicazione con effetto retroattivo di leggi di interpretazione autentica - Contenziosi in materia pensionistica rientranti nei filoni "pensionati svizzeri", "Fondo volo" e contributi previdenziali dipendenti imprese agricole. ***Leading cases Maggio e altri c. Italia, Stefanetti e altri c. Italia* e *Azienda Agricola Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia.***

I ricorsi *Leoni c. Italia* (n. 50338/10) e *Poletti c. Italia* (n. 50326/10), rientranti nel filone contenzioso "pensionati svizzeri", concernono il tema della determinazione dell'importo della pensione spettante ai ricorrenti, che, in base ad una Convenzione italo-svizzera del 1962, avevano trasferito in Italia i contributi versati in Svizzera per gli anni di lavoro ivi svolto.

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ("INPS"), al fine del calcolo della pensione aveva utilizzato un criterio teorico di retribuzione, più sfavorevole per il lavoratore. Ne scaturiva un contenzioso a livello nazionale, in pendenza del quale entrava in vigore la legge n. 296 del 2006, il cui articolo 1, comma 777, forniva un'interpretazione autentica del quadro normativo pertinente, confermando le modalità di calcolo utilizzate dall'INPS. In ragione dell'entrata in vigore della citata legge i giudici nazionali respingevano la domanda dei ricorrenti.

Il ricorso *Vainieri e altri c. Italia* (n. 15550/11), rientrante nel filone "Fondo Volo" (Fondo di previdenza per i dipendenti delle compagnie aeree), attiene all'applicazione con effetto retroattivo dell'articolo 2, comma 503, della legge n. 244 del 2007 sul loro trattamento pensionistico.

I ricorrenti, al momento del pensionamento avevano scelto di ricevere la liquidazione di una parte della loro pensione mediante il pagamento immediato di un capitale, mentre il rimanente trattamento doveva essere versato mensilmente. In tempi diversi avevano avviato un procedimento contro l'INPS per ottenere la rivalutazione del capitale, sulla base di coefficienti più favorevoli rispetto a quelli utilizzati dall' Istituto. Nelle more della pendenza dei procedimenti giudiziari, il

legislatore ha adottato la legge finanziaria n. 244 del 2007, il cui articolo 2, comma 503, ha previsto espressamente l'applicazione dei "coefficienti INPS". Sicché, le autorità nazionali decidevano i giudizi pendenti alla luce di quanto statuito dalla legge del 2007.

Analoga situazione si è verificata nella causa *Bellotto c. Italia* (n. 5170/21) e altri 4, nella quale i ricorrenti avevano lamentato l'applicazione retroattiva dell'articolo 1, comma 218, della legge n. 266/2005 del 23 dicembre 2005 ai procedimenti pendenti.

Anche il ricorso *Ortofrutticola società cooperativa c. Italia* (n. 35538/16) riguarda l'intervento legislativo in un procedimento in corso, causato dall'adozione della legge n. 326 del 2003, la quale stabiliva espressamente che i vantaggi e le esenzioni dai contributi previdenziali versati per i propri dipendenti, di cui beneficiavano le imprese agricole, non erano cumulativi, ma alternativi. In ragione dell'entrata in vigore della suddetta legge il tribunale respinse la domanda della società ricorrente.

Dinanzi alla Corte, in tutti questi casi, i ricorrenti hanno lamentato la violazione del diritto a un processo equo, ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e, in taluni casi, anche l'interferenza ingiustificata sui beni, contraria all'articolo 1, Protocollo 1 Cedu.

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

Il percorso argomentativo e decisionale delle sentenze in materia pensionistica 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 la sentenza *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, riconoscendo loro anche il ristoro del danno materiale.

Considerata la perfetta riconducibilità dei ricorsi in questione ai *leading cases* citati, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e, per il ricorso *Leoni*, anche dell'articolo 1, Protocollo 1.

Di particolare interesse è la motivazione della sentenza che ha riguardato la trattazione della questione afferente agli iscritti al Fondo volo. In tale fattispecie, la Corte ha richiamato i principi generali riguardanti la legislazione retroattiva volta a influenzare l'esito giudiziario di una controversia riassunti nei casi *Vegotex International SA c. Belgio* [GC], n. 49812/09, 3 novembre 2022,

D'Amico c. Italia, n. 46586/14, 17 febbraio 2022, e *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e 9 altri, CEDU 1999 - VII. Nel caso in esame, in linea con i propri precedenti, la Corte ha constatato che i giudici nazionali hanno deciso le controversie esclusivamente sulla base della legge finanziaria (v., in ogni caso, *Anagnostopoulos e altri c. Grecia*, n. 39374/98, § 21, CEDU 2000-XI), il cui scopo, secondo le argomentazioni del Governo, era quello di convalidare retroattivamente l'azione amministrativa posta in essere dall'INPS e tutelare l'equilibrio finanziario del "Fondo Volo".

La Corte ha rilevato che non vale a giustificare l'intervento normativo la circostanza che l'ingerenza fosse fondata su imperativi motivi di interesse generale, quale la tutela dell'interesse finanziario del "Fondo Volo" (*Vegotex International SA*, sopra citata, § 103).

Quanto al *ricorso Bellotto e altri 4*, la Corte ha affermato che, nel contesto delle controversie civili, benché in linea generale al legislatore non sia precluso di disciplinare, attraverso nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti dalle leggi vigenti, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6 vietano, salvo che per imperativi motivi di interesse generale, ogni ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia mirante a influire sulla determinazione giudiziaria di una controversia. Inoltre, ha fatto riferimento, per la decisione del caso, alla propria giurisprudenza in merito all'applicazione dell'articolo 1, comma 218, della legge n. 266/2005 ai procedimenti pendenti (*Agrati e altri c. Italia* (nn. 43549/08 e altri 2, 7 giugno 2011); *De Rosa e altri c. Italia* (nn. 52888/08 e altri 13, 11 dicembre 2012); *Caligiuri e altri c. Italia* (nn. 657/10 e altri 3, 9 settembre 2014); e *Cicero e altri c. Italia* (nn. 29483/11 e altri 4, 30 gennaio 2020), ritenendo di non doversene discostare. Ha, in sintesi, sancito la violazione dell'articolo 6 § 1 ritenendo che la norma del 2005 era stata determinante per la definizione del contenzioso pendente e che l'intervento del legislatore non era giustificato da imperativi motivi di interesse generale.

In merito alla doglianza relativa all'articolo 1, Protocollo 1, la Corte ha ritenuto che, nel caso di specie, malgrado la sua applicazione retroattiva, l'articolo 1, comma 218, della legge n. 266/2005 del 23 dicembre 2005 non abbia inciso sul diritto dei ricorrenti al pacifico godimento dei beni e non abbia compromesso il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse pubblico e la tutela dei diritti fondamentali della persona.

Anche con riferimento al caso *Ortofrutticola società cooperativa* la Corte non ha rinvenuto – nell'intervento della legge n. 326 del 2003 sul procedimento in corso - alcun motivo imperativo di interesse generale in grado di superare i pericoli inerenti all'uso di una legislazione retroattiva che ha avuto l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato era parte. Secondo la Corte, la legge ha avuto l'effetto di modificare in maniera definitiva il risultato della lite pendente, sostenendo la posizione dello Stato a scapito della società ricorrente. La sentenza fa rinvio al diritto e ai principi generali applicabili al caso in esame, riassunti nella sentenza

Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri, c. Italia (nn. 48357/07 e altri 3, §§ 5-15, 24 giugno 2014), nella quale la Corte aveva accertato che vi era stata violazione dell'articolo 6 § 1 (ibidem, §§ 76-89).

In assenza di nuove e convincenti argomentazioni da parte del Governo, la Corte ha, quindi, ritenuto di conformarsi ai propri precedenti, constatando la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

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

La Corte, con riferimento ai ricorsi *Leoni c. Italia e Poletti c. Italia*, in conseguenza delle accertate violazioni, ha riconosciuto ai ricorrenti un'equa soddisfazione a titolo di danno morale, oltre al danno materiale, in presenza delle circostanze indicate nei precedenti *Stefanetti* e *Maggio*.

Nella causa *Vainieri e altri c. Italia*, la Corte pronunciandosi in via equitativa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso e dell'incertezza giurisprudenziale, ha condannato lo Stato al pagamento dei danni patrimoniali, non patrimoniali e delle spese legali in favore dei ricorrenti.

Per quanto attiene al ricorso *Bellotto c. Italia*, la Corte ha ritenuto la constatazione di violazione sufficiente a risarcire il danno non patrimoniale subìto per effetto della violazione dei diritti di cui all'articolo 6. In ordine alle spese, considerata la natura ripetitiva dei ricorsi, la Corte ha riconosciuto a tale titolo la somma di 250 euro a ciascun ricorrente.

Con riguardo al ricorso *Ortofrutticola società cooperativa* la Corte ha ritenuto che, conformemente all'approccio adottato nella causa *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri*, il danno subìto rientrasse unicamente nella «perdita di *chance*», decidendo quindi di accordare in via equitativa alla società ricorrente la somma di 144.380 euro a titolo di danno materiale e 900 euro a titolo di danno morale, oltre costi e spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

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

Quanto alle misure generali relative ai ricorsi *Leoni e Poletti*, 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 web della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della giustizia, nonché sul sito Italgiureweb della Corte di cassazione.

1.1.6. In materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e diritto ad un equo processo– Legge "Pinto" (articolo 6 e articolo 13)

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

Menna e altri c. Italia – Sentenza 16 novembre 2023 (Ricorso n. 25728/16)

Esito:

violazione degli articoli 6 §1 e 13 della Convenzione

QUESTIONE TRATTATA

Ineffettività del rimedio *ex* lege Pinto. Eccessiva durata dei procedimenti innanzi ai giudici amministrativi.

I ricorrenti lamentavano la violazione del termine ragionevole di durata dei procedimenti e il mancato accoglimento della domanda di equa soddisfazione, ai sensi della "Legge Pinto", sulla base di alcune disposizioni del codice di procedura amministrativa.

In particolare, oggetto di censura erano gli effetti della disposizione prevista dall'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, nella versione del testo applicabile pro tempore alla causa, modificato dal decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo, che disponeva: "*La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione*"[23].

Secondo i ricorrenti, l'introduzione di un presupposto di ammissibilità per il ricorso risarcitorio, vale a dire l'obbligo di presentare una richiesta di fissazione urgente della data dell'udienza di prelievo nel procedimento giurisdizionale amministrativo, avrebbe messo in discussione la efficacia del rimedio, ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

- ***Violazione degli articoli 6 § 1 e 13***

La Corte ha richiamato i propri precedenti in merito all'applicazione della "legge Pinto" (rif. sentenza *Cocchiarella c. Italia* ([GC], n. 64886/01, §§ 23-31, CEDU 2006-V), sui procedimenti giudiziari amministrativi, affermando che il diritto e le prassi nazionali pertinenti possono essere rinvenuti anche nella sentenza *Olivieri e altri c. Italia* (nn. 17708/12, §§ 17-18 e 67-69, 25 febbraio 2016).

In particolare, la Corte ha rammentato che la durata " ragionevole " di un procedimento deve essere valutata secondo le circostanze del caso e utilizzando i seguenti criteri: complessità del caso, comportamento dei ricorrenti e quello delle autorità competenti, nonché la posta in gioco degli interessati (*Frydlender c. Francia* [GC], n. 30979/96, § 43, CEDU 2000 - VII).

[23] Attuale formulazione dell'articolo 54, comma 2, del DL 112 del 2008 "La richiesta di equa soddisfazione per lamentare la violazione prevista dall'articolo 2, primo comma della legge 24 marzo 2001, n. 89 nel procedimento dinanzi al giudice amministrativo non può essere introdotta se, nel procedimento in questione, non è stata presentata istanza di fissazione urgente dell'udienza ai sensi dell'articolo 71, secondo comma, del codice del procedimento amministrativo, né in relazione al periodo anteriore alla sua presentazione".

Ciò premesso, esaminati gli elementi posti alla sua attenzione, la Corte ha rilevato che non vi fossero ragioni idonee a giustificare o suffragare la durata complessiva del procedimento a livello nazionale e, pertanto, ha ritenuto che non soddisfacesse il requisito della "durata ragionevole" ai sensi degli articoli 6 e 13 della Convenzione.

➢ ***Applicazione dell'articolo 41***

Sulla scorta della documentazione in proprio possesso e dei precedenti giurisprudenziali (sentenza *Cocchiarella* citata), la Corte ha accordato ai ricorrenti che avevano presentato richiesta un'equa soddisfazione del danno morale.

1.1.7. In materia di diritto ad un equo processo e tutela dei beni, con riferimento alla mancata esecuzione di decisioni giudiziarie interne (articolo 6 della Convenzione e articolo 1 del Protocollo n. 1)

Gualtieri e a. c. Italia- Sentenza del 16 novembre 2023 (Ricorso n. 51336/09)

Giglio e Perretti c. Italia – Sentenza del 16 novembre 2023 (Ricorsi n.20475/22 e 28421/22)

Esito:

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

violazione dell'articolo 13 (solo ricorso 51336/09)

QUESTIONE TRATTATA

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

Le sentenze in esame originano dai ricorsi presentati dinanzi alla Corte di Strasburgo per lamentare, ai sensi degli articoli 6 § 1 e 1 Protocollo n. 1 (nonché 13, nel ricorso *Gualtieri e altri*), la mancata o tardiva esecuzione di provvedimenti giudiziari nazionali prevedenti il riconoscimento di diritti di credito (per mero esempio, indennizzi espropriativi, compensi professionali, indennizzi da licenziamento illegittimo), da loro vantati a vario titolo nei confronti di diverse articolazioni riconducibili a pubbliche amministrazioni (tra cui, Inps, Comuni, Consorzi intercomunali).

➢ ***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 l'esecuzione di una sentenza o di un decreto, di qualsiasi organo giurisdizionale, deve essere considerata parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6. In tali precedenti la Corte aveva evidenziato – tra l'altro – che la mancata esecuzione di provvedimenti giudiziari svuota di ogni significato la garanzia dell'articolo 6 Cedu e che, indipendentemente dalla complessità delle procedure di esecuzione o del suo sistema amministrativo, lo Stato è comunque tenuto, in virtù della Convenzione, ad assicurare a ogni persona il diritto a che le decisioni vincolanti ed esecutive siano eseguite entro un tempo ragionevole. Il carattere ragionevole di tale tempo deve essere valutato tenendo conto, in particolare, della complessità della procedura di esecuzione, del comportamento del ricorrente e delle autorità competenti, nonché dell'importo e della natura della somma accordata dal giudice.

Inoltre, come emerge dalla motivazione delle sentenze pronunciate in casi simili, 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.

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

In favore di ciascun ricorrente nelle cause in esame, la Corte ha ritenuto di accordare un' equa soddisfazione e il rimborso delle spese di lite.

La Corte ha, inoltre, richiesto allo Stato di assicurare, con misure adeguate, l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari interni ancora ineseguiti.

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 si inquadrano nell'ambito della più vasta e complessa tematica del *vulnus* arrecato all'effettività della tutela apprestata dalla Convenzione, 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.

1.1.8. In materia di diritto ad un equo processo sotto il profilo dell'equità intrinseca del processo: pubblicità delle udienze e imparzialità del giudice (articolo 6 della Convenzione)

Urgesi e altri c. Italia – Sentenza dell'8 giugno 2023 (Ricorso n. 46530/09)

Esito:

violazione dell'articolo 6 § 1

QUESTIONE TRATTATA

Procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione – Mancanza di pubblicità delle udienze - Mancanza di imparzialità di un giudice nazionale – Mancata astensione per gravi ragioni di opportunità.

Questi i fatti all'origine del ricorso.

Urgesi e altri soggetti erano stati condannati in primo grado, in sede penale. In appello, la condanna era stata confermata. Nel processo d'appello, le funzioni di pubblico ministero erano state svolte da U.M.

A seguito della condanna in primo grado, era iniziato anche un procedimento di prevenzione, volto sia alla sorveglianza speciale degli imputati sia alla confisca di loro beni.

Il tribunale di Taranto aveva disposto l'applicazione delle misure richieste, basandosi sui fatti emersi nel corso del procedimento penale, misure confermate in secondo grado.

Nel corso del procedimento di appello, U.M., membro del collegio giudicante e relatore della causa, aveva chiesto di potersi astenere per gravi motivi di opportunità (art. 36, comma 1, lett. h), c.p.p.), avendo lo stesso giudice espresso le sue valutazioni, quale pubblico ministero, nel giudizio penale relativo agli stessi fatti. Ma la richiesta di astensione non veniva accolta dal presidente della Corte d'appello. Il successivo ricorso alla Corte di cassazione veniva respinto.

Dinanzi alla Corte, i ricorrenti, invocando l'articolo 6 della Convenzione, hanno lamentato la mancanza di imparzialità della Corte d'appello che aveva deciso sull'applicazione di misure di prevenzione, a causa della presenza al suo interno di un magistrato, il quale, come pubblico ministero, si era già espresso sulla responsabilità penale di alcuni di essi. Hanno lamentato, inoltre, anche la mancanza di pubblicità delle udienze tenute nell'ambito del procedimento.

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

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

Preliminarmente, la Corte ha effettuato una ricostruzione normativa delle disposizioni in materia di imparzialità degli organi giudiziari interni dello Stato italiano, riportando anche gli sviluppi giurisprudenziali sul tema.

Ha rilevato, in particolare, che la disciplina interna prevede l'obbligo del giudice di astenersi (articolo 36 codice di procedura penale) in determinati casi legislativamente previsti. Al riguardo, ha richiamato la sentenza n. 113 del 2000, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto che l'articolo 36, comma 1, lett. h), c.p.p. dovesse essere interpretato nel senso che esso include la situazione nella quale una mancanza di imparzialità deriva dall'esercizio, da parte di un giudice, di funzioni che ha svolto nell'ambito di un altro procedimento.

Nel merito delle doglianze, con riferimento alla lamentata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, sotto il profilo della mancanza di pubblicità delle udienze del procedimento di prevenzione, il Governo ha formulato una dichiarazione unilaterale, riconoscendo la violazione. Tale riconoscimento si è basato sul fatto che, all'epoca in cui si è svolto il procedimento, i ricorrenti, effettivamente, non avevano la possibilità di chiedere un'udienza pubblica dinanzi alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello.

Questa situazione di contrasto con l'ordinamento convenzionale è stato, successivamente, affrontato e risolto dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 93 del 12 marzo 2010, alla luce dei principi espressi dalla Corte Edu (sentenza del 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*, ricorso n. 399/02; sentenza dell'8 luglio 2008, *Perre e altri c. Italia*, n. 1905/05; sentenza del 5 gennaio 2010, *Bongiorno e altri c. Italia*, n. 4514/07), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni relative al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali (art. 4 L. n. 1423/1956 e art. 2 ter L. 575/1965), nella parte in cui non riconoscevano agli interessati il diritto di chiedere lo svolgimento del procedimento in udienza pubblica.

Per le ragioni esposte, la Corte Edu non ha proseguito l'esame del ricorso *in parte qua*.

Quanto alla lamentata violazione dell'articolo 6, con riferimento al profilo della mancanza di imparzialità della Corte d'appello, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza consolidata in materia, secondo cui l'imparzialità può essere valutata con un approccio soggettivo, tenendo conto del fatto che il giudice abbia espresso convinzioni personali di pregiudizio, e secondo un approccio oggettivo, che consiste nel determinare se il tribunale abbia offerto, in particolare attraverso la sua composizione, garanzie sufficienti per escludere qualsiasi dubbio legittimo circa la sua imparzialità (si vedano, per esempio, *Kyprianou c. Cipro* [GC], n. 73797/01, § 118, CEDU 2005-XIII, e *Micallef c. Malta* [GC], n. 17056/06, § 93, CEDU 2009).

Alla stregua dei propri precedenti, la Corte ha ritenuto opportuno esaminare la doglianza unicamente sotto il profilo dell'esigenza di imparzialità oggettiva.

Al riguardo, ha osservato che i due procedimenti in esame, quello penale e quello per l'applicazione delle misure di prevenzione, riguardavano in parte le stesse questioni, in parte questioni sufficientemente connesse per ritenere giustificati i timori dei ricorrenti di una mancanza di imparzialità. Difatti, la Corte d'appello, deliberando sulle misure di prevenzione, ha esaminato, anzitutto, se esistevano seri indizi di partecipazione dei due ricorrenti ad un'associazione di tipo mafioso, reato per il quale aveva proceduto, nell'ambito del processo penale, il pubblico ministero U.M.. Del pari, per quanto riguarda il ricorrente Urgesi, la Corte ha rilevato che la sua condanna per il reato di usura nell'ambito del processo penale era stata determinante nella decisione di applicare misure di prevenzione nei suoi confronti.

Ritenendo, pertanto, le questioni strettamente connesse, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, rilevando l'assenza di imparzialità del giudice d'appello nella decisione sull'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti dei ricorrenti.

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

Nel dispositivo della sentenza, la Corte ha preso atto della dichiarazione unilaterale del Governo convenuto in merito alla doglianza relativa all'assenza di pubblica udienza e ha deciso di cancellare questa parte del ricorso dal ruolo, conformemente all'articolo 39 della Convenzione.

Per quanto riguarda la doglianza relativa alla mancanza di imparzialità della Corte d'appello ha constatato, invece, la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Quanto al danno subito dai ricorrenti, considerato che non era prevedibile l'esito di un procedimento conforme all'articolo 6 della Convenzione, la Corte ha respinto le domande presentate dai ricorrenti in tal senso, non ravvisando un nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto. Ha comunque accordato a Urgesi e ad altri due ricorrenti, sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, un equo indennizzo a titolo di danno morale.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme dovute ai ricorrenti esaurisce il profilo delle misure individuali.

In ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 46 della Convenzione, la sentenza è stata ufficialmente tradotta in italiano e resa disponibile sul sito web del Ministero della giustizia il 7 dicembre 2023, nonché diffusa alle autorità giudiziarie coinvolte. La sentenza è resa altresì disponibile sui siti web della Presidenza del Consiglio dei ministri e sul sito italgiureweb della Corte di cassazione.

1.1.9. In materia di diritto ad un equo processo sotto il profilo della mancata riapertura del processo e della c.d. decisione "a sorpresa" (articolo 6 della Convenzione).

Shala c. Italia - Sentenza del 31 agosto 2023 (Ricorso n. 71304/16)

Esito:

violazione dell'articolo 6 § 1

QUESTIONE TRATTATA

Diritto ad un equo processo – Decisione in contumacia – Cattura ed estradizione del condannato latitante - Mancata riapertura del processo – Decisione c.d. "*a sorpresa*" dei giudici interni

Con ricorso presentato alla Corte Edu il 29 novembre 2016, il ricorrente Shala aveva lamentato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, in relazione all'equità del procedimento penale nei suoi confronti, conclusosi con sentenza di condanna per traffico di stupefacenti, emessa in contumacia e, quindi, senza avere avuto la possibilità reale ed effettiva di difendersi.

Il ricorrente, senza fissa dimora e, agli atti delle indagini, risultante residente a Bratislava in luogo ignoto, fu considerato irreperibile e fu dichiarato latitante. Del processo a suo carico, venne a conoscenza in occasione dell'arresto da parte delle autorità albanesi.

A seguito dell'estradizione in Italia per scontare la pena, si è rivolto alla Corte d'appello con richiesta di rimessione in termini ai sensi dell'art. 175 c.p.p. per proporre gravame avverso la sentenza contumaciale di condanna. Ottenuto un nuovo termine, il ricorrente ha chiesto la rinnovazione del giudizio di primo grado o di essere ammesso al rito abbreviato. La Corte d'appello non ha accolto tale richiesta e ha confermato la sentenza contumaciale di condanna, sulla base del rilievo che egli si era volontariamente sottratto all'arresto (da alcune intercettazioni emergeva che il ricorrente era a conoscenza dell'arresto di altre persone coinvolte nel traffico di sostanze stupefacenti e temeva di poter essere arrestato). Il ricorso per cassazione è stato respinto.

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

La Corte ha ritenuto che gli argomenti invocati dai tribunali interni non fossero sufficienti a provare in modo inequivocabile che il ricorrente aveva cercato di sottrarsi al processo o aveva rinunciato al suo diritto a comparire. Al riguardo, ha richiamato i propri precedenti (cause *Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, §§ 81-95, CEDU 2006 II, e *Huzuneanu*, n. 36043/08, §§ 27-32, 1° settembre 2016, §47 48), per un riassunto dei pertinenti principi applicabili al caso di specie.

Nello specifico, la Corte, per valutare la fondatezza delle doglianze avanzate, ha ritenuto di dover verificare se il ricorrente, condannato in contumacia, abbia avuto l'effettiva possibilità di ottenere un riesame del merito delle accuse da parte di un tribunale e la possibilità di essere sentito

nell'esercizio dei suoi diritti di difesa (si vedano *Sejdovic c. Italia,* sopra citata, 105, e *Rizzotto c. Italia* (n. 2), n. 20983/12, §§ 53-54, 5 settembre 2019).

La Corte ha constatato che, nel caso di specie, il ricorrente non ha avuto la possibilità di far riaprire il procedimento *ab initio*, ma soltanto di impugnare la sentenza di primo grado, con tutte le limitazioni inerenti al procedimento di appello. Non è stato mai sentito durante il giudizio di appello e non ha potuto eccepire l'incompetenza territoriale del giudice. Anche il fatto di essere stato rappresentato da un difensore d'ufficio in un procedimento in contumacia, secondo la Corte, non era di per sé una garanzia sufficiente contro il rischio di iniquità (si veda *Huzuneanu*, sopra citata, §§ 47-49). Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, per la lesione del diritto ad un equo processo.

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

Il ricorrente non aveva formulato richieste risarcitorie, considerando la riapertura del processo una adeguata equa soddisfazione.

Quanto al richiesto pagamento delle spese legali sostenute e da sostenere in caso di riapertura del processo, la Corte ha riconosciuto il diritto al rimborso delle spese documentate per il processo dinanzi ad essa, respingendo, invece, in quanto meramente ipotetica, la richiesta di rimborso di quelle che sarebbero da sostenere per la riapertura del processo.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, oltre al pagamento delle somme dovute, che è stato regolarmente effettuato, si evidenzia, in particolare, che con la sentenza emessa in data 8 marzo 2024, sulla richiesta proposta dal sig. Shala Sami ai sensi dell'articolo 628-*bis* c.p.p., la Corte di cassazione, in osservanza del *dictum* della Corte Edu (punti 7 e 8 della pronuncia), ha assunto i "*provvedimenti idonei a rimuovere gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla violazione, disponendo, ove occorre (e solo in questo caso), la revoca della sentenza o del decreto penale di condanna*". Tale ultima necessità, nel caso di specie, non è stata riscontrata dalla Corte di cassazione, "*in quanto l'interesse sotteso alle varie iniziative dell'imputato – in sede nazionale e convenzionale – è risultato sempre quello di essere giudicato con il rito abbreviato e, dunque, di ottenere una riduzione della pena […] riduzione che, pertanto, può essere disposta anche da questa Corte, previo annullamento della sentenza senza rinvio limitatamente alla determinazione della sanzione irrogata allo Shala.*".

La Corte ha, conseguentemente, annullato senza rinvio la sentenza impugnata limitatamente alla pena irrogata e l'ha rideterminata in 17 anni e 4 mesi di reclusione.

Quanto alle misure di ordine generale, la sentenza è stata tradotta il 5 dicembre 2023 e resa subito disponibile sul sito web del Ministero della giustizia il 22 dicembre 2023. E' stata anche oggetto di diffusione agli Uffici giudiziari coinvolti.

1.1.10. In materia di diritto ad un equo processo sotto il profilo della mancata c.d. decisione "a sorpresa". (articolo 6 della Convenzione)

Ben Amamou – Sentenza del 29 giugno 2023 (Ricorso n. 49058/20)

Esito:

violazione dell'articolo 6 §1

QUESTIONE TRATTATA

Diritto ad un equo processo –Decisione c.d. "*a sorpresa*" dei giudici interni

In sintesi, la vicenda all'origine al ricorso.

A seguito di un sinistro stradale causato da un veicolo non identificato, il ricorrente proponeva ricorso al Tribunale di Perugia, ai sensi dell'articolo 141[24] del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle Assicurazioni Private - CAP), al fine di ottenere dalla compagnia di assicurazione del veicolo su cui era trasportato come passeggero al momento del sinistro, il risarcimento delle gravi lesioni personali riportate.

La dinamica dell'incidente, come ricostruita dai giudici nazionali, faceva riferimento alla turbativa alla circolazione derivante dal movimento imprudente di un'autovettura rimasta non identificata che aveva costretto il conducente del veicolo, sul quale era trasportato il ricorrente, a porre in essere una repentina manovra d'emergenza, conclusasi rovinosamente.

Il ricorso, rigettato nei primi due gradi di giudizio, sulla base della ritenuta applicazione della norma invocata ai soli casi in cui i veicoli coinvolti nell'incidente siano almeno due e tutti identificabili e regolarmente assicurati, veniva respinto definitivamente dalla Corte di cassazione con la sentenza, contestata dinanzi alla Corte Edu, ove affermava che l'articolo 141 del CAP

[24] Art. 141. (Risarcimento del terzo trasportato): "*1. Salva l'ipotesi di sinistro cagionato da caso fortuito, il danno subito dal terzo trasportato è risarcito dall'impresa di assicurazione del veicolo sul quale era a bordo al momento del sinistro entro il massimale minimo di legge, fermo restando quanto previsto all'articolo 140, a prescindere dall'accertamento della responsabilità dei conducenti dei veicoli coinvolti nel sinistro, fermo il diritto al risarcimento dell'eventuale maggior danno nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile civile, se il veicolo di quest'ultimo è coperto per un massimale superiore a quello minimo.*
2. Per ottenere il risarcimento il terzo trasportato promuove nei confronti dell'impresa di assicurazione del veicolo sul quale era a bordo al momento del sinistro la procedura di risarcimento prevista dall'articolo 148.
3. L'azione diretta avente ad oggetto il risarcimento è esercitata nei confronti dell'impresa di assicurazione del veicolo sul quale il danneggiato era a bordo al momento del sinistro nei termini di cui all'articolo 145. L'impresa di assicurazione del responsabile civile può intervenire nel giudizio e può estromettere l'impresa di assicurazione del veicolo, riconoscendo la responsabilità del proprio assicurato. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del capo IV.
4. L'impresa di assicurazione che ha effettuato il pagamento ha diritto di rivalsa nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile civile nei limiti ed alle condizioni previste dall'articolo 150.".

presuppone una responsabilità condivisa dei conducenti dei vari veicoli coinvolti o esclusiva del veicolo che trasportava il ricorrente.

Di qui, il ricorso alla Corte Edu, nel quale il ricorrente ha sostenuto la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, ritenendo che la Corte di cassazione, adducendo argomentazioni che non erano comprese nei motivi di ricorso e che non concernevano aspetti trattati nei gradi di merito, avesse violato il suo diritto ad un equo processo e il diritto al contradditorio. In particolare, il Giudice di legittimità, per emettere la decisione di rigetto si era basato su un'interpretazione dell'articolo 141 CAP, che da un lato, non era stata oggetto di dibattito in contraddittorio e, dall'altro, aveva privato il ricorrente del suo diritto di accesso a un tribunale.

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

Accogliendo la prospettazione del ricorrente, la Corte ha ritenuto sia stata assunta, nei suoi riguardi, una "decisione a sorpresa", fondata su ragioni non sottoposte al previo contraddittorio tra le parti, con conseguente violazione dell'art. 6 della Convenzione.

In particolare, nella sentenza viene evidenziato che l'aspetto su cui la Suprema Corte ha fondato la decisione finale, vale a dire la piena ed esclusiva responsabilità del conducente dell'altro veicolo coinvolto nel sinistro stradale, peraltro non identificato:

• non era stato posto a fondamento di alcuna delle decisioni rese all'esito dei presupposti giudizi di merito di primo e secondo grado (si vedano i punti 56 e ss. della decisione);

• non aveva costituito oggetto di alcuno dei motivi di contestazione sottoposti allo scrutinio della Corte di cassazione, tanto in via principale, quanto in via incidentale (si vedano i punti 61 e ss. della decisione).

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

La Corte, pur rilevando la violazione convenzionale, non ha condannato lo Stato al pagamento dell'equa soddisfazione a favore del ricorrente, non avendo quest'ultimo formulato alcuna richiesta in proposito.

- ***L'opinione dissenziente del giudice italiano***

Si segnala che la sentenza non è stata adottata all'unanimità dal collegio, ma con la "*dissenting opinion*" del giudice italiano, Raffaele Sabato.

In estrema sintesi, il giudice Sabato ha sottolineato che, alla stregua dei principi enunciati nella recente sentenza resa dalla Grande Camera nel caso "*Vegotex International S.a. c. Belgio*", ric. n. 49812/2009, al fine di stabilire se i fatti valorizzati nella decisione finale siano stati precedentemente

dedotti in giudizio, esplicitamente o anche solo implicitamente, da almeno una delle parti, assicurando così il diritto di difesa e il diritto a un giusto processo, alla stregua dell'articolo 6, § 1, della Convenzione, si sarebbe dovuto procedere ad una verifica sostanziale e non meramente formale.

A parere del giudice italiano, nella sentenza in esame il collegio avrebbe, dunque, disatteso tali consolidati principi.

➢ ***La richiesta di rinvio alla Grande Camera***

Il Governo aveva ritenuto, con l'Avvocatura generale dello Stato, l'opportunità del riesame della sentenza da parte della Grande Camera, in particolare per scongiurare le non trascurabili ripercussioni sul sistema processuale interno dell'eventuale consolidamento del principio di diritto enunciato dalla sentenza della Corte.

L'istanza di riesame è stata tuttavia respinta dalla Grande Camera, composta da 5 membri, in data 6 novembre 2023 e, pertanto, ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, la sentenza del 29 giugno 2023 è divenuta definitiva il 6 novembre 2023.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il ricorrente non ha presentato domanda di equa soddisfazione. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che non fosse motivo di assegnargli alcuna somma a tale riguardo.

La sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti web del Ministero della giustizia, della Presidenza del Consiglio dei ministri e su Italgiureweb della Corte di cassazione.

1.1.11. In materia di tutela dei beni, con particolare riferimento alla privazione della proprietà per causa di pubblica utilità (articolo 1 Protocollo 1)

1) Compostella e Salamone c. Italia - Sentenza del 2.2.2023 (Ricorsi 46306/06 e 24940/07)

2) Gallo c. Italia - Sentenza del 9.2.2023 (Ricorso n. 11061/05)

3) Aprile c. Italia - Sentenza del 9.3.2023 (Ricorso 11557/09)

4) Palazzi c. Italia - Sentenza del 23.3.2023 (Ricorso n. 24820/03)

5) Bonacchi e altri c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorsi n. 34363/07 e 54669/08)

6) Ferrara e altri c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorsi 54592/07, 22915/09, 43955/09, 43275/12)

7) Lerro e altri c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorso 468/08 e 16108/11)

8) Crestacci c. Italia - Sentenza del 6.4.2023 (Ricorso n. 37894/04)

9) Barone c. Italia - Sentenza dell'1.6.2023 (Ricorso n. 23668/05)

10) Quaglia e altri c. Italia - Sentenza del 29.6.2023 (Ricorso n.14696/10)

11) Istituto diocesano per il sostentamento del clero di Capua e altri c. Italia - Sentenza del 13.07.2023 (Ricorso 41591/07)

12) Previdi c. Italia - Sentenza del 12.10.2023 (Ricorso n. 18216/15)

13) Autru Ryolo c. Italia - Sentenza 12.10.23 (Ricorso n. 9112/10)

14) La Spada c. Italia - Sentenza 26.10.2023 (Ricorso 2731/14)

Esito:

violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1

QUESTIONE TRATTATA

Ingerenza sproporzionata nel diritto di proprietà. Inadeguatezza e insufficienza dell'indennità di esproprio e misura del risarcimento per l'illegittima privazione del terreno. Quantum dell'indennità per la perdita di opportunità subita dall'inizio dell'occupazione legittima fino alla data della perdita della proprietà. Calcolo sulla base del valore di mercato del terreno.

In materia di espropriazione, le sentenze della Corte che hanno portato alla declaratoria della violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione seguono, anche per l'anno 2023, il solco della giurisprudenza già tracciata in materia. In particolar modo, il contenzioso si è concentrato soprattutto sulla materia delle espropriazioni c.d. indirette[25].

➢ *Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1*

Nei casi di espropriazione indiretta o "acquisitiva", la Corte ha accertato che i ricorrenti sono stati privati dei loro beni, riconoscendo un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni incompatibile con il principio di legalità, con conseguente violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1.

In molte pronunce è stata riconosciuta l'inadeguatezza degli importi delle indennità di espropriazione o l'insufficienza della indennità per occupazione illegittima antecedente al provvedimento di esproprio, come nel caso *Compostella e Salamone* (Ricorsi nn. 46306/06 e 24940/07 - Sentenza del 2 febbraio 2023). La c.d. indennità di occupazione con riconoscimento di un indennizzo basato sui criteri stabiliti dall'articolo 5-*bis* della legge 8 agosto 1992 n. 359 è stato censurato dalla Corte, la quale ha constatato che l'indennità per il periodo di occupazione legittima va calcolata sulla base del valore di mercato del terreno, non riscontrando alcun motivo per discostarsi dalla propria precedente giurisprudenza (cfr. *Luigi Serino c. Italia* (n. 3), n. 21978/02, §§ 37-39, 12 ottobre 2010).

[25] Tale modalità di esproprio si verifica quando lo Stato, per motivi di pubblica utilità, limita o impedisce l'uso di un bene senza dichiararne l'esproprio, sottraendolo di fatto al proprietario. Si tratta di una violazione del diritto di proprietà, garantito dalla Costituzione e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

In altri casi affrontati, in assenza di un provvedimento di indennizzo, a seguito del rigetto della domanda giudiziale e dell'esaurimento dei gradi di giudizio interno, la Corte ha provveduto a liquidare il danno patrimoniale, come nel caso *Gallo c. Italia* (ricorso n. 11061/05– sentenza del 9 febbraio 2023), richiamando i criteri fissati nei propri precedenti in materia, sia sulla ricevibilità del ricorso (cfr. *Guiso-Gallisay c. Italia* (equa soddisfazione) [GC], n. 58858/00, §§ 18-48, 22 dicembre 2009) che nel merito della domanda (tra numerosi altri precedenti, *Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, §§ 63-73, CEDU 2000-VI, e, più recentemente, *Messana c. Italia*, n. 26128/04, §§ 38-43, 9 febbraio 2017).

I criteri pertinenti al fine del calcolo del danno patrimoniale nei casi di espropriazione indiretta, esposti nella citata sentenza *Guiso-Gallisay*, fanno riferimento al valore di mercato del bene all'epoca dell'espropriazione, come dichiarato nelle perizie disposte dal tribunale elaborate nel corso dei procedimenti nazionali.

Meritano separata menzione alcune pronunce come la sentenza del 23 marzo 2023, resa sul ricorso Palazzi c. Italia, nel quale le ricorrenti, invocando l'articolo 1 del Protocollo n. 1, lamentavano di essere state private dei loro terreni, per mezzo dell'espropriazione indiretta, in maniera illecita, e di avere ottenuto un'indennità insufficiente. Inoltre, ai sensi dell'articolo 6 §, lamentavano l'eccessiva durata del procedimento civile e l'insufficienza del risarcimento ottenuto dinanzi alla Corte d'appello di Roma, adita ai sensi della legge Pinto.

La prima doglianza è stata dichiarata inammissibile, per mancata qualità di vittima delle ricorrenti, avendo esse ottenuto un risarcimento calcolato sul valore venale del bene espropriato.

La Corte ha, invece, accolto - in linea con i criteri risultanti dalla giurisprudenza ben consolidata in materia (*in primis*, *Cocchiarella c. Italia* [GC], n. 64886/01, CEDU 2006-V) - la lamentata violazione dell'articolo 6, rilevato che la causa principale era iniziata il 13 marzo 1995 ed era ancora pendente in primo grado il 4 aprile 2003, quando è intervenuta la decisione della Corte d'appello sul rimedio Pinto.

Nella pronuncia del 6 aprile 2023 sul ricorso *Bonacchi e altri c. Italia*, la Corte ha confermato il principio che la quantificazione dell'indennità spettante per il periodo di occupazione dei terreni antecedente all'emanazione del decreto di esproprio, in misura pari agli interessi legali applicati agli importi accordati quale indennità di espropriazione, comporta che tali importi risultino sensibilmente inferiori a quelli che i ricorrenti avrebbero ottenuto se essi fossero stati calcolati sulla base del valore di mercato dei beni. Ha inoltre ribadito che la riscossione di tributi sulle indennità di espropriazione non costituisce un'ingerenza sproporzionata ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si veda *Cacciato c. Italia*, n. 60633/16, decisione del 16 gennaio 2018, § 32), principio espresso anche in una successiva pronuncia (sentenza 13 luglio 2023, *Istituto Diocesano per il sostentamento del clero di*

Capua e altri c. Italia - ricorsi n. 41591/07 e altri 2). In tal caso, con riguardo al danno materiale subito dai ricorrenti, essendo già stati restituiti alle parti i terreni e i fabbricati contestati, la Corte ha esaminato le richieste di risarcimento soltanto per quanto riguarda l'indisponibilità del terreno; il degrado degli edifici costruiti; la perdita di valore del bene prima della restituzione.

Nella sentenza sul ricorso *Previdi c. Italia*, con cui ricorrente aveva lamentato di non essere stato adeguatamente indennizzato per il danno causato dall'indisponibilità del terreno durante il periodo di occupazione legittima, la Corte, richiamando i precedenti in base ai quali il ricorrente ha il diritto di ricevere una riparazione per la perdita di opportunità subita dall'inizio dell'occupazione legittima fino alla data della perdita della proprietà (cfr. *Guiso-Gallisay*, sopra citata, § 107), nel caso di specie, ha rilevato che i tribunali nazionali non avevano accordato somme a tale titolo e che, conseguentemente, il ricorrente non aveva ricevuto una riparazione adeguata e sufficiente per la violazione lamentata.

Infine, in due pronunce (sul ricorso *Autru Ryolo c. Italia* e sul ricorso *La Spada c. Italia*), la Corte ha accolto le doglianze dei ricorrenti in merito al valore del bene oggetto di espropriazione, ritenendo che il criterio del valore medio agricolo del bene adottato dalle autorità nazionali non tiene conto del valore di mercato e/o venale del bene, in ciò richiamando la propria giurisprudenza in materia (*Preite c. Italia*, n. 28976/05, § 51, 17 novembre 2015).

Nel caso *La Spada*, la sentenza ha riguardato l'occupazione di un fondo subita dal ricorrente, proprietario del terreno, effettuata dal comune di Milazzo nel quadro di una procedura di espropriazione per pubblica utilità finalizzata alla costruzione di una strada. La causa intentata dal ricorrente per lamentare l'illegittimità dell'occupazione e ottenere il risarcimento dei danni subiti era stata definita, in sede nazionale, con la sentenza del 6 marzo 2006, confermata dalla Corte di cassazione, con cui la Corte d'appello di Messina aveva dichiarato illegittima l'occupazione e riconosciuto al ricorrente il diritto al pagamento del fondo e al risarcimento dei danni subiti. L'11 gennaio 2013, tuttavia, il comune di Milazzo che, nel frattempo, non aveva provveduto a dare esecuzione alla sentenza, era stato dichiarato in stato di dissesto. Il 1° luglio 2013, il ricorrente veniva ammesso alla procedura di accertamento del passivo.

La Corte ha dichiarato l'avvenuta violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 Cedu in ragione dell'espropriazione illegittima e dell'articolo 1 del Protocollo 1, in connessione con l'articolo 6 Cedu, in ragione della mancata esecuzione delle sentenze delle giurisdizioni interne da parte dell'Amministrazione comunale debitrice in stato di dissesto finanziario.

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

La Corte, in conseguenza dell'accertata violazione, ha riconosciuto ai ricorrenti un'equa soddisfazione a titolo di danno morale e materiale, nonché per le spese, ove previste (ad eccezione del caso *Aprile c. Italia*, ove il ricorrente non aveva avanzato alcuna istanza).

Nella sentenza sul ricorso *Previdi c. Italia*, nel ribadire le precedenti linee di indirizzo in merito al riconoscimento del danno patrimoniale, con specifico riguardo al danno derivante dalla perdita del bene, la Corte ha rammentato che il ricorrente deve presentare una documentazione in grado di dimostrare, nella misura del possibile, non soltanto l'esistenza del danno, ma anche il suo ammontare o valore. Alla luce di tali considerazioni e del fatto che il ricorrente non aveva presentato prove di un ulteriore danno patrimoniale derivante dalla perdita del bene, la Corte non ha accordato alcuna somma a tale titolo, deliberando una somma pari a 6.000 euro in via equitativa, per il danno patrimoniale dovuto alla perdita di opportunità.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Per la gran parte delle pronunce si è già provveduto alla liquidazione dei danni materiali, morali e delle spese, secondo le previsioni e quantificazioni riportate nelle diverse pronunce.

Quanto alle misure generale le sentenze sono state tradotte in italiano e rese disponibili sui siti web della Presidenza del Consiglio e del Ministero della giustizia, nonché sul sito Italgiureweb della Corte di cassazione.

1.1.12. In materia di tutela dei legami familiari, del diritto di ogni persona al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8)

Calvi e C.G c. Italia - Sentenza del 26.6.2023 (Ricorso 46412/21)

Esito:

violazione dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale

QUESTIONE TRATTATA

Applicazione della misura dell'amministrazione di sostegno a una persona anziana e ricovero di quest'ultima in una RSA (residenza sanitaria assistenziale). Isolamento sociale dal mondo esterno. Mancata tutela di persone in condizione di vulnerabilità e mancata adozione di misure adeguate ai fini del mantenimento dei rapporti affettivi e sociali con i familiari.

Il ricorso riguarda l'applicazione della misura dell'amministrazione di sostegno richiesta da un congiunto nei confronti del ricorrente C.G., a causa di permanente prodigalità, e il conseguente isolamento sociale derivato dal ricovero, contro la sua volontà, in una RSA (residenza sanitaria assistenziale), disposta dal giudice tutelare, nonché il diniego di misure alternative più volte richieste dal ricorrente.

In particolare, ricorrono innanzi alla Corte il sig. Augusto Calvi («il primo ricorrente»), che agisce in nome proprio e del cugino C.G. («il secondo ricorrente»), sottoposto alla citata misura dell'amministrazione di sostegno.

Nel corso della procedura, veniva effettuata una prima perizia che attestava l'inesistenza di conclamate patologie psichiatriche; successivamente, all'esito di un ulteriore accertamento tecnico, si certificava il progredire di un disturbo narcisistico della personalità che influiva parzialmente sulle capacità di determinazione di C.G.. Si successero nel tempo altri accertamenti e furono sostituiti diversi amministratori di sostegno.

Si perveniva, infine, su espressa richiesta dell'amministratore di sostegno e contro la volontà del C.G., al ricovero nella RSA, ricovero rifiutato da quest'ultimo che, per protesta, smetteva di nutrirsi.

La situazione si aggravava nel corso del tempo, anche in considerazione delle varie misure restrittive che, anche a cagione della pandemia, venivano imposte nella gestione delle RSA ed a tutela di soggetti particolarmente deboli. La situazione tuttavia presentava elementi di singolarità tanto che, in data 18.3.2021, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, indirizzava alla Procura presso il Tribunale di Lecco una raccomandazione con la quale invitava a valutare se ricorrere al giudice tutelare per una radicale rivalutazione della situazione, considerato altresì che il giudice aveva precluso al C.G., su indicazione dell'amministratore di sostegno, di avere rapporti e contatti con i suoi familiari ed in particolare con il cugino (altro ricorrente dinanzi alla Corte Edu).

Più volte il Garante interveniva personalmente all'interno della RSA e riscontrava una situazione di intenso isolamento sociale, reiterando la prospettazione di una radicale modifica della condizione di ricovero del C.G. anche in vista di un rientro, seppur graduale, all'interno della propria abitazione.

Si giungeva altresì nel corso del febbraio 2023 ad un incontro tra il Garante medesimo, il Sindaco del comune di residenza del C.G. ed il responsabile dei servizi sociali per consentire al C.G. un tenore di vita che, pur rispettoso delle sue necessità di assistenza, realizzasse compiutamente le sue aspirazioni soggettive.

Dinanzi alla Corte, il primo ricorrente ha lamentato l'impossibilità di stabilire dei contatti con il secondo ricorrente e ha contestato le decisioni del giudice tutelare. Il secondo ricorrente, C.G., ha lamentato di essere stato collocato in una residenza sanitaria assistenziale dal 2020 e di trovarsi, da un lato, nell'impossibilità di ritornare al proprio domicilio e, dall'altro, di ricevere visite, senza il consenso dell'amministratore di sostegno e del giudice tutelare. Ha affermato, inoltre, che, nonostante in più occasioni avesse manifestato la volontà di tornare al proprio domicilio e di

incontrare la propria famiglia, l'amministratore di sostegno ed il personale della RSA avevano ignorato ogni richiesta, anzi, avevano cercato di allontanarlo dai suoi congiunti. Per questi motivi ha eccepito che la decisione del giudice tutelare e dell'amministratore di sostegno di negargli qualsiasi contatto con il primo ricorrente e con i suoi parenti costituiva un'ingerenza illegittima nel diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

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

La Corte ha affrontato in modo approfondito il merito, operando una disamina sia della legislazione italiana che del diritto e delle prassi internazionali, con particolare attenzione alla disciplina contenuta nella Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, agli interventi del Comitato dei diritti delle persone con disabilità e alla Carta sociale europea.

La Corte ha ritenuto che il ricorso sollevasse, sotto il profilo degli articoli 5 e 8 della Convenzione, questioni gravi relativamente alle condizioni di vita delle persone anziane nelle residenze sanitarie assistenziali, tenuto conto che esse assumono un carattere di interesse generale data la loro particolare vulnerabilità. Pur tuttavia, ha ritenuto di dovere esaminare la fattispecie unicamente sotto il profilo dell'articolo 8, con riferimento al diritto di ogni persona alla propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza, e ai limiti tassativi che sono posti a che la pubblica autorità possa incidere sul pieno esercizio di tali diritti.

In tal senso, la Corte ha confermato che la misura di una protezione giuridica (quali sono l'amministrazione di sostegno e il ricovero coatto in RSA) possa costituire un'ingerenza nella vita privata della persona, anche quando questa è stata solo parzialmente privata della sua capacità giuridica (v. prec. *Ivanovic c/Croazia* n, 13006/2013 par. 35, settembre 2014) seppure, nel caso in esame, il regime dell'amministrazione di sostegno, perseguendo lo scopo legittimo della protezione del C.G. dal rischio di indigenza, prima, a causa della sua prodigalità, e dalle conseguenze di un indebolimento di ordine fisico e mentale, poi, non violava all'evidenza alcun precetto convenzionale.

Affrontando la questione della proporzionalità della misura rispetto alle effettive condizioni del ricorrente, che, sottoposto nel corso del tempo a svariati accertamenti sanitari, non presentava comunque uno stato di obiettiva alterazione delle facoltà mentali, la Corte ha valutato la necessità di dover verificare approfonditamente se i giudici nazionali, adottando la misura dell'amministrazione di sostegno e le ulteriori determinazioni ad essa collegate, avessero scrupolosamente soppesato tutti i fattori pertinenti alla fattispecie prima di assumerle, specie tenendo presente che il ricovero era stata contraddistinto da un'obiettiva preclusione ai rapporti sociali, peraltro contro l'espressa volontà della persona ricoverata.

Su tale prevalente aspetto, la Corte, pur riconoscendo che la autorità italiane avevano compiuto una valutazione approfondita della situazione dell'interessato prima di procedere alla amministrazione di sostegno e al successivo collocamento presso la RSA, non avevano cercato, tuttavia, per tutto il periodo di permanenza di costui nella struttura e data la vulnerabilità della persona e i suoi desideri fortemente rappresentati, di adottare misure adeguate ai fini del mantenimento dei suoi rapporti affettivi e sociali, e, in particolare, attivare, come possibile, un percorso idoneo a favorirne il ritorno presso il proprio domicilio.

La Corte ha particolarmente tenuto conto anche dei reiterati interventi del Garante nazionale che, di fatto, non furono tenuti in alcuna effettiva considerazione né dal servizio sociale, né dall'amministratore di sostegno, né dal giudice tutelare.

La Corte, pertanto, giudicando sul regime estremamente rigido delle restrizioni imposte, ha ritenuto che il "*Governo non ha fornito alcuna spiegazione sulla necessità di sottoporre qualsiasi incontro all'autorizzazione dell'amministratore di sostegno o del giudice tutelare e di isolare l'interessato dai suoi parenti per un periodo così lungo*" e la decisione di limitare tali contatti "*non sia stata assunta sulla base di un esame concreto e scrupoloso di tutti gli aspetti*", tenuto conto altresì che "*gli esperti si erano pronunciati in favore di uscite da parte dell'interessato in luoghi di svago*".

La Corte ha osservato, con preoccupazione, che, nel caso di specie, le autorità, in pratica, hanno abusato della flessibilità dell'amministrazione di sostegno per perseguire finalità che la legge italiana attribuisce, con limiti molto rigorosi, al TSO (trattamento sanitario obbligatorio), operando di fatto ad un ricorso abusivo all'amministrazione di sostegno.

La Corte, infine, ha significativamente richiamato il rapporto del Comitato anti-tortura del Consiglio d'Europa del 2022, redatto all'esito di visite all'interno di alcune RSA, che aveva segnalato, anche tenuto conto dell'emergenza Covid-19, che di fatto le persone ricoverate si trovavano in uno stato di obiettiva detenzione e che tale condizione, pur parzialmente giustificata dall'imponente emergenza, aveva sovente avuto un effetto pregiudizievole sempre maggiore per la salute mentale e somatica dei residenti.

L'insieme delle valutazioni ha così condotto la Cedu a dichiarare che le misure adottate nei confronti del CG, in particolare quelle inerenti al lungo ricovero nella RSA, tenuto conto della gamma di misure alternative eventualmente adottabili, non siano state né proporzionate né adeguate alla condizione individuale del ricorrente. Da qui, la constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

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

Nessun importo è stato riconosciuto a titolo di equa soddisfazione, in quanto i ricorrenti non avevano presentato alcuna richiesta in tal senso.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure generali da adottare si segnala che già nel ricordato *report* del Comitato anti-tortura del Consiglio d'Europa si raccomandava che i giudici tutelari dei tribunali territoriali competenti effettuassero visite periodiche ai residenti delle RSA con amministratore di sostegno, pur essendosi accolti con favore gli sforzi compiuti dalle autorità italiane nell'assistere le persone anziane con autonomia limitata nell'elaborazione di un progetto di vita individuale che includa possibili alternative alla sistemazione in una struttura residenziale.

Quanto alle misure individuali, tenuto conto della particolare delicatezza e urgenza del caso, è stato chiesto agli Uffici giudiziari interessati ogni elemento relativo ad azioni e provvedimenti adottati nel periodo successivo alla pronuncia della Corte e ai fini della sua esecuzione.

In particolare, dalla documentazione pervenuta dalle Autorità giudiziarie competenti è emerso che il giudice tutelare che si era occupato della vicenda, a seguito della sentenza della Corte, ha presentato una richiesta di astensione per gravi motivi. È stato, quindi, nominato un nuovo Giudice che ha disposto una verifica dello stato degli immobili di proprietà del C.G., all'esito della quale ne è stata riscontrata l'inagibilità, in particolare per una persona anziana e malata come il ricorrente, già confinato su una sedia a rotelle.

Per quanto riguarda le condizioni cliniche del ricorrente – deceduto nel novembre 2023 - il giudice tutelare, in linea con quanto ritenuto dall'amministratore di sostegno e sentito il direttore sanitario della RSA, ha valutato il trasferimento di C.G. presso un *hospice*, dove ha ricevuto le visite di amici e parenti ed è stato seguito dal personale addetto e dai volontari. Da un punto di vista clinico, la casa di riposo redigeva settimanalmente un rapporto al giudice tutelare.

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.

C. c. Italia - Sentenza del 31.8.2023 (Ricorso 47196/21)

Esito:

violazione dell'articolo 8

non violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Rifiuto di trascrivere nei registri dello stato civile l'atto di nascita straniero che stabilisce il legame di filiazione tra una bambina nata all'estero mediante gestazione per altri (GPA) e il suo padre

biologico, senza prevedere una soluzione alternativa. Rifiuto di trascrivere il medesimo atto di nascita con la madre di intenzione.

Il caso, riconducibile alla presunta violazione dell'articolo 8 Cedu, origina dal rifiuto di un Comune di trascrivere nei registri dello stato civile l'atto di nascita straniero che certificava il legame di filiazione tra una bambina nata all'estero mediante gestazione per altri (GPA), il padre biologico e la madre di intenzione legata affettivamente al padre, senza prevedere una soluzione alternativa che tutelasse i diritti fondamentali della minore.

Il ricorso veniva presentato, in nome e per conto di C., dalla madre cosiddetta intenzionale (E.A.M.) e dal padre biologico (L.B.), affettivamente uniti e desiderosi di avere un figlio.

Nel 2018, costoro stipulavano un contratto di GPA in Ucraina. In forza di tale accordo un embrione di donatrice anonima veniva fecondato con lo sperma di LB e quindi impiantato nell'utero della madre surrogata. Nell'agosto del 2019 nasceva C. e conseguentemente veniva redatto l'atto di nascita ucraino in conformità alla locale legislazione in materia.

Nel successivo mese di settembre i genitori chiedevano in Italia, nel loro comune di residenza, la trascrizione nell'ufficio dello stato civile dell'atto di nascita ucraino, richiesta che veniva respinta in quanto ritenuta contraria all'ordine pubblico, in applicazione dei principi fissati dalla L.40/2004.

Entrambi i genitori, in rappresentanza della minore, adivano il tribunale affinché accertasse l'illegittimità del diniego del Comune e conseguentemente ordinasse la trascrizione dell'atto originario e, in via subordinata, disponesse la trascrizione con riferimento al solo padre biologico. Il tribunale respingeva il ricorso e anche la Corte di appello si conformava a tale determinazione, rilevando, tra l'altro, l'inammissibilità della trascrizione parziale riferita al solo padre biologico in quanto la originaria domanda di trascrizione non avrebbe potuto non riguardare l'originario atto di nascita nella sua integralità.

Nell'adire la Corte Edu, la ricorrente, per mezzo dei genitori, ha sostanzialmente lamentato di non aver potuto ottenere il riconoscimento in Italia della sua filiazione comunque già accertata all'estero e ha denunciato, conseguentemente, la violazione al diritto fondamentale al rispetto della sua vita privata e familiare come sancito dall'articolo 8 della Convenzione.

- ***Violazione dell'articolo 8, con riferimento al mancato riconoscimento del legame con il padre biologico***

Preliminarmente, la Corte, tenendo conto della disciplina nazionale in materia di procreazione medicalmente assistita, del divieto alla GPA e degli orientamenti della Corte di cassazione, secondo i quali non può essere trascritto nei registri dello stato civile italiano il

provvedimento di un giudice straniero con cui è stato accertato il rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante GPA ed un soggetto che non abbia con costui alcun rapporto biologico (Cass. Sezioni Unite n. 12193/2019), ha osservato che il rigetto della domanda avanzata dai genitori di C. era da ritenersi imposto dalla legge italiana e, seppure tale rigetto fosse idoneo ad integrare un'evidente ingerenza nella vita privata e familiare della minore, esso, tuttavia, perseguiva uno scopo legittimo, ipotesi contemplata nell'articolo 8 Cedu.

La Corte, tuttavia, richiamando il principio consolidato nella sua giurisprudenza, secondo il quale il rispetto della vita privata esige che ogni bambino possa stabilire i dettagli della propria identità di essere umano, il che comprende la sua filiazione, ha osservato che lo *status* della minore era rimasto in una condizione di ingiustificabile incertezza per il fatto che il giudice interno non aveva riconosciuto il rapporto di filiazione e che la minore non aveva la cittadinanza italiana.

La Corte ha ricordato che la Convenzione richiede che il diritto interno debba offrire comunque una possibilità di riconoscimento del legame tra un minore nato mediante GPA praticata all'estero e il padre biologico, con l'importante corollario che spetta a ciascuno Stato contraente munirsi di strumenti giuridici idonei ad assicurare il rispetto degli obblighi positivi imposti dall'articolo 8, tra cui quello di una "diligenza eccezionale", quando è in gioco la relazione tra una persona e il proprio figlio.

In forza di ciò, la Corte ha ritenuto che la decisione, all'esito dell'iter processuale interno, di negare il riconoscimento della filiazione - seppur mediante GPA - tra la minore ed il padre biologico, senza ulteriori determinazioni, era stata frutto di un formalismo eccessivo che non aveva adeguatamente tenuto conto della portata degli interessi in gioco, rilevando altresì che non era conforme ai principi fissati dalla Convenzione il permanere di uno stato di incertezza su un importante profilo dei diritti fondamentali della persona quale è lo *status filiationis*. È stata ulteriormente valutata la circostanza, non certo secondaria nel giudizio della Corte, che erano trascorsi oltre quattro anni dal momento in cui era stata presentata la domanda di trascrizione dell'atto estero al momento in cui veniva emessa la decisione definitiva.

Nei predetti termini, la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 8, per essere le autorità italiane venute meno all'obbligo positivo di garantire il diritto della ricorrente al rispetto della sua vita privata, negandole di fatto, e senza alternative prospettabili, lo stato di filiazione con il padre biologico.

- ***Non violazione dell'articolo 8, con riferimento al mancato riconoscimento del legame con la madre di intenzione***

Per ciò che attiene al diniego della trascrizione dell'atto di nascita della ricorrente con riferimento al riconoscimento della madre intenzionale, la Corte ha ritenuto non vi sia stata violazione dell'articolo 8, in quanto la normativa italiana, pur vietando il riconoscimento del figlio del genitore non biologico all'interno di una procedura di GPA, prevede l'istituto dell'adozione nei casi speciali *ex* art. 44 della legge n. 184 del 1983 che garantisce, comunque, la costituzione di uno stabile *status* tra l'adottante e l'adottata.

La Corte, sul punto, ha inteso richiamare l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione del novembre del 2022 che, nel ribadire il divieto della trascrizione dell'atto di nascita nella fattispecie di cui si tratta in quanto contraria all'ordine pubblico, hanno stabilito, nel diritto interno, che l'adozione rappresenta idoneo strumento che 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.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

In relazione alla violazione riscontrata, la Corte ha condannato lo Stato al pagamento della somma di 15.000 euro a titolo di danno morale a favore della ricorrente, oltre al rimborso delle spese processuali. Le somme dovute sono state regolarmente corrisposte.

Nel merito delle azioni concrete adottate, le autorità competenti hanno rappresentato che, al fine di dare riconoscimento ufficiale al rapporto giuridico tra il ricorrente genitore biologico e la figlia minore, hanno provveduto a registrare la dichiarazione di riconoscimento della minore da parte del padre biologico nei registri di nascita dello stato civile in data 15 novembre 2023 e a trascrivere la cittadinanza italiana della minore nei registri di cittadinanza.

Quanto alle misure generali la sentenza è stata tradotta, diramata a tutti gli Uffici giudiziari 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.

1.1.13. In materia di diritto al rispetto della vita privata sotto il profilo della salute pubblica (articolo 8 della Convenzione)

LOCASCIA e altri c. Italia - Sentenza del 19.10.2023 (Ricorso 35648/10 e altri)

Esito:

violazione dell'articolo 8 (sotto il profilo sostanziale, solo per il periodo 1994-2009)
non violazione dell'articolo 8 (sotto il profilo procedurale, dal periodo 2010)

QUESTIONE TRATTATA

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

Gestione in emergenza del ciclo dei rifiuti in Campania - Periodo 1994-2009 – Danno da inquinamento ambientale - Incapacità delle autorità interne di garantire il corretto funzionamento dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti – Mancata adozione di tutte le misure necessarie a garantire l'effettiva protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto del proprio domicilio e della propria vita privata - Inquinamento ambientale causato dal sito della discarica di "Lo Uttaro".

Il caso rientra nel filone del contenzioso proposto dinanzi alla Corte, in materia di gestione dei rifiuti in Campania e di inquinamento ambientale.

I ricorrenti, invocando gli articoli 2 e 8 della Convenzione, lamentavano davanti alla Corte di Strasburgo la mancata adozione da parte dello Stato delle misure necessarie per garantire il corretto funzionamento dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata minimizzazione o eliminazione degli effetti dell'inquinamento originato dalla discarica di "Lo Uttaro".

Si dolevano, in particolare, del grave danno all'ambiente causato da un tale comportamento che ha messo in pericolo la loro vita, la loro salute e anche quella della popolazione locale in generale. L'accumulo di grandi quantità di rifiuti lungo le strade pubbliche aveva costituito un'ingerenza illegittima nel loro diritto al rispetto del domicilio e della vita privata e familiare. Infine, con riferimento alla discarica di "Lo Uttaro" sostenevano che le autorità avevano omesso di informare le persone che vivevano nelle aree circostanti, dei rischi che correvano.

- ***Violazione dell'articolo 8 nel periodo compreso tra il 1994 e il 2009***

La Corte, dopo aver rinviato alla sentenza *Di Sarno e altri c. Italia* (n. 30765/08, §§ 10-18, 20-34 e 36-51, 10 gennaio 2012), nella quale sono stati descritti i principali fatti relativi alla gestione dei rifiuti in Campania durante il periodo compreso tra il 1994 e il 2009, ha svolto un *excursus* dei numerosi atti normativi e amministrativi che hanno segnato la gestione dei rifiuti nella regione Campania riferita allo stato di emergenza, disposta nel periodo dall'11 febbraio 1994 al 31 dicembre 2009 a causa di gravi problemi nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nonché il periodo successivo compreso tra il 2010 ed il 2020, evidenziando in particolare, la direttiva dell'allora Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio e del mare del 23 dicembre 2013 che definiva l'area compresa nella "Terra dei fuochi", individuando cinquantasette comuni in provincia di Napoli e di Caserta colpiti da grave inquinamento ambientale dovuto a sversamenti e a smaltimenti illeciti dei rifiuti, anche mediante combustione.

La Corte, nel suo percorso argomentativo, ha fatto riferimento a due rilevanti sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea, del 26 aprile 2007 (causa C-135/05) e del 4 marzo 2010 (causa C-297/08), emesse all'esito di due cause per inadempimento promosse dalla Commissione UE, ai sensi dell'articolo 226 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per mancata

adozione da parte dello Stato italiano, delle misure necessarie ad adempiere agli obblighi derivanti dalle direttive 75/442/CEE e 2006/12/CE, relative ai rifiuti, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi e 1999/31/CE, relativa alla discarica dei rifiuti.

Con le suddette sentenze, la Corte di giustizia ha constatato che la Repubblica italiana era effettivamente venuta meno agli obblighi derivanti dalle citate direttive comunitarie, non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti venissero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo, rilevando, inoltre, l'esistenza di un "*deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti in Campania*".

La Corte Edu ha richiamato, inoltre, le relazioni predisposte dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, rinvenibili peraltro nella sentenza Di Sarno e altri (sopra citata, §§ 57-59), dalle quali emerge che la vicenda concernente le ecoballe era emblematica della proporzione di ingestibilità delle problematiche dei rifiuti nella regione.

Nella sentenza in commento la Corte si è occupata, in particolare, della storia della discarica di "Lo Uttaro", dove negli anni ottanta e i primi anni novanta una società a responsabilità limitata, la Ecologica Meridionale S.r.l. (in prosieguo "Ecologica Meridionale") aveva gestito un impianto di smaltimento dei rifiuti di sua proprietà.

Da un controllo disposto dal Commissario delegato sugli impianti di smaltimento dei rifiuti ne derivò un rapporto nel quale l'ufficio tecnico dichiarava l'assoluta inidoneità del sito ai fini di un nuovo impianto di smaltimento dei rifiuti. Secondo il detto rapporto, la discarica gestita dalla Ecologica Meridionale non rispettava le norme di precauzione in materia di tutela ambientale indicate nell'autorizzazione e l'area era stata interessata da un "i*nquinamento ambientale estremamente grave*" che aveva portato a "*un prevedibile disastro ambientale*".

Ciò premesso, in sede di esame del merito del ricorso, la Corte, richiamando i principi generali in materia di violazione del diritto al rispetto dell'abitazione e della vita privata e familiare, causata dall'inquinamento ambientale (*Di Sarno c. Italia*, sentenza 10 gennaio 2012; *Cordella e altri c. Italia*, sentenza del 24 gennaio 2019), ha ricordato che l'art. 8 della Convenzione impone obblighi sia negativi che positivi in capo agli Stati contraenti, sostanziali e procedurali.

Con riguardo agli obblighi procedurali, la Corte ha sottolineato l'importanza di garantire alla popolazione un accesso alle informazioni che consenta di valutare il rischio cui è esposta (cfr. *Guerra e altri c. Italia,* § 60, e *Di Sarno e altri c. Italia*, § 107), segnalando, quale parametro di valutazione del rispetto di tale diritto di accesso, gli obblighi derivanti da altri strumenti internazionali pertinenti, come la Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia, che impegna ciascuna Parte a garantire che "*in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a*

cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia".

Quanto più specificamente alla gestione dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nel periodo compreso tra l'11 febbraio 1994 e il 31 dicembre 2009, data di cessazione dello stato di emergenza, la Corte ha osservato che l'esistenza di un rischio per la salute umana conseguente alla crisi della gestione dei rifiuti è stata riconosciuta dalla CGUE e dalla Commissione parlamentare di inchiesta e che risiedere in un'area caratterizzata da una forte esposizione ai rifiuti, in violazione delle norme di sicurezza applicabili abbia reso i ricorrenti più vulnerabili a varie patologie. Constatata la protrazione dell'incapacità delle autorità italiane di garantire il corretto funzionamento dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, la Corte ha ravvisato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, per il periodo compreso tra l'11 febbraio 1994 e il 31 dicembre 2009, non avendo rispettato l'obbligo positivo di adottare tutte le misure necessarie a garantire l'effettiva protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto del proprio domicilio e della propria vita privata (si vedano *Cordella e altri*, sopra citata, § 173; e *Di Sarno e altri*, sopra citata, § 112).

- ***Non violazione dell'articolo 8 nel periodo decorrente dal 1° gennaio 2010***

A diversa conclusione, la Corte è, invece, pervenuta in ordine al periodo decorrente dal 1° gennaio 2010 dopo la cessazione dello stato di emergenza, non essendo stato dimostrato dai ricorrenti che le carenze nella gestione dei servizi di trattamento e smaltimento dei rifiuti della Campania avevano avuto un impatto diretto sul proprio domicilio e sulla propria vita privata, né eventualmente in quale misura. Per l'effetto, la Corte ha concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 8 sotto questo profilo.

- ***Violazione dell'articolo 8, con riferimento alla discarica "Lo Uttaro" sotto il profilo sostanziale; non violazione sotto il profilo procedurale***

Con riguardo al sito della discarica di "Lo Uttaro", la Corte ha ravvisato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il profilo sostanziale, considerato che il perdurare di una situazione di inquinamento ambientale aveva messo in pericolo la salute dei ricorrenti e che le autorità nazionali non avevano adottato tutte le misure necessarie ad assicurare l'effettiva protezione del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata.

La Corte non ha invece accolto la lamentata violazione dell'articolo 8, sotto il profilo procedurale, in relazione all'omessa comunicazione di informazioni che avrebbe consentito ai ricorrenti di valutare il rischio che correvano, riconoscendo che le autorità italiane avevano

adempiuto al loro obbligo di informare anche i ricorrenti dei rischi potenziali cui si esponevano continuando a vivere nelle zone interessate.

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

La Corte ha ritenuto che la constatazione della violazione dell'articolo 8 costituisca di per sé equa soddisfazione, sufficiente a rifondere il danno non patrimoniale subito dai ricorrenti. Ha condannato lo Stato convenuto a versare ai ricorrenti, congiuntamente, una somma a titolo di spese.

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE

Il caso si inserisce nell'ambito del filone contenzioso che vede *leading case* la sentenza *Di Sarno c. Italia*, le cui considerazioni, proprio per il carattere seriale delle questioni, sono esportabili a quello di specie. Pertanto, con riferimento alle misure attuative di carattere generale si rinvia al capitolo della presente relazione che si occupa del monitoraggio delle relative sentenze.

Quanto al pagamento delle somme dovute ai ricorrenti, l'autorità competente non ha potuto provvedervi per mancanza della documentazione necessaria richiesta alla controparte.

La sentenza è stata tradotta e resa disponibile sul sito web del Ministero della giustizia, della Presidenza del Consiglio e sul sito www.italgiureweb.it della Corte di cassazione. La sentenza è stata, inoltre, oggetto di diffusione da parte del Ministero della giustizia, agli Uffici giudiziari coinvolti.

1.1.14. In materia di tutela del diritto al rispetto della vita privata con riferimento al diritto primario e non eludibile di stabilire relazioni familiari (articolo 8 della Convenzione)

A. e altri c. Italia - Sentenza del 07.09.2023 (Ricorso 17791/22)

Esito:

violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Necessità di realizzare un adeguato rapporto di natura familiare tra il padre e i figli minori. Opposizione costante della madre e dei servizi sociali. Carenze delle stesse autorità interne che avrebbero omesso di adottare misure idonee a garantire il diritto di visita del ricorrente nei confronti dei figli riconosciutogli dalla giurisdizione interna.

Il caso ha ad oggetto l'assenza di sforzi adeguati e sufficienti da parte dell'autorità italiana a garantire ad un padre, la cui filiazione era stata riconosciuta con provvedimento giudiziario, il diritto di visita ai figli minori, così da rispettare il suo diritto alla bigenitorialità, precluso dalla volontà

contraria della madre e dalle determinazioni dei servizi sociali intervenuti nel corso dei vari procedimenti.

Il ricorso veniva presentato da A. (primo ricorrente) che, invocando l'articolo 8 della Convenzione, deduceva l'impossibilità di esercitare nei confronti dei figli minori B. e C. (secondo e terzo ricorrente, rappresentati da una curatrice speciale), il diritto di visita riconosciutogli dalla giurisdizione interna, impedito di fatto dalla ferma opposizione della madre e da carenze delle stesse autorità interne, che avrebbero omesso di adottare misure idonee per consentirlo e realizzarlo, ledendo il fondamentale diritto di tutti i ricorrenti, in particolare dei minori, alla vita familiare.

Incidentalmente, va rilevato che tutti i ricorrenti rientravano in un programma di protezione, in quanto A. era da tempo qualificato come collaboratore di giustizia nell'ambito di indagini su un'associazione a delinquere di tipo mafioso della quale lo stesso aveva fatto parte.

Per tali motivi, i minori, insieme alla madre, erano ospitati in una struttura protetta.

A seguito della sospensione della responsabilità genitoriale, effettuata dal tribunale per i minori su espressa richiesta della procura, che aveva ritenuto la madre inidonea a garantire la sicurezza per i minori, probabilmente esposti ai rischi scaturenti dalla collaborazione del padre e non adeguatamente protetti, si instaurava, nel corso del 2021, un complesso procedimento nel quale intervenivano i servizi sociali ed un professionista psicologo che nelle loro relazioni, rappresentavano l'opportunità, sotto vari profili, di evitare che il padre incontrasse i figli, nonostante la volontà di costoro.

Prescindendo dal complesso *iter* processuale che vedeva intervenire sia il tribunale ordinario che quello dei minorenni, al primo ricorrente veniva di fatto preclusa la possibilità di instaurare un pur minimo rapporto genitoriale con i minori, sia per il perdurante e radicale diniego della madre a qualsivoglia incontro tra costoro ed il padre, sia per le determinazioni del servizio sociale che, pur prendendo atto del profondo conflitto tra i genitori, non prospettavano alcun utile strumento per realizzare quanto deciso dal tribunale sin dalla conclusione della causa sul riconoscimento del rapporto di filiazione.

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

La Corte, confermando i principi generali già consolidati (*Terna c. Italia* n. 21052/2018 del 14.1.2021, *B. e M. c. Italia,* n. 41382/2019 del 22.4.2021, *A.T. c. Italia* n. 40910/2019 del 24.6.2021), pur sottolineando l'obiettiva complessità della fattispecie, ha fondato la propria valutazione sulla circostanza che il diritto di visita del padre ai figli, comunque riconosciuto giudizialmente, era stato di fatto precluso per molti anni dalla tolleranza che i tribunali avevano dimostrato verso l'opposizione costante della madre e dei servizi sociali e alla contestuale assenza di misure idonee a

permettere, comunque, l'istaurarsi di un adeguato rapporto affettivo tra i figli e il padre che lo aveva sempre ricercato.

La Corte ha riscontrato una palese violazione nei confronti di tutti i ricorrenti al rispetto della loro vita familiare e soprattutto del loro diritto primario e non eludibile di stabilire tra loro una pur minima relazione familiare. Ciò la Corte ha ritenuto, pur prendendo atto della posizione del Governo italiano che aveva rappresentato come il regime di protezione in cui si erano trovate tutte le parti aveva reso più macchinoso e arduo tutto l'iter processuale e così anche l'assunzione di provvedimenti adeguati.

La Corte ha rilevato anche carenze e lacune procedurali oltre che l'eccessiva lunghezza dell'*iter* processuale che aveva visto la coesistenza dei due procedimenti, l'uno dinanzi al Tribunale ordinario e l'altro presso quello dei minorenni, con l'effetto di procrastinare la decisione, a fronte del consolidarsi di una condizione di fatto che aggravava la frattura affettiva tra tutti i ricorrenti.

Merita attenzione il seguente passaggio della sentenza secondo il quale la Corte ha rilevato che la decisione del tribunale dei minori di sospendere il diritto di visita è stata adottata senza che gli interessati avessero potuto presentare le loro osservazioni al giudice (punto 33 della decisione).

Al riguardo, ha osservato la Corte, se è vero che tali carenze sono state sanate dalla sentenza della Corte d'appello di Roma del 9 dicembre 2021, che annulla il procedimento dinanzi al tribunale per i minorenni, in materia di vita familiare, il passare del tempo può avere conseguenze irrimediabili sul rapporto tra il bambino e il genitore dal quale vive separato. Pertanto, l'inosservanza delle norme procedurali da parte del tribunale dei minori, dovuto al lungo ritardo necessario per correggere le carenze procedurali, ha avuto conseguenze dirette sull'esercizio da parte degli interessati del loro diritto alla vita familiare.

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

La Corte ha riconosciuto ai ricorrenti un'equa riparazione per il danno morale subito, che non poteva essere riparato con la semplice constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

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

Nel merito della pronuncia, non può che segnalarsi la peculiarità del caso in esame, per l'estrema pericolosità dovuta all'ambiente criminale che ha fatto da sfondo all'intera vicenda, nel cui contesto sono stati effettuati gli incontri con i minori. In tale contesto, le limitazioni al diritto di visita

erano finalizzate a rispondere a prevalenti esigenze di protezione dei minori, coinvolti in un ambito familiare del tutto particolare, tenuto nella massima considerazione dalle autorità giudiziarie competenti, anche se, a giudizio della Corte, ciò non è stato ritenuto sufficiente ad evitare una valutazione di non adeguatezza rispetto ai canoni dell'articolo 8 della Convenzione.

Quanto alle misure generali la sentenza è stata tradotta, diramata a tutti gli Uffici giudiziari 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.

1.1.15. In materia di tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare, con riferimento al diritto del padre a mantenere un legame affettivo con il figlio minore (articolo 8 della Convenzione)

A.S. e M.S. c. Italia - Sentenza del 19.10.2023 (Ricorso n. 48618/22)

Esito:

violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Diritto di un padre a mantenere un legame affettivo con il figlio minore. Conflitto tra coniugi ed impossibilità di far fronte in modo condiviso alle necessità del figlio. Provvedimenti giudiziari che hanno impedito al padre il diritto di visita.

Il ricorrente A.S., in proprio e per conto del figlio minore M.S., ha adito la Corte per lamentare la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in relazione all'ingiusta privazione del rapporto padre-figlio, a causa della mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, delle misure necessarie e appropriate che potevano ragionevolmente essere loro richieste per preservare il legame parentale nonché per facilitare l'esercizio del diritto di visita, come previsto dalle decisioni dei tribunali nazionali. Per quanto riguarda il minore M.S., è stata sollevata anche la questione dell'adempimento, da parte delle autorità nazionali, degli obblighi positivi di protezione della sua integrità psicologica, minacciata dalla conflittualità tra i genitori e dalla manipolazione psichica esercitata dalla madre nei confronti del minore.

A.S. è il padre di M.S., nato da una relazione tra il primo e C.C. nel 2008. La vita della coppia entrava in grave crisi e, nel 2013, C.C. lasciava la casa coniugale congiuntamente al minore.

All'esito di un primo giudizio, introdotto dal padre con ricorso del marzo 2013 per separazione giudiziale, il tribunale ordinario, con sentenza del settembre 2016, disponeva l'affidamento condiviso di M.S. ad entrambi i genitori, confermando il collocamento presso la madre, riconoscendo al padre un ampio diritto di visita ed affidando al servizio sociale di predisporre gli interventi di sostegno alla comune genitorialità delle parti.

Permanendo l'aspro conflitto tra i genitori e nonostante la sentenza della Corte di appello che rigettava il gravame di C.C., veniva successivamente instaurato dinanzi al Tribunale dei minorenni, su richiesta del PM, un procedimento per la sospensione della responsabilità genitoriale nei confronti di A.S., con contestuale richiesta di conferma del collocamento presso la madre.

Il procedimento dinnanzi al Tribunale dei minorenni e alla Corte d'appello, successivamente adita, durava oltre tre anni e in esso veniva altresì stabilito, su richiesta del curatore speciale del minore e dei servizi sociali, che il minore venisse collocato presso una struttura semiresidenziale, tenuto primariamente conto della condotta della madre assolutamente oppositiva a qualsivoglia indicazione proveniente dal giudice, dai servizi sociali e dal curatore speciale.

Il provvedimento di collocamento del minore presso la struttura, tuttavia, per lungo tempo non veniva eseguito, sia per l'opposizione della madre che per la volontà del minore, nonostante fosse stato disposto, con la prudenza imposta dal caso, l'intervento della forza pubblica per la sua urgente esecuzione.

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

Prescindendo dalle determinazioni finali della Corte di appello, la Corte Edu, nell'assumere la sua decisone, ha sottolineato e stigmatizzato la circostanza che il padre, per oltre sei anni, non aveva, in concreto, potuto vedere il figlio e che tutti gli interventi delle autorità interne non erano stati in grado di garantire il pur minimo rapporto tra costoro.

Pur riconoscendo l'obiettiva complessità della fattispecie, contraddistinta da un insanabile conflitto tra coniugi e dalla loro impossibilità di far fronte in modo condiviso alle necessità del figlio, oggettivamente pernicioso per la vita di costui, la Corte non ha potuto non rilevare, tra l'altro, che la limitazione, per lungo tempo, dei contatti tra padre e figlio aveva avuto delle gravi ripercussioni nei rispettivi rapporti. La Corte ha rammentato che "*nella presente causa, che necessitava di essere trattata con urgenza, sarebbero state necessarie una maggiore diligenza e rapidità*" (sentenza *R.B. e M. c. Italia* del 22 aprile 2021, ricorso n. 41382/19) e ha osservato che "*l'eccessiva durata del procedimento è ampiamente imputabile alle giurisdizioni interne*". Inoltre, tenuto conto dei diversi ritardi e lacune, considerati complessivamente, del Tribunale dei minorenni e della Corte di appello, secondo la Corte, "*le giurisdizioni interne, invece di adottare misure idonee a creare le condizioni necessarie affinché il padre potesse esercitare pienamente il suo diritto di visita, hanno tollerato che la madre, con il suo comportamento, impedisse il consolidarsi di una vera e propria relazione tra i ricorrenti […] e hanno dunque violato il diritto degli interessati a mantenere un legame familiare tra loro*". La Corte ha considerato che i ritardi e le lacune delle giurisdizioni interne hanno avuto, come riconosciuto da varie autorità interne, ripercussioni negative sul diritto alla vita privata del ricorrente.

Anche in forza di tali osservazioni, la Corte ha ritenuto sussistente, nella fattispecie, la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, sia sotto il profilo del nocumento alla vita familiare per entrambi i ricorrenti, che alla vita privata del secondo ricorrente, conseguendo, per lo Stato convenuto, la condanna al risarcimento del danno e la soccombenza nelle spese.

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

A fronte delle richieste dei ricorrenti della somma di 20.000 e di 40.000 euro per il danno morale subito, contestate dal Governo, la Corte ha ritenuto che gli interessati avessero subito un danno morale che non poteva essere riparato con la semplice constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione. In particolare, l'impossibilità, per il primo ricorrente, di mantenere dei contatti costanti e significativi con il figlio, secondo la Corte, gli aveva causato frustrazione e sofferenza e gli aveva impedito di sviluppare rapporti con suo figlio per vari anni.

Quanto al secondo ricorrente, la Corte ha ritenuto che i ritardi e le lacune delle autorità, lo avevano esposto a una seria sofferenza risultante dal conflitto che esisteva tra i suoi genitori e dalla relazione soffocante e manipolazione psichica alla quale la madre lo aveva sottoposto.

Di conseguenza, la Corte ha accordato ad entrambi somme a titolo di equa soddisfazione per il danno morale subito, oltre alla refusione delle spese sostenute per il procedimento condotto dinanzi alla Corte.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme dovute è stato regolarmente effettuato.

Sul piano delle misure individuali di esecuzione della pronuncia, si segnala che, a seguito della pubblicazione della sentenza, l'Agente del Governo italiano è stato ripetutamente contattato dalla signora Carboni, madre del minore, la quale, lamentando di non aver potuto partecipare al giudizio davanti alla Cedu né presentare eventuali memorie, ha sollecitato una richiesta di rinvio alla Grande Camera o la presentazione di un'istanza di revisione della sentenza, producendo, a tal fine, alcuni documenti ritenuti da essa rilevanti ai fini del riesame del ricorso[26].

Premesso che il rimedio della revisione della sentenza, ai sensi dell'articolo 80 del Regolamento della Corte, può essere invocato "*se emerge un fatto che, per la sua natura, avrebbe potuto influenzare in modo decisivo l'esito di una causa già definita e che, all'epoca della sentenza, era sconosciuto*

[26] A titolo esemplificativo la sentenza canonica che dichiarava la nullità del matrimonio tra il genitore ricorrente (sig. A.S.) e la sig.ra Carboni; la sentenza del Tribunale di Roma che assolveva il sig. A.S. per i reati di cui gli artt. 570, comma 2, n. 2, c.p. e 388 c.p. per le condotte poste in essere sino al 17 settembre 2018 e lo condannava per le medesime condotte poste in essere dopo il 17 settembre 2018; gli *screenshots* di alcune conversazioni telefoniche tra il minore, M.S. e i nonni materni.

alla Corte e non poteva ragionevolmente essere conosciuto da una delle parti", la documentazione prodotta non è stata ritenuta sufficiente ai fini auspicati.

Quanto al riesame da parte della Grande Camera, l'Agente del Governo ha ribadito che costituisce un rimedio di carattere eccezionale, consentito quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o, comunque, un'importante questione di carattere generale, mentre, nel caso di specie, "*le violazioni rilevate dalla Corte sembrano attenere unicamente ai ritardi con cui le autorità nazionali (in particolare giurisdizionali) hanno di volta in volta affrontato le problematiche relative alla condizione del minore e si sono pronunciate sui ricorsi presentati dal genitore ricorrente. La Corte non è invece entrata nel merito delle decisioni dei giudici nazionali.*".

In relazione, infine, alla lamentata mancata partecipazione della signora Carboni al giudizio, l'Agente del Governo, dopo aver ricordato che, nell'ambito del contenzioso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, l'intervento di terzi è disciplinato dall'articolo 36 § 2 della Convenzione, in virtù del quale "*Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta Parte contraente che non sia parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze.*", ha rilevato che "*nel corso del procedimento in oggetto, il presidente della Corte, nell'esercizio del potere discrezionale, ha ritenuto che non fosse necessario procedere ad un'integrazione del contraddittorio*".

A livello di misure generali, la sentenza è stata tradotta, diramata a tutti gli Uffici giudiziari 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.

GERMANO c. Italia - Sentenza del 22 giugno 2023 (ricorso n. 10794/12)

Esito:

violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Delitto di atti persecutori (*stalking*) – Procedimento di ammonimento – Garanzie procedurali - Mancata partecipazione dell'ammonito al procedimento - Impossibilità di esercitare il diritto di visita nei confronti dei figli.

Il caso è riconducibile alla presunta violazione dell'articolo 8 della Convenzione Cedu, con riferimento alla disciplina regolante l'ammonimento che il questore, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, può infliggere al fine di prevenire il delitto di atti persecutori

(*stalking*) e, in particolare, alle condizioni minime per garantire la partecipazione del soggetto destinatario del provvedimento al procedimento e allo svolgimento della propria difesa.

Il ricorrente, su segnalazione della moglie che aveva lamentato condotte violente e prevaricatrici nei suoi confronti al momento in cui la coppia si stava separando e che pur aveva ritirato l'originaria querela per il reato di cui all'articolo 612-*bis* c.p., veniva raggiunto dalla misura dell'ammonimento da parte del questore, all'esito di una fase istruttoria affidata alla polizia, alla quale egli non aveva, di fatto, partecipato e, quindi, non aveva avuto modo di rappresentare le proprie ragioni e difendersi.

Il Sig. Germano presentava ricorso giurisdizionale, deducendo, in particolare, la palese violazione del suo diritto a partecipare al procedimento amministrativo garantitogli dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, anche tenuto conto che non gli era stato nemmeno comunicato l'avvio del procedimento, conclusosi, peraltro, all'esito di un'istruttoria inadeguata da parte della polizia.

Il giudice amministrativo, ritenute fondate le doglianze del ricorrente, annullava il provvedimento del questore. La sentenza veniva appellata dal Ministero dell'interno rappresentando, quale aspetto assorbente, che la sostanziale esclusione del Sig. Germano dal procedimento accertativo era stata imposta dall'urgenza di provvedere, stante la necessità di evitare il reiterarsi di condotte violente e considerato, in ogni caso, che le prove raccolte dalla polizia erano obbiettivamente e univocamente idonee a giustificare la misura.

Il Consiglio di Stato accoglieva l'appello e, pur riconoscendo che la misura dell'ammonimento era idonea a produrre gravi conseguenze nella sfera giuridica del Sig. Germano, perché comportava la possibilità per costui di essere perseguito per il reato di *stalking*, precisava che la necessità di prevenire con prontezza la reiterazione di tale reato imponeva una risposta celere ed immediata, residuando comunque nel soggetto ammonito la possibilità di chiedere, anche in via di autotutela, la revoca del provvedimento e, quindi, esercitare il diritto a partecipare al giudizio, negatogli nella cosiddetta fase sommaria. Il giudice del gravame osservava, in particolare, che il mancato ascolto del ricorrente, prima dell'emissione del provvedimento di ammonimento, era pienamente giustificato dalla necessità di evitare la potenziale *escalation* degli atti di violenza contro la moglie.

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

La Corte, all'esito della disamina della legislazione vigente nel nostro Paese, valutando la natura e la funzione della misura dell'ammonimento, nonché esaminando concretamente la fattispecie affidata al suo esame, ha ritenuto sussistente la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, sull'assorbente presupposto che era stato obiettivamente negato al ricorrente il diritto

di conoscere l'avvio del procedimento nei suoi confronti e, quindi, la possibilità di rappresentare le proprie ragioni e adeguatamente difendersi, considerati, invero, i possibili esiti, anche sotto il profilo penalistico, delle determinazioni del questore.

Tralasciando la lunga disamina dei profili processuali effettuata nel corpo della motivazione, la Corte, trattando il merito, pur nella consapevolezza delle particolari necessità negli Stati determinate dall'esigenza di inibire e perseguire atti persecutori nei confronti di soggetti deboli, richiamando il dettato della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul), non ha ritenuto rispettoso dei diritti fondamentali del ricorrente l'intero *iter* che aveva determinato l'adozione del provvedimento.

In particolare, la Corte ha evidenziato i seguenti profili di non conformità alla Convenzione:

• la violazione del diritto dell'ammonito a essere ascoltato ("*right to be heard*") prima dell'adozione del provvedimento, non condividendo, al riguardo, le affermazioni contenute nella sentenza resa dal Consiglio di Stato, secondo cui l'urgenza ontologicamente connaturata a questo tipo di iniziative renderebbe inapplicabile l'obbligo di notificazione dell'avvio del relativo procedimento amministrativo, di cui all'articolo 7 della legge n. 241 del 1990 (si veda il paragrafo 129 della sentenza della Corte);

• l'insufficienza delle ragioni poste dal questore a fondamento del proprio provvedimento, essendo questo incentrato su generici riferimenti alle dichiarazioni rese dalle persone ascoltate, a insulti profferiti dall'ammonito e a telefonate e messaggi minatori, non puntualmente riportati né comunque descritti nel loro contenuto (si vedano i paragrafi da 134 a 136);

• l'insufficienza della motivazione addotta, in sede giurisdizionale, dal Consiglio di Stato, il quale avrebbe operato un generico e apodittico rinvio alle ragioni espresse dal questore (si vedano i paragrafi 141 e 142). In particolare, il Consiglio di Stato avrebbe omesso di esaminare l'aspetto più importante della causa, vale a dire se il questore fosse in grado di dimostrare l'esistenza di fatti concreti idonei a corroborare la conclusione secondo cui il ricorrente rappresentava un pericolo per la moglie. Le autorità giudiziarie non avrebbero effettuato un controllo giurisdizionale sufficiente sul fondamento fattuale della misura, né sulla sua legittimità, necessità e proporzionalità.

La Corte ha, quindi, ritenuto che "*il ricorrente è stato escluso dal processo decisionale in misura significativa in assenza di comprovate ragioni d'urgenza, che le autorità interne non hanno fornito motivi pertinenti e sufficienti a giustificazione della misura e che, alla luce della modalità del riesame svolto dal Consiglio di Stato, le garanzie fornite al ricorrente erano limitate. In definitiva, le autorità non hanno accordato al ricorrente una protezione legale adeguata contro gli abusi, alla quale egli aveva diritto secondo il principio dello Stato di diritto vigente nelle società democratiche. Non si può dunque ritenere che l'ingerenza nel diritto*

del ricorrente al rispetto della vita privata e familiare fosse "necessaria in una società democratica" ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 8 della Convenzione".

- ***Opinione parzialmente discordante del giudice italiano***

Merita di esser segnalato il parere parzialmente discordante del giudice italiano Raffaele Sabato, anch'esso articolato e approfondito nelle motivazioni, nelle quali si è rappresentato come la decisione non abbia tenuto conto delle necessità del tutto peculiari che uno Stato deve, con primaria attenzione, considerare di fronte al progressivo intensificarsi delle violenze di genere, per sostenere le vittime e obbligare i responsabili, in qualsiasi sede procedimentale, a rispondere dei loro atti, inibendo loro ulteriori condotte violente e prevaricatrici. In tal senso, contestando la gran parte delle conclusioni della Corte, il giudice Sabato ha voluto rappresentare come la stessa, a suo parere, abbia fatto erronea applicazione delle norme e dei principi posti a tutela del soggetto destinatario di provvedimenti limitativi della libertà personale e familiare, da interpretare, anche sotto il profilo del bilanciamento di interessi, alla luce delle forti esigenze di tutela, sotto i vari profili ipotizzabili; ha, inoltre, chiaramente espresso il convincimento che la sentenza della maggioranza ha segnato molti passi indietro nella tutela delle donne dalla violenza di genere, fondandosi su un'inadeguata e insufficiente interpretazione dell'articolo 8 della Convenzione, anche in riferimento al rispetto dei principi fondamentali dettati in materia dalla Convenzione di Istanbul.

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

Constatata la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, la Corte ha condannato lo Stato al pagamento di 9.600 euro a titolo di danno morale, respingendo per il resto la domanda di equa soddisfazione.

- ***La richiesta di riesame da parte della Grande Camera***

Valorizzando gli spunti fortemente critici rappresentati nella *concurring opinion* del giudice Sabato, il Governo italiano ha presentato istanza di riesame della pronuncia da parte della Grande Camera.

L'aspetto maggiormente criticabile della sentenza è stato ritenuto quello costituito dall'attività di vera e propria rivalutazione, condotta dalla Corte, sulle prove raccolte dall'autorità amministrativa procedente e sulla loro idoneità a fondare la misura assunta. Tale "riesame" non è apparso legittimo, in quanto esorbitante i confini entro i quali la giurisdizione europea, per il suo carattere sussidiario rispetto a quella nazionale, dovrebbe limitarsi, e cioè i soli casi di manifesta arbitrarietà del giudizio nazionale, circostanza non ravvisabile nel caso di specie. Altrettanto

criticabile è stata ritenuta l'affermazione della Corte circa un generalizzato e assoluto diritto del denunciato a essere ascoltato prima dell'emissione di una qualsivoglia misura protettiva e preventiva, quale quella che qui viene in rilievo. Infatti, viene argomentato, il c.d. "*right to be heard*", garantito espressamente dall'articolo 6 della Convenzione, ma rilevante anche ai fini dello scrutinato articolo 8 della stessa, può essere modulato secondo il contesto e derogato in casi d'urgenza, purché venga recuperato entro un termine ragionevole. Non sembra, allora, peregrino affermare che l'adozione di provvedimenti di prevenzione, sicurezza, cautelari o sommari possa, in virtù della stessa "natura" e delle finalità intrinseche di tali provvedimenti, giustificare una deroga all'instaurazione del contraddittorio con l'interessato nella fase antecedente l'adozione del provvedimento, a prescindere dalla motivazione sulle ragioni d'urgenza, purché l'interessato stesso sia reso partecipe in una fase successiva del pertinente procedimento, ad esempio in sede di impugnazione. Allora, nel caso di specie, la Corte avrebbe dovuto valorizzare la circostanza che l'ammonimento, alla stregua dell'ordinamento interno, deve essere tempestivamente notificato all'interessato, nonché il fatto che l'ammonito ha accesso a tutti i documenti e le dichiarazioni a sostegno della misura e che il contraddittorio viene in ogni caso garantito in sede di impugnazione successiva del provvedimento di ammonimento, attraverso ben due gradi di giudizio di merito, al cospetto della giurisdizione amministrativa.

Quanto al merito, sono state richiamate le ragioni di necessità e urgenza nonché il pericolo di reiterazione delle condotte illecite da parte del ricorrente, che hanno giustificato l'emissione del provvedimento *inaudita altera parte*, senza tuttavia pregiudicare la possibilità di una partecipazione *a posteriori* con piene garanzie difensive sia in sede gerarchica che giurisdizionale. Lo stesso articolo 53 della Convenzione di Istanbul, in attuazione della quale il legislatore ha introdotto nell'ordinamento lo strumento dell'ammonimento di polizia, prevede che in alcuni casi gli ordini di polizia possano essere adottati "*ove necessari, su base ex parte con effetto immediato*". E' stato, inoltre, evidenziato il rischio insito nella censura della Corte, che sembrerebbe avere come esito l'*over protection* del presunto *stalker*, circostanza questa "*che desta forti perplessità, tanto più nell'ottica della svilente pratica giudiziaria della c.d. vittimizzazione secondaria, vietata dall'art. 18 della Convenzione di Istanbul e che la stessa CEDU ha censurato (caso J.L contro Italia 27 maggio 2021)*". Ha, pertanto, concluso che "*da un punto di vista più generale, la condanna in esame appare in controtendenza rispetto alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha ampiamente censurato le passività ed i ritardi delle autorità preposte alla protezione delle vittime di violenza (De Giorgi contro Italia del 21 giugno 2022; M.S. contro Italia 7 luglio 2022)*". Ciò, in piena aderenza alla criticità segnalata dal giudice Sabato nella sua *opinion*[27].

[27] Contributo reso dal Ministero dell'interno in sede di istruzione ai fini della presentazione della richiesta di riesame della sentenza.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La richiesta di riesame non è stata accolta. La sentenza del 22 giugno 2023 è divenuta definitiva in data 6 novembre 2023.

Con riferimento alle somme dovute nei confronti del ricorrente, si è provveduto regolarmente al pagamento delle somme dovute.

Quanto alle misure generali, la sentenza è stata tradotta 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.

LANDINI c. Italia - Sentenza del 12 ottobre 2023 (ricorso n. 48280/21)

Esito:

violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Mancata adozione da parte delle autorità nazionali di misure adeguate e sufficienti a garantire il rispetto del diritto di visita del padre non affidatario e del diritto alla cogenitorialità.

Il caso riguarda la dedotta impossibilità del ricorrente, cittadino italiano residente in Australia, di poter incontrare e vedere il figlio minore, nato in Italia nel 2008, stante il diniego della madre a che questi potesse recarsi in Australia e nonostante il regime di affidamento condiviso sancito sin dal 2009 dal Tribunale di Genova e le reiterate richieste di tali incontri, seppur con modalità conformi all'interesse del minore.

Il ricorrente ha dedotto che, nel corso di un lungo *iter* di procedimenti giudiziari iniziati nel 2009 e non ancora conclusi nel 2022, a causa del perdurante diniego della madre a che il figlio potesse recarsi in Australia, sebbene accompagnato e tutelato nel viaggio, nonché dei provvedimenti giudiziari che inibivano tali temporanei trasferimenti in quanto occorreva il consenso (evidentemente mancante) di entrambi i genitori, gli era stato, di fatto, precluso il rapporto con il figlio e reso impossibile esercitare per un lungo periodo di tempo le facoltà scaturenti dall'affidamento condiviso, come sancito dall'originario provvedimento giudiziale.

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

La Corte ha, preliminarmente, respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, sollevata dal Governo (stante la pendenza di ricorso per cassazione), in particolare dovendosi tenere conto, nella fattispecie, che erano passati molti anni

prima che il Tribunale di Genova emettesse il provvedimento di primo grado e che, data l'urgenza imposta dalla materia trattata, era necessario che le autorità interne assumessero una decisione il più rapida possibile "*in quanto il passare del tempo può avere conseguenze irrimediabili sui rapporti tra il minore e il genitore che non vive con lui (H. c. Italia, n. 52557/14, § 42, 13 ottobre 2015, e Strand Lobben e altri c. Norvegia [GC], n. 37283/13, § 208, 10 settembre 2019)*".

Passando al merito del ricorso, esaminati gli atti e le deduzioni delle parti, la Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, valutando che per vari anni le autorità interne avevano precluso ogni possibilità di incontro tra il padre ed il figlio e non avevano fatto tutto ciò che si poteva ragionevolmente attendere per tutelare l'interesse legittimo del ricorrente, nonché dello stesso figlio minorenne, a sviluppare e mantenere un legame affettivo, che trovava, all'evidenza, nella possibilità di incontro tra costoro, un presupposto non eludibile. Così la sentenza: "*In particolare la Corte rileva che le autorità interne si sono sottratte al loro obbligo di procedere entro un termine ragionevole ad una valutazione dettagliata e scrupolosamente equilibrata della situazione nel suo complesso e dell'interesse superiore del minore per il periodo durante il quale le giurisdizioni interne hanno omesso di pronunciarsi sulla domanda del ricorrente*".

- ***Applicazione dell'art 41***

Dall'accertamento della violazione è conseguita la condanna al risarcimento del danno e la soccombenza nelle spese.

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme dovute è regolarmente avvenuto.

Nel merito delle azioni concrete adottate, le autorità competenti hanno fornito aggiornamenti sulla situazione del minore e sui suoi contatti con il padre, fornendo dettagli sul viaggio organizzato per l'incontro del minore con il padre in Australia e sull'andamento dei contatti telefonici tra loro.

In particolare, prima di procedere con la prenotazione del viaggio, previsto per la seconda metà del mese di giugno 2024, i servizi sociali competenti hanno provveduto ad informare la madre circa il programma e le modalità di viaggio, rispetto al quale la stessa ha dichiarato di essere d'accordo. I servizi sociali hanno prenotato e gestito l'intera organizzazione del viaggio.

Quanto ai contatti telefonici tra il minore ed il padre, entrambi hanno dichiarato che le telefonate continuano con cadenza regolare.

Sotto il profilo delle misure generali, la sentenza è stata tradotta 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.

1.1.16. In materia di equa soddisfazione (articolo 41)

G.I.E.M e altri c. Italia - Sentenza del 12 luglio 2023 (ricorso 828/06 e altri)

Esito:

violazione dell'articolo 41

QUESTIONE TRATTATA

Grande Camera – liquidazione delle somme dovute a titolo di equa soddisfazione *ex* art 41 della Convenzione, in riferimento all'accertamento delle violazioni convenzionali di cui alla sentenza G.I.E.M. e altri c. Italia del 28 giugno 2018.

La causa ha origine da tre ricorsi, aventi per oggetto l'equa soddisfazione del danno materiale e morale che i ricorrenti ritenevano di aver subito, nonché il rimborso dei costi e delle spese sostenuti dinanzi alla Grande Camera nell'originario giudizio promosso dalle stesse parti, conclusosi con la sentenza del 28 giugno 2018.

In particolare, la sentenza in esame segue la pronuncia di merito del 2018 in materia di confisca in assenza di sentenza di condanna per lottizzazione abusiva subita dai ricorrenti, nella quale la Grande Camera aveva concluso:

- che, come nelle sentenze Sud Fondi Srl e altri e Varvara, vi era stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, ritenendo che la confisca dei terreni e degli edifici dei ricorrenti fosse stata sproporzionata e avesse costituito un'ingerenza nel godimento del loro diritto al rispetto della proprietà protetto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1;
- che vi era stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione nei confronti delle società ricorrenti, tenuto conto che la misura di confisca era stata applicata a persone giuridiche non parti nel procedimento;
- che a tutti i ricorrenti erano stati confiscati i beni, nonostante nessuno di loro avesse avuto una condanna formale.

Nel caso G.I.E.M., si trattava della confisca di un appezzamento di terreno confinante con quello della SUD Fondi (di cui alla sentenza *SUD Fondi c. Italia del 20 gennaio 2009, ricorso n. 75909/01*). La confisca era stata estesa anche alla porzione della G.I.E.M., in quanto ricompresa nel piano di lottizzazione abusiva; tuttavia, la G.I.E.M non vi aveva costruito, sicché, successivamente, il terreno le era stato restituito.

Il ricorso alla Corte Edu era motivato dal fatto che in sede nazionale non era stato riconosciuto alcun risarcimento del danno.

La sentenza del 2018, sebbene avesse ravvisato la violazione dell'articolo 7 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 allegato, non aveva però determinato l'ammontare

di eventuali eque riparazioni, avendo rimesso alle autorità nazionali la verifica delle modalità esecutive della sentenza e di eventuali accordi tra le parti.

La riassunzione del caso innanzi alla Corte deriva, dunque, dal mancato indennizzo intervenuto da parte della Repubblica italiana.

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

Preliminarmente, la Corte, accogliendo l'eccezione del Governo, ha cancellato dal ruolo il ricorso proposto dalla società Hotel Promotion Bureau, nelle more cancellata dal registro delle imprese per perdita della soggettività giuridica e, conseguentemente, della qualità di vittima.

Quanto alle richieste risarcitorie a titolo di danno patrimoniale, la Corte - constatato che erano già stati restituiti alle parti i terreni e i fabbricati in contestazione - ha esaminato le domande sotto i seguenti profili: i) indisponibilità del terreno; ii) degrado degli edifici costruiti; iii) perdita di valore del bene prima della restituzione.

Valutati tali aspetti, con riferimento alle società G.I.E.M e Rita Sarda, la Corte, rilevato che i terreni non erano edificabili al momento della confisca, né successivamente, ha ritenuto che unica voce di danno provata fosse la mancanza della possibilità dell'uso del bene, quantificandola in 35.000 euro, oltre danni morali e spese.

Quanto alla società Falgest ed al ricorrente Filippo Gironda, la Corte ha verificato che le porzioni immobiliari erano state restituite e che il regime del suolo – a differenza dei casi precedenti – non era di inedificabilità assoluta. Gli abusi erano, infatti, consistiti in difformità edilizie dagli strumenti urbanistici. Il danno "pecuniario" è stato, quindi, determinato in 700.000 euro, oltre danni morali e spese.

Con riferimento alle richieste di risarcimento del danno non patrimoniale, la Corte ha ribadito di non poter escludere la possibilità di accordare un risarcimento, a tale titolo, in favore di una persona giuridica. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che la complessa vicenda aveva arrecato alle società, ai loro amministratori e ai loro azionisti un notevole disagio, se non altro, nello svolgimento degli affari quotidiani, che giustificava la concessione di un equo ristoro a tale titolo.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme dovute ai ricorrenti chiude il profilo delle misure individuali di esecuzione della sentenza.

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.

1.2. Le sentenze di non violazione

Meritano di essere trattate, per sintesi, le tre sentenze che nell'anno 2023 hanno rigettato le richieste dei ricorrenti contro l'Italia (*Roccella c. Italia*, ricorso n. 44764/2016; *Rigolio c. Italia*, ricorso n. 20418/2009; *W.A. e altri c. Italia*, ricorso n. 787/2017), che pure sono intervenute su argomenti certamente delicati e coinvolgenti profili rilevanti di diritti della personalità, anche con riferimento al sistema processuale interno.

1.2.1. In materia di giusto processo (articolo 6 della Convenzione)

Roccella c. Italia - Sentenza del 15 giugno 2023 (ricorso n. 44764/16)
Esito:
non violazione dell'articolo 6

QUESTIONE TRATTATA

Condanna in appello di persona assolta in primo grado ai soli fini delle statuizioni civili, senza rinnovazione dell'istruttoria testimoniale.

La sentenza *Roccella c. Italia* riguarda il caso di una persona che, all'esito del procedimento penale, era stata assolta dal reato di ingiuria in via definitiva, seppure, su ricorso della parte civile, ma in sede di appello era stata condannata al risarcimento del danno a favore di quest'ultima, esclusivamente sulla scorta delle dichiarazioni dei testi escussi in primo grado, senza disporsi da parte del giudice del gravame il rinnovo dell'istruttoria testimoniale.

Il ricorrente ha dedotto la presunta violazione dell'articolo 6 della Convenzione, in quanto la Corte d'appello penale lo aveva condannato civilmente a fronte delle pretese risarcitorie della parte civile, senza aver riascoltato i testimoni escussi in primo grado, la cui audizione aveva imposto la sua assoluzione in sede penale; secondo il ricorrente ciò violava, ai sensi della norma richiamata, il suo diritto a un equo processo sul merito di ogni accusa penale.

- ***Non violazione dell'articolo 6***

La Corte, nel rigettare il ricorso, ha preliminarmente rammentato che le regole del diritto all'equo processo, peraltro confermate nella Costituzione italiana, presentano nella disposizione della Convenzione profili di diversità tra i processi penali e quelli civili. Ciò emerge, innanzitutto, dall'assenza di clausole dettagliate per le seconde, previste invece per i processi penali, dovendosi concludere che l'articolo 6 § 1 della Convenzione risulta meno impegnativo per le controversie relative ai diritti civili che per le cause penali.

In sintesi, nella fattispecie, che riguardava esclusivamente i capi civili di un procedimento penale, non si è ritenuto necessario che il riconoscimento in sede di appello della responsabilità civile dell'allora imputato nei confronti della parte civile, esclusa in primo grado, imponesse nuovamente l'audizione dei testimoni, non potendosi legittimare la sola rivalutazione delle loro precedenti dichiarazioni, regola invece operante per quanto riguarda l'ipotesi della condanna in appello a fronte dell'assoluzione in primo grado, fondata sulle dichiarazioni dei testimoni.

Rigolio c. Italia - Sentenza del 9 marzo 2023 (ricorso n. 20418/09)

Esito:

non violazione dell'articolo 6

QUESTIONE TRATTATA

Condanna del giudice contabile al risarcimento del danno all'immagine subito da un'amministrazione pubblica per fatti per i quali la persona era stata prosciolta nel procedimento penale per prescrizione del reato.

Con la sentenza in oggetto, la Corte ha rigettato il ricorso *Rigolio c. Italia*, ove il ricorrente aveva prospettato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione sul presupposto che egli era stato condannato dalla Corte dei conti in un procedimento di risarcimento del danno a favore di un Comune presso il quale aveva svolto pubbliche funzioni, nonostante, nel precedente procedimento penale, nel quale gli erano stati contestati reati conto la pubblica amministrazione, fosse stato prosciolto per intervenuta prescrizione. Tutto ciò ledeva il principio di presunzione di innocenza, avendo la Corte dei conti utilizzato, quali fonti di prova, quelle raccolte nel processo penale a suo carico.

- ***Non violazione dell'articolo 6***

A dire della Corte, l'originario processo penale, pur concludendosi con una formula di proscioglimento, aveva pur sempre accertato l'obbligo del ricorrente al risarcimento del danno (condanna generica) a favore della parte civile costituita (autorità comunale).

La Corte ha, inoltre, precisato che il procedimento dinanzi alla Corte dei conti, nell'ordinamento interno, si qualifica, nella sostanza, visti gli esiti, come un processo civile; correttamente, il giudice contabile aveva utilizzato gli elementi probatori sulla responsabilità del ricorrente, come emergenti dal processo penale e nel pieno rispetto non solo della legislazione interna, ma del principio regolante il perimetro del giusto processo e della piena tutela dei diritti difensivi, come definito nella norma convenzionale richiamata.

Si rammenta che il Sig. Rigolio non aveva accettato la sentenza di appello attestante l'avvenuta prescrizione, ricorrendo per cassazione, al fine di ottenere l'assoluzione nel merito, domanda disattesa dal giudice di legittimità, a riprova che il ricorrente aveva realizzato in pieno il suo diritto di difesa.

E' significativa la circostanza che la Corte Edu abbia espressamente richiamato, nella fattispecie, il principio fissato dalla Corte costituzionale, secondo il quale il fatto affidato al giudice penale, e come dallo stesso giudicato, deve essere valutato anche in termini di effetti giuridici in un procedimento civile, non risultando decisivo se esso presenti o meno gli elementi costitutivi del reato, nella fattispecie prescritto, ove si sia comunque accertato, nel merito, che la condotta del pubblico amministratore sia stata idonea ad arrecare un danno all'amministrazione, alla quale era legato da un rapporto organico.

Conseguentemente, la Corte dei conti, condannando il Sig. Rigolio al risarcimento del danno a favore del Comune, non aveva in alcun modo affermato un principio di colpevolezza penale del ricorrente, giudizio assorbito all'evidenza dalla sentenza penale, bensì si era legittimamente limitata a individuare un profilo di responsabilità civile/amministrativa, senza violare sotto alcun profilo il principio di presunzione di innocenza, non rilevante ai fini di quella decisione.

1.2.2. In materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3 della Convenzione)

W.A. c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2023 (ricorso n. 18787/17)

Esito:

non violazione dell'articolo 3

QUESTIONE TRATTATA

Rimpatrio di migranti sudanesi a rischio di essere esposti a trattamenti inumani e degradanti nel paese d'origine.

L'ultima sentenza che si segnala, *W.A. ed altri c. Italia*, attiene al caso riguardante alcuni cittadini sudanesi per i quali era stato disposto, in data 24.8.2016, l'allontanamento dall'Italia verso il loro paese di origine; ciò nella presunta violazione del principio fissato dall'articolo 3 della Convenzione, potendo costoro, ritornando nel Sudan, essere sottoposti a comportamenti inumani e degradanti, dai quali si erano voluti sottrarre intraprendendo il viaggio verso l'Italia. Gli stessi hanno prospettato alla Cedu di essere stati sottoposti a una espulsione collettiva contraria all'articolo 4 del Protocollo n. 4 addizionale alla Cedu, di essere stati sostanzialmente discriminati in violazione

dell'articolo 14 e, infine, di non aver potuto utilizzare un rimedio effettivo per contrastare le suddette violazioni, come invece previsto dalla norma convenzionale all'articolo 13.

È opportuno sottolineare che nel 2016 è stato firmato un *memorandum* tra l'Italia (Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno) ed il Sudan, al fine di rafforzare la collaborazione tra le forze di polizia dei due Paesi, per prevenire la tratta criminale di esseri umani, prevedendo apposite misure di controllo dei flussi migratori e di allontanamento dei cittadini sudanesi giunti irregolarmente nel nostro paese.

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

Tutti i cinque ricorrenti, al momento della presentazione del ricorso dinanzi alla Cedu, si trovavano già in Sudan e il ricorso è stato ritenuto ricevibile esclusivamente per uno di loro, non essendoci certezza, all'esito dei numerosi rilievi già operati dal Governo italiano, sulla effettiva identità degli altri quattro, rispetto al gruppo di sudanesi effettivamente trasferito dall'Italia nella data sopraindicata.

La Corte, sulla scorta della documentazione fornita dalle parti, ha innanzitutto verificato che il provvedimento di allontanamento del ricorrente era stato convalidato dal Giudice di pace di Imperia e che nel relativo procedimento, ove le dichiarazioni del ricorrente erano state opportunamente redatte in italiano ed arabo, egli era stato ritualmente difeso e non aveva manifestato la volontà di chiedere asilo e nemmeno un permesso di soggiorno.

Su tali presupposti, la Corte ha ritenuto che il Governo italiano non avesse violato l'obbligo di fornire adeguate garanzie, anche processuali, per proteggere il ricorrente da arbitrari respingimenti idonei a renderlo assoggettabile a trattamenti disumani nel proprio Paese.

Si è, infine, osservato che il medesimo non aveva fornito alcuna prova o riscontro di un effettivo pericolo nel rientro al paese di origine, né emergeva alcun elemento, né era stato dedotto che lo stesso era stato destinatario di un trattamento discriminatorio da parte delle autorità italiane.

Sulla base delle considerazioni esposte, la Corte ha escluso la violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2023, nel presente paragrafo se ne fa la rassegna sintetica, concentrando, in particolare, la trattazione sulle decisioni di manifesta infondatezza dei ricorsi proposti.

Quanto alle numerose decisioni di radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale ritenuta congrua dalla Corte, è sufficiente notare che, nella maggior parte dei casi, si tratta di ricorsi in materie rientranti in contenziosi seriali (applicazione retroattiva di norme a procedimenti giudiziari in corso; mancata o ritardata esecuzione di giudicati nazionali; mancato collocamento in REMS di detenuti in condizione di fragilità), oggetto di consolidata giurisprudenza sfavorevole della Corte.

2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza

2.1.1. In materia di adeguatezza delle cure ospedaliere (articoli 2 e 3 della Convenzione)

Volintiru c. Italia – Decisione del 12 gennaio 2023 (Ricorso n. 8530/08)

Esito:

irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Mancata prestazione di cure ospedaliere adeguate alle condizioni della vittima – Carenze nell'attività di indagine delle autorità competenti sull'accertamento di eventuali responsabilità – Irricevibilità per manifesta infondatezza

Il ricorso riguarda un caso di asserita violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione, in relazione al decesso della madre ottantacinquenne della ricorrente, avvenuto in un ospedale di Milano.

La signora era stata ricoverata d'urgenza presso l'ospedale pubblico San Paolo di Milano, in stato di coma diabetico. La paziente presentava un quadro clinico gravissimo, importanti danni neurologici, setticemia ad un polmone e blocco renale. A seguito di un leggero miglioramento delle sue condizioni, la paziente era stata dimessa, per poi essere nuovamente ricoverata d'urgenza presso il medesimo ospedale, in stato di coma, al quale era seguita la morte.

Il 21 maggio 2007 la ricorrente presentava un reclamo contro il personale dell'ospedale San Paolo, lamentando che le cure somministrate alla madre erano state inadeguate e che le condizioni della degenza erano state causa delle infezioni che avevano provocato la sua morte.

Nell'ambito dell'inchiesta avviata dalla Procura di Milano per accertare le cause del decesso, veniva disposta una perizia, le cui conclusioni erano che il decesso era stato una conseguenza naturale dello stato di salute della paziente, già molto grave al momento del primo ricovero, che il personale sanitario aveva prodigato tutte le cure necessarie e non poteva essergli attribuita alcuna responsabilità nel successivo decesso della paziente. Il caso veniva definitivamente archiviato.

- **La decisione della Corte**

Esaminando i motivi di ricorso, la Corte ha ritenuto non provata l'asserita violazione dell'articolo 2, sotto il profilo materiale relativo alla mancata prestazione di cure adeguate alle condizioni della vittima. Sotto l'aspetto procedurale dell'articolo 2, la Corte ha ritenuto che l'inchiesta condotta dalle autorità italiane, la perizia ordinata dal tribunale e l'esame da parte del giudice di tutte le prove documentali riguardanti lo stato di salute, anche pregresso, della ricorrente, avessero dimostrato che le autorità competenti avevano svolto una attività di indagine adeguatamente approfondita in relazione all'accertamento di eventuali responsabilità nella morte della madre della ricorrente. Pertanto, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile per manifesta infondatezza, quanto all'asserita violazione dell'articolo 2 (§ 42).

Riguardo alla lamentata violazione dell'articolo 3, in relazione alle presunte carenze delle condizioni igieniche sofferte dalla madre durante il ricovero, che sarebbero state causa delle infezioni sofferte dalla paziente e la mancanza di un'inchiesta effettiva riguardo a quanto da lei lamentato al riguardo, la Corte ha dichiarato di aver già accertato che non c'era alcuna prova di negligenze da parte del personale sanitario nel caso in esame, né alcuna prova che potesse dimostrare che le condizioni igieniche durante il ricovero potevano aver costituito un trattamento inumano e degradante nei confronti della madre della ricorrente. Da qui, la declaratoria di irricevibilità del ricorso per manifesta infondatezza anche in relazione alla violazione dell'articolo 3.

2.1.2. In materia di condizioni di detenzione (articolo 3 della Convenzione)

Faia c. Italia – Decisione del 29 agosto 2023 (Ricorso n. 17222/20)

Esito:

irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Illegittimità della detenzione in carcere a causa delle condizioni di salute del detenuto - Mancata adozione di misure adeguate a proteggere il detenuto dal rischio di contrarre il COVID-19 - Irricevibilità per manifesta infondatezza

Il ricorrente, condannato alla pena dell'ergastolo, ha sostenuto di essere vittima di violazione dell'articolo 3, per essere stato detenuto in carcere nonostante il suo stato di salute, in particolare perché cieco, nonché l'asserita mancanza di adozione di misure adeguate a proteggerlo dal rischio di contrarre il COVID-19.

Il signor Faia aveva chiesto che la sua detenzione in carcere fosse sostituita con i domiciliari in considerazione dei suoi problemi di salute, ma il Tribunale di sorveglianza di Bologna, esaminate le cartelle cliniche redatte dal servizio medico della prigione, aveva rilevato che il ricorrente riceveva regolarmente trattamenti terapeutici, le sue condizioni di salute erano stabili, riceveva assistenza da un altro detenuto e la prigione di Parma era equipaggiata per ospitare detenuti che necessitavano di assistenza personale. A seguito dell'annullamento della decisione del Tribunale di sorveglianza di Bologna ad opera della Corte di cassazione, il Tribunale di Bologna aveva riesaminato il caso, principalmente basandosi sui rapporti redatti dal servizio medico della prigione, secondo cui, a causa della sua cecità, il ricorrente necessitava di supporti tattili e auditivi che non erano disponibili nel carcere di Parma; la conclusione era stata che il carcere di Parma era inadeguato, ma che comunque il ricorrente non potesse essere trasferito altrove, prima di aver acquisito ulteriori informazioni sulla sua pericolosità.

In piena emergenza Covid, il ricorrente aveva presentato al Giudice di sorveglianza di Reggio Emilia una richiesta urgente di trasferimento ai domiciliari, sostenendo che il COVID-19 rappresentasse un grave rischio per una persona sofferente di patologie multiple e che la prigione di Parma fosse inadatta ad ospitare un detenuto cieco. Il Tribunale di Reggio Emilia aveva rigettato il ricorso e rinviato il caso al Tribunale di Bologna. Anche la richiesta rivolta alla Corte Edu di misure urgenti, in base all'articolo 39 del Regolamento della Corte, in particolare di ordinare alle autorità nazionali di sostituire la detenzione in prigione con una misura alternativa, era stata rifiutata.

A seguito di ulteriori approfondimenti e della visita della cella effettuata da un rappresentante dell'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti, su richiesta dell'amministrazione penitenziaria, al fine di valutarne la compatibilità con le condizioni di salute complessive del ricorrente, il Tribunale di Bologna aveva stabilito che il ricorrente riceveva tutta l'assistenza necessaria, che i protocolli di sicurezza e prevenzione contro il contagio da COVID-19 erano regolarmente rispettati e che nessun caso di infezione era stato rilevato in quella struttura. Conseguentemente, la richiesta veniva respinta. Allo stesso tempo il Tribunale aveva ordinato alle autorità carcerarie responsabili di assicurarsi che il ricorrente fosse sempre assistito per tutte le sue incombenze quotidiane.

➢ **La decisione della Corte**

La Corte Edu ha rilevato che, in base allo stato effettivo della situazione all'interno della struttura di detenzione, il ricorrente non potesse lamentare l'inadeguatezza o l'insufficienza delle cure mediche ricevute o dell'assistenza per le sue difficoltà. Quanto alla doglianza relativa alla mancata protezione dal rischio di contrarre il COVID-19, alla luce dei criteri stabiliti nella sentenza *Fenech c. Malta*, n. 19090/20, § 127, 1 March 2022, la Corte ha ritenuto che le autorità competenti avessero messo in atto tutte le misure di prevenzione e contrasto alla diffusione della pandemia, in particolare riducendo per quanto possibile la popolazione carceraria attraverso il ricorso all'applicazione della detenzione domiciliare e, in particolare, per quanto riguarda la prigione di Parma, avessero seguito tutti i protocolli stabiliti e applicato con rigore le misure di quarantena, oltre a fare tutto il possibile per proteggere il ricorrente dal rischio di contrarre il COVID-19.

Per tutte queste ragioni, la Corte ha dichiarato il ricorso manifestamente infondato.

2.1.3. In materia di correttezza di un procedimento per affido di minori (articoli 3 e 8 della Convenzione)

Gianni Sbarro c. Italia – Decisione del 18 gennaio 2023 (Ricorso n. 12871/21)

Esito:

irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Presunta violazione del diritto di un minore al rispetto della vita familiare, in conseguenza delle decisioni adottate nell'ambito di un procedimento di tutela e regolamentazione della responsabilità genitoriale – Inammissibilità per infondatezza della domanda

Il ricorrente, al momento della separazione dei genitori e a seguito dell'abbandono da parte della madre, era stato affidato dal tribunale dei minori al padre, che lo aveva portato con sé in Germania, dove lavorava e dove le autorità di assistenza sociale, constatata la condotta violenta del padre, lo avevano affidato ad una struttura di accoglienza protetta, dove era cresciuto sino alla maggiore età.

➢ **La decisione della Corte**

La Corte ha ritenuto corretto il procedimento di accertamento e valutazione del caso, svolto a suo tempo dai tribunali italiani, nonché la decisione adottata di conseguenza, con la quale era stato disposto l'affido al padre. Ha, pertanto, dichiarato il ricorso irricevibile, per inesistenza delle violazioni degli articoli 3 e 8 § 2 della Convenzione lamentate dal ricorrente, in relazione alle

decisioni adottate e implementate per la sua tutela, nell'ambito di una difficile situazione genitoriale, prima della maggiore età.

Robledo c. Italia – Decisione del 16 maggio 2023 (Ricorso n. 75587/17)

Esito:

radiazione dal ruolo per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Imparzialità dei giudici in un procedimento disciplinare a carico di un pubblico ministero – Inammissibilità per manifesta infondatezza

Dinanzi alla Corte, il sig. Robledo, giudice con incarico di pubblico ministero, ha asserito la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, in relazione alla presunta mancanza di imparzialità da parte della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'adozione di un provvedimento di condanna nei suoi confronti.

Il procuratore capo della Corte di cassazione aveva aperto un procedimento disciplinare nei confronti del ricorrente, che esercitava le sue funzioni di giudice come responsabile della pubblica accusa, chiedendo l'adozione di misure precauzionali nei suoi confronti. La sezione disciplinare della Cassazione aveva accolto la richiesta e ordinato il temporaneo trasferimento del ricorrente in un altro tribunale, presso il quale avrebbe dovuto svolgere un incarico diverso.

Il ricorrente, dopo essere stato ascoltato dal CSM in relazione ai fatti contestati, aveva presentato un'istanza di ricusazione di tutti i membri della sezione disciplinare, sostenendo che il fatto che essi fossero le stesse persone che avevano adottato la misura precauzionale del suo temporaneo trasferimento ne compromettesse l'imparzialità. L'istanza veniva rigettata dalla sezione disciplinare, in una diversa composizione. La sezione osservava che, secondo la normativa vigente, le norme del codice di procedura penale dovevano essere applicate dal CSM solo nella misura in cui esse erano compatibili con il procedimento disciplinare. Dal momento che il procedimento disciplinare non era diviso in due fasi, una pre-processuale e una processuale vera e propria, come il procedimento penale, le norme riguardanti la ricusazione dei giudici che avevano adottato le decisioni precauzionali non erano applicabili.

Conseguentemente, la sezione disciplinare, nella medesima composizione in cui aveva adottato la misura del trasferimento temporaneo del ricorrente, aveva tenuto le udienze sul caso, durante le quali erano state acquisite le prove, ascoltate le deposizioni dei testimoni e le difese delle parti. Il 31 maggio 2016 il CSM aveva stabilito che il ricorrente era responsabile di due delle accuse

disciplinari a suo carico, comminando la pena della sospensione di sei mesi dall'esercizio delle sue funzioni di giudice e ordinando il suo definitivo trasferimento ad altra sede.

Il ricorrente aveva presentato appello alle sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo, *inter alia*, la mancanza di imparzialità del CSM. L'11 aprile 2017, la Corte di cassazione aveva respinto l'appello. Secondo la Cassazione, i dubbi sollevati dal ricorrente sull'imparzialità del CSM erano incompatibili in termini strutturali con il procedimento disciplinare.

➢ La decisione della Corte

Prima di entrare nel merito della doglianza del ricorrente relativa alla mancanza di imparzialità del procedimento, la Corte ha osservato che i requisiti di un procedimento imparziale non richiedono che il giudice del merito sia automaticamente escluso dalla possibilità di assolvere compiti diversi nell'ambito del caso oggetto del procedimento. La valutazione in merito alla possibilità che la partecipazione dello stesso giudice a fasi differenti di un procedimento civile rechi nocumento all'imparzialità del procedimento, deve sempre essere fatta caso per caso, avendo riguardo alle circostanze del caso concreto e alle norme che regolano i procedimenti civili. Inoltre, il fatto che il giudice abbia già una conoscenza dettagliata del caso non comporta necessariamente un'ipoteca sull'imparzialità del successivo giudizio di merito che andrà ad adottare (cfr. *Morel c. Francia*, n. 34130/96).

Per quanto riguarda il procedimento in questione, la Corte ha rilevato che, in base alla normativa interna che regola i procedimenti disciplinari, le misure precauzionali e la decisione di merito non sono adottate in fasi diverse del procedimento. Ha osservato, inoltre, che in base all'articolo 13, comma 2, del decreto n. 109/2006, le misure precauzionali sono adottate quando: i) ci sono gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare; ii) le mancanze disciplinari denunciate sono di una certa gravità; iii) l'adozione di tali misure sia diventata urgente. Per l'adozione delle misure precauzionali il CSM è chiamato a valutare sommariamente le prove disponibili per stabilire la loro affidabilità e se da questo primo esame risultino motivi per ritenere che siano state effettivamente commesse mancanze disciplinari. Per contro, secondo l'articolo 19 del medesimo decreto, la sezione disciplinare si pronuncia nel merito solo dopo che siano state acquisite prove rilevanti e dopo aver ascoltato le difese delle parti.

Peraltro, la Corte ha rilevato che il CSM, dopo l'adozione delle misure precauzionali fatta sulla base di una prima valutazione sommaria (c.d. "*prima facie*") dei fatti denunciati, ha effettivamente ascoltato i testimoni, esaminato le difese delle parti e sono state tenute udienze in cui sono state confrontate accuse e difese, nonché le testimonianze pro e contro ciascuna parte. Dall'esame dello svolgimento del procedimento sottoposto al suo giudizio, la Corte ha tratto la

conclusione che la decisione finale sia stata adottata sulla base della valutazione delle prove addotte e discusse in contraddittorio tra le parti e che le stesse hanno potuto svolgere le loro difese in udienza, in accordo con le linee guida dettate dalla giurisprudenza della Corte (cfr. *Xhoxhaj c. Albania*, n. 15227/19 e *Morel c. Francia*, n. 34130/96). Conseguentemente, non essendoci evidenza di violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, la Corte ha respinto il ricorso per manifesta infondatezza.

2.1.4. In materia di mancati pagamenti da parte dello Stato (articolo 6 della Convenzione)

Ferrara e altri c. Italia – Decisione del 16 maggio 2023 (Ricorso n. 2394/22)

Esito:

irricevibilità ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a)

QUESTIONE TRATTATA

Avvocati antistatari - Mancato pagamento da parte delle autorità statali delle spese legali – Irricevibilità per esercizio abusivo del diritto

Si tratta di ricorsi per presunta violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, in relazione al lamentato mancato pagamento delle spese legali ai ricorrenti, tutti avvocati antistatari, da parte delle autorità statali.

- **La decisione della Corte**

La Corte ha rilevato che il comportamento dei ricorrenti, attraverso l'esercizio frammentato delle azioni creditorie, al solo scopo di moltiplicare i risarcimenti per le spese legali, ha inciso negativamente sull'organizzazione e sul carico di lavoro dei tribunali nazionali.

Pertanto, tutti i ricorsi sono stati dichiarati irricevibili ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione, in quanto ritenuti esercizio abusivo del diritto.

2.1.5. In materia di obblighi di legge imposti al querelante nel procedimento per ingiuria (articolo 6 della Convenzione)

Sannino c. Italia – Decisione del 4 luglio 2023 (ricorso n. 37937/17)

Esito:

irricevibilità ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) e 4

QUESTIONE TRATTATA

Eccessiva durata di un procedimento giurisdizionale per ingiuria - Irricevibilità per incompatibilità *ratione materiae* con la Convenzione

Si tratta di un ricorso per asserita violazione degli articoli 6 § 1 e 13 della Convenzione, dichiarato irricevibile dalla Corte ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4, per incompatibilità *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione.

Il caso origina da un ricorso per eccessiva durata del procedimento giurisdizionale per ingiuria, che il ricorrente aveva istaurato dinanzi al giudice di pace e alla mancanza di rimedi effettivi per ottenere un indennizzo, derivante, secondo il ricorrente, dalla previsione dell'obbligo, per la parte offesa querelante, di costituirsi parte civile all'udienza di prima comparizione.

- **La decisione della Corte**

La Corte ha osservato che il ricorrente doveva essere a conoscenza delle norme interne che regolano il procedimento per ingiuria e che le conseguenze della decisione di scegliere il ricorso dinanzi al giudice di pace e di non presentare la richiesta di risarcimento, con contestuale costituzione di parte civile nella prima udienza, come prescritto, ricadevano sotto la sua responsabilità.

Pertanto, l'articolo 6 § 1 della Convenzione non poteva essere applicato a questa materia.

Quanto all'asserita violazione dell'articolo 13, la Corte ha ricordato che essa richiede una doglianza sostenibile a cui essere riferito che, in questo caso, mancava.

2.1.6. In materia di adozione (articolo 14 della Convenzione)

Nuti e altri c. Italia – decisione del 30 maggio 2023 (ricorsi nn.47998/20 e 23142/21)

Bonzano e altri c. Italia – decisione del 30 maggio 2023 (ricorsi nn.10810/20, 29038/20 e 2738/21)

Modanese e altri c. Italia – decisione del 30 maggio 2023 (ricorsi nn.59054/19, 12109/20 e 45426/21)

Esito:

irricevibilità ai sensi dell'articolo 35 § 4

QUESTIONE TRATTATA

Rifiuto delle autorità italiane di trascrivere certificati di nascita di bambini nati all'estero mediante maternità surrogata da coppie omogenitoriali – Inammissibilità per infondatezza della domanda

Il primo caso riguarda il rifiuto delle autorità italiane di registrare, con la dichiarazione di riconoscimento congiunta da parte del genitore biologico e di quello d'intenzione, gli atti di nascita di bambini nati in Italia da coppie omogenitoriali, ma concepiti mediante procreazione medicalmente assistita (PMA) effettuata all'estero.

Gli altri due casi riguardano il rifiuto delle autorità italiane di trascrivere i certificati di nascita americani di bambini nati all'estero (USA e Canada) mediante maternità surrogata (GPA) da coppie omogenitoriali. Tutti i ricorrenti si sono rivolti alla Corte lamentando la violazione dell'articolo 8 e dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione.

- **La decisione della Corte**

La Corte ha evidenziato che, nel sistema giuridico italiano, l'obbligo fondamentale di garantire i diritti dei bambini nati con queste particolari modalità è soddisfatto dalla possibilità di adozione in casi speciali, prevista dalla legge n. 184 del 1983. La Corte, pertanto, ha sottolineato che, se è vero che lo Stato italiano non consente la trascrizione dell'atto di nascita contenente l'indicazione del genitore d'intenzione, tuttavia, garantisce la possibilità di riconoscere legalmente il legame tra il bambino e la persona che ha condiviso con il genitore biologico il progetto di procreazione e ha contribuito al mantenimento del minore fin dalla nascita, mediante l'istituto dell'adozione in casi speciali. Conseguentemente, ha dichiarato i ricorsi irricevibili ai sensi dell'articolo 35 § 4 della Convenzione.

2.1.7. In materia di diritto di visita (articolo 8 della Convenzione)

Aspisi c. Italia – Decisione del 14 febbraio 2023 (ricorso n.44453/19)

Esito:
irricevibilità ai sensi dell'articolo 35 § 4

QUESTIONE TRATTATA

Presunta violazione del diritto a mantenere una relazione genitoriale con il minore nato nell'ambito di una coppia omosessuale - Inammissibilità per infondatezza della domanda

La signora Sophie Anouk Aspisi, cittadina francese residente a Roma, ha lamentato l'impossibilità di mantenere un rapporto con il figlio che lei e la sua ex compagna A.R. avevano concepito durante la loro relazione, in base ad un accordo, per il quale il signor J.H. aveva accettato di essere il padre biologico del bambino di A.R., rinunciando a riconoscerlo e ad esercitare il suo ruolo di padre.

A seguito dello scioglimento del PACS stipulato in Francia il 27 novembre 2017, la ricorrente si era rivolta al Tribunale per i minori di Roma, chiedendo il riconoscimento del suo legame genitoriale con il bambino. Aveva chiesto, inoltre, la trasmissione degli atti del procedimento intentato alla procura della Repubblica e la nomina di un perito che valutasse in merito alla necessità della ripresa dei contatti con il bambino. A.R. si era opposto, sostenendo che la ricorrente non aveva

mai esercitato un ruolo genitoriale "in presenza" nei confronti del bambino, che, pertanto, non aveva sviluppato un legame familiare con la ricorrente. La procura competente aveva dato parere sfavorevole sulla richiesta della ricorrente, dal momento che costei non aveva dimostrato l'esistenza di un legame familiare con il bambino. Aveva dato, invece, un parere favorevole ad una indagine più approfondita, nel caso in cui il tribunale dei minori lo avesse ritenuto opportuno. Il 5 marzo 2019, tuttavia, il tribunale aveva dichiarato irricevibile la richiesta della ricorrente per carenza di legittimazione, in base all'articolo 81 c.p.c. e dell'articolo 336 c.c..

Da qui, il ricorso alla Corte di Strasburgo, con cui la ricorrente ha sostenuto di aver subito una lesione del suo diritto alla tutela dei legami familiari, garantito dall'articolo 8 della Convenzione, per l'impossibilità di mantenere una relazione con il bambino concepito insieme alla sua ex compagna, dopo la rottura della loro relazione; ha lamentato, inoltre, la violazione dell'articolo 13, per non aver potuto disporre di un ricorso effettivo dinanzi ad un tribunale interno per far valere il suo diritto. La ricorrente ha sostenuto anche che la legge 19 febbraio 2004 n. 40, che prevede la possibilità di riconoscere i figli concepiti con la fecondazione medicalmente assistita solo da parte delle coppie eterosessuali, costituisse una discriminazione basata sull'orientamento sessuale, ai sensi dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione.

➢ La decisione della Corte

La Corte ha esaminato le doglianze della ricorrente unicamente alla luce dell'articolo 8 della Convenzione.

Nel merito, la Corte ha ricordato che il diritto italiano prevede la possibilità per una persona che abbia sviluppato un legame familiare *de facto* con un bambino di ottenere provvedimenti adeguati finalizzati al mantenimento di tale legame. Ha ricordato, inoltre, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 225 del 2016, ha stabilito che l'interruzione ingiustificata di una relazione significativa stabilita e mantenuta tra un minore e un terzo (senza legami di parentela) può rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 333 c.c., che consente al giudice di adottare "misure adeguate" nel momento in cui il comportamento di uno dei genitori possa recare pregiudizio al minore, secondo quanto previsto dall'articolo 336 c.c., anche "su richiesta" presentata alla procura dalla persona non parente coinvolta nella relazione in questione. La Corte ha notato che, nel caso di specie, la ricorrente aveva adito il tribunale dei minori, chiedendo l'intervento della procura senza aver preliminarmente richiesto alla stessa procura l'adozione di misure adeguate a salvaguardare il suo legame con il bambino, come previsto dalla legge; il tribunale ha ascoltato la ricorrente e la sua ex compagna e ha trasmesso gli atti alla procura, ma ha valutato che questo modo di procedere non fosse quello stabilito dalla legge.

Ciò considerato, la Corte ha rilevato che il quadro giuridico interno offrisse alla ricorrente la possibilità di chiedere all'autorità giudiziaria una valutazione della questione del mantenimento del legame che ella sostiene di aver sviluppato con il minore, possibilità che infatti la ricorrente ha utilizzato, ma senza rispettare le norme della procedura prevista dalla legge, come accertato dal tribunale. Inoltre, nel caso in cui l'irricevibilità per carenza di legittimazione pronunciata dal tribunale nei confronti della ricorrente fosse risultata un errore, la ricorrente avrebbe dovuto presentare le sue rimostranze dinanzi alla Corte d'appello e alla Corte di cassazione.

Quanto alla lamentata discriminazione per l'impossibilità di riconoscere il bambino, la Corte ha rilevato che la ricorrente non aveva tentato di riconoscerlo al momento della nascita e non aveva mai sollevato la questione della discriminazione dinanzi ai tribunali italiani. Infine, ha rilevato che, come sottolineato dalla difesa del Governo, la legge n. 40 del 2004, non è applicabile al caso della ricorrente, dal momento che tra la sua ex compagna e il padre del bambino non ha avuto luogo una procreazione medicalmente assistita ma una unione naturale.

La Corte ha, quindi, concluso che, anche in considerazione dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone, l'Italia non sia venuta meno al suo obbligo di garantire l'effettivo rispetto della vita familiare della ricorrente e, conseguentemente, ha respinto il ricorso in base all'articolo 35 § 4 della Convenzione.

Bortolato c. Italia – Decisione del 10 gennaio 2023 (ricorso n. 35967/19)

Esito:

irricevibilità ai sensi dell'articolo 35 § 4

QUESTIONE TRATTATA

Asserita discriminazione per l'impossibilità di riconoscere i minori nati con la procreazione medicalmente assistita nell'ambito di una coppia omosessuale - Inammissibilità per infondatezza della domanda

La ricorrente signora Valentina Bortolato è la madre d'intenzione di due gemelli concepiti mediante fecondazione medicalmente assistita dalla sua ex compagna C..

A seguito della separazione e del rifiuto dell'ex compagna alla domanda di adozione speciale dei due minori ai sensi dell'articolo 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184, con conseguente interruzione a suo danno di ogni relazione con i bambini, la ricorrente si era rivolta al Tribunale dei minori di Venezia e aveva chiesto alla procura di intervenire in conformità agli articoli 333 e 336 c.c. per accordarle un diritto di visita.

La procura aveva chiesto al tribunale di affidare la custodia dei minori ai servizi sociali, affinché fossero organizzati gli incontri con la ricorrente. Il 17 aprile 2019 il tribunale dei minori aveva dichiarato il ricorso della signora Bortolato irricevibile per carenza di legittimazione ai sensi degli articoli 333 e 336 c.c., ma aveva accolto il ricorso della procura che aveva recepito sei richieste formulate dalla ricorrente. In particolare, il tribunale era intervenuto per limitare l'autorità genitoriale di C. e aveva affidato i minori ai servizi sociali per l'organizzazione degli incontri con la ricorrente. La ricorrente aveva proposto senza successo appello e, poi, ricorso per cassazione contro la decisione di irricevibilità pronunciata dal tribunale.

Il 15 novembre 2019 il tribunale aveva nominato un curatore *ad hoc* per i minori e aveva chiesto ad un perito di valutare la situazione dei bambini e le conseguenze della separazione dalla ricorrente. Nel frattempo, la ricorrente aveva presentato un'istanza al Tribunale di Padova per ottenere il riconoscimento dello *status* giuridico di madre. Nell'ambito di tale giudizio, il Tribunale di Padova aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale sullo *status* giuridico delle persone nate in Italia mediante l'uso di tecniche di fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo, effettuata all'estero nell'ambito di una relazione fra due donne finalizzata alla procreazione, questione dichiarata irricevibile dalla Corte. Nella pronuncia, tuttavia, la Consulta aveva constatato una grave lacuna nell'ambito della protezione dei diritti delle persone nate con il ricorso alla procreazione medicalmente assistita eterologa praticata da coppie di donne, che il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, avrebbe dovuto colmare nel più breve tempo possibile, identificando i mezzi più appropriati per dare riconoscimento ai legami affettivi stabili di questi minori, anche nei confronti della madre d'intenzione.

La ricorrente si è, quindi, rivolta alla Corte di Strasburgo, lamentando la violazione degli articoli 6, 8, 13 e 14 della Convenzione, per l'asserita impossibilità di chiedere all'autorità giudiziaria il riconoscimento del suo diritto di visita e sostenendo che il fatto che la possibilità di riconoscere i minori nati con la procreazione medicalmente assistita fosse riconosciuta dalla legge italiana solo alle coppie eterosessuali, costituisse una discriminazione basata sull'orientamento sessuale.

➢ La decisione della Corte

Come per il precedente caso *Aspisi c. Italia*, la Corte ha esaminato le doglianze della ricorrente unicamente alla luce dell'articolo 8 della Convenzione. Nel merito, la Corte ha rilevato che il ricorso della signora Bortolato si fonda sull'asserita impossibilità di chiedere all'autorità giudiziaria il riconoscimento del suo diritto di visita ai minori, facendo così valere il suo diritto riconosciuto dall'articolo 8 della Convenzione in quanto "genitore sociale". Anche in questo caso, la Corte ha osservato che la legge italiana prevede la possibilità, per una persona che abbia sviluppato un

legame *de facto* con un minore, di ottenere delle misure volte alla conservazione del legame e che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 225 del 2016, ha stabilito che l'interruzione ingiustificata di una relazione stabile e significativa tra un minore e un terzo (senza legami di parentela) ricade sotto l'articolo 333 c.c., che permette al giudice di adottare "misure idonee" nel caso in cui il comportamento di uno dei due genitori arrechi pregiudizio al minore, sia su richiesta della procura (ex art. 336 c.c.) sia su richiesta della persona (non genitore) coinvolta nella relazione.

La Corte ha notato che, nel caso di specie, la procura ha agito per dare seguito alla richiesta della ricorrente, sollecitando il tribunale ad adottare le misure necessarie a tutelare l'interesse dei minori e che, quindi, ha rappresentato gli interessi della madre "d'intenzione" nella richiesta di un esame giudiziario della questione della conservazione del legame che ella aveva sviluppato con i minori.

Quanto all'asserita discriminazione subita per non aver potuto riconoscere i minori nati con la procreazione assistita dalla sua ex compagna, la Corte ha preso atto del fatto che la ricorrente non aveva tentato di riconoscere i minori al momento della loro nascita né aveva sollevato espressamente la questione della discriminazione davanti ai tribunali nazionali. Inoltre, come evidenziato dal Governo italiano, anche quando il genitore "d'intenzione" sia una persona di sesso maschile, se il genitore biologico si oppone al riconoscimento, è necessario introdurre un'azione giudiziaria per ottenere il riconoscimento di paternità o di maternità.

Anche in questo caso, la Corte ha concluso che, anche in considerazione dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone, l'Italia non sia venuta meno al suo obbligo di garantire l'effettivo rispetto della vita familiare della ricorrente e, conseguentemente, ha respinto il ricorso in base all'articolo 35 § 4 della Convenzione.

2.1.8. In materia di retribuzione dei medici specializzandi (articolo 1 del Protocollo 1)

Ruggeri e altri – Decisione del 29 agosto 2023 (ricorso n. 362/18)

Esito:

irricevibilità ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4

QUESTIONE TRATTATA

Riconoscimento ai medici specializzandi delle differenze retributive previste dalla normativa successiva più favorevole – Inammissibilità per manifesta infondatezza

In questa decisione la Corte ha riunito, ai sensi dell'articolo 42 § 1 del suo Regolamento, alcune centinaia di ricorsi presentati da medici o eredi di medici che avevano svolto il praticantato professionale, richiesto per il conseguimento della specializzazione e completato il percorso di

studio, tra il 1991 e il 2006, i quali, in sostanza, chiedevano tutti il riconoscimento e il pagamento della differenza retributiva – migliorativa - goduta dai loro colleghi a partire dal 2006, oltre ai contributi assistenziali e previdenziali, gli interessi e la rivalutazione, maturati sulle somme cui ritenevano di avere diritto.

In Italia, all'epoca dei fatti, i medici specializzandi ricevevano durante lo svolgimento del praticantato unicamente una borsa di studio di circa 11.000,00 euro l'anno. Il 17 agosto 1999 entrò in vigore il decreto legislativo n. 368/99, in materia di esercizio della professione medica e riconoscimento delle qualifiche professionali. Detto decreto recepiva la direttiva n. 93/16/CEE del 5 aprile 1993 (intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli) e introduceva uno specifico contratto di formazione lavoro, che prevedeva la copertura previdenziale e assicurativa. La nuova normativa stabiliva anche i criteri per la determinazione dell'importo della remunerazione dei medici specializzandi. Per la copertura finanziaria delle nuove disposizioni si dovette attendere che fosse approvato, nel 2007, un apposito stanziamento nel bilancio dello Stato. La nuova normativa fu, pertanto, applicata ai medici specializzandi a partire dall'anno accademico 2006-2007.

I ricorrenti si sono rivolti alla Corte di Strasburgo lamentando la violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 addizionale Cedu, per la mancata applicazione della nuova normativa economicamente più favorevole durante lo svolgimento del praticantato, asseritamente a causa del tardivo recepimento da parte dello Stato delle norme europee. Inoltre, hanno lamentato la violazione dell'articolo 6 della Cedu, per il fatto che i loro ricorsi interni erano stati dichiarati infondati e respinti o dichiarati inammissibili per prescrizione, nonché la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo 1, attribuendo un valore discriminatorio alle migliori condizioni economiche attribuite dalla legge ai loro colleghi a partire dal 2006.

➢ La decisione della Corte

La Corte ha affrontato nel merito le richieste, partendo dall'asserita violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 alla Convenzione, derivante secondo i ricorrenti dal fatto di essere stati privati della "remunerazione adeguata" e dei contributi assistenziali e previdenziali, previsti per i medici specializzandi dalla direttiva 93/16/CEE, recepita dal decreto n. 368 del 17 agosto 1999. Premessa la propria incompetenza a giudicare eventuali violazioni commesse dagli Stati membri dell'UE nell'applicazione del diritto dell'unione, la Corte ha rilevato che le direttive comunitarie prevedenti il diritto alla "remunerazione adeguata" non contengono alcuna specificazione riguardo ai criteri per definire quale somma possa considerarsi una remunerazione appropriata e per stabilire il metodo per la definizione dell'ammontare della remunerazione. La definizione di questi criteri, in

linea di principio, è riservata agli Stati membri e, in adempimento degli obblighi derivanti dalle direttive e dalle pronunce interpretative della CGUE, l'Italia ha previsto l'attribuzione di una borsa di studio annuale agli specializzandi.

Al riguardo, la Corte ha notato che nessuno dei ricorrenti aveva prodotto alcuna prova del fatto che la somma attribuita con la borsa di studio fosse inadeguata e, pertanto, non poteva accettare la tesi dei ricorrenti che l'incremento della somma, attribuito a partire dal 2007, fosse un'ammissione da parte del Governo italiano della incompatibilità di tale somma con le direttive. In realtà, ha osservato la Corte, l'incremento risulta parte di una riforma complessiva della materia che coinvolge non solo la remunerazione dei medici specializzandi, ma tutto il loro *status* giuridico, adottata nel 2007. Quindi, le norme da cui i ricorrenti fanno derivare il loro presunto diritto a ricevere una maggiore remunerazione non erano in vigore al momento in cui essi svolgevano il loro tirocinio e non potevano essere invocate per legittimare la richiesta. La Corte ha ricordato anche che, secondo la sua consolidata giurisprudenza, i diritti alla pensione di vecchiaia o altri benefici sociali non rientrano tra quelli garantiti dalla Convenzione. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti non avessero alcuna legittimazione per reclamare la violazione di una "aspettativa legittima che equivale al possesso" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo 1.

Quanto alla lamentata violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1, anche in relazione al fatto che non avevano percepito gli incrementi previsti dall'articolo 6 § 1 del decreto legislativo n. 257/91 per adeguare le retribuzioni all'inflazione, la Corte ha notato che, come stabilito dalla Corte costituzionale, i provvedimenti legislativi che avevano sospeso temporaneamente l'adeguamento all'inflazione dei salari erano stati adottati per salvaguardare il bilancio in un periodo di pesante crisi economica (cfr. Corte cost. sentenza n. 432 del 23 dicembre 1997) e ricordato che il proprio orientamento riguardo alle "misure di austerità" adottate dagli Stati per fronteggiare periodi di crisi economica è quello di rispettare l'ampio margine di discrezionalità degli stessi, a meno che le scelte adottate dai legislatori siano "manifestamente prive di un ragionevole fondamento" (§ 22). In questo caso, le misure assunte nei confronti dei medici facevano parte di un programma generale di norme adottate per fronteggiare la crisi che coinvolgeva l'intero settore pubblico e non solo i ricorrenti, ma la generalità dei dipendenti pubblici. Inoltre, non vi era alcuna evidenza che tali misure di "austerità" avessero inciso in modo "sproporzionato" sulla vita dei ricorrenti fino a privarli dei mezzi di sussistenza. Conseguentemente, la Corte ha dichiarato la doglianza manifestamente infondata.

Passando all'esame dell'asserita violazione dell'articolo 14, in congiunzione con l'articolo 1 del Protocollo 1, per la discriminazione subita dai ricorrenti per il fatto di non aver percepito i miglioramenti retributivi attribuiti ai loro colleghi a partire dal 2007, la Corte – posto che la fissazione

di una data limite è inevitabile nel momento in cui si introducono nuove norme destinate a sostituire quelle previgenti - ha osservato che, considerato il margine di discrezionalità consentito agli Stati in questo ambito e il fatto che i benefici introdotti a partire dal 2007 erano parte di una riforma complessiva del sistema di formazione lavoro di una generale riorganizzazione e razionalizzazione della spesa pubblica anche in questo settore, la fissazione di una data limite può essere considerata ragionevole e obiettivamente giustificata (vedi *Maggio e altri c. Italia*, n. 46286/09 e altri 4, 31 maggio 2011). Ha, pertanto, escluso una "discriminazione" contraria alla Convenzione.

I ricorrenti hanno lamentato anche la violazione dell'articolo 6 Cedu, per il fatto che la Corte di cassazione aveva, inaspettatamente, ribaltato la propria consolidata giurisprudenza riguardo all'interpretazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 257 del 1991, che prevedeva la rivalutazione triennale della borsa di studio, nonché in materia di prescrizione. La Corte, dopo aver ricordato di aver già affermato che l'esistenza di una giurisprudenza consolidata impone alla Suprema Corte il dovere di fornire una spiegazione approfondita delle ragioni che giustificano una pronuncia che si discosta dalla sua giurisprudenza, ha rilevato che, nel caso di specie, la Corte di cassazione aveva effettivamente motivato le ragioni del proprio mutato orientamento. Inoltre, ha rilevato che i ricorrenti avevano avuto accesso a procedimenti in contraddittorio, nei quali hanno potuto liberamente produrre prove ed esporre le loro ragioni, adeguatamente esaminate dai tribunali competenti.

Con riferimento particolare alla prescrizione, la Corte ha rammentato che la fissazione di un termine di prescrizione costituisce una delle restrizioni legittime al diritto di accesso ad un tribunale. Sebbene effettivamente ci sia stato un periodo di incertezza giurisprudenziale sul termine di prescrizione prima della decisione della Corte di cassazione, ciò di per sé non è sufficiente a costituire una violazione dell'articolo 6, dal momento che temporanee divergenze possono essere tollerate se il sistema giudiziario nel suo complesso si dimostra in grado di porre rimedio al conflitto, come è avvenuto nei casi in esame.

In conclusione, la Corte ha respinto, per manifesta infondatezza, anche le doglianze per la violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

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

2.2.1. In materia di diritto alla vita (articolo 2 della Convenzione)

Zemzani c. Italia – Decisione del 28 marzo 2023 (ricorso n.13015/20)

Esito:
radiazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c)

QUESTIONE TRATTATA

Mancata adozione di misure di prevenzione nei confronti di un soggetto fragile durante la detenzione in carcere.

La ricorrente, sorella del detenuto Anas Zemzani, suicidatosi in carcere, ha adito la Corte lamentando la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sia sotto il profilo sostanziale, per non essere le autorità nazionali riuscite a proteggere la vita di suo fratello, sia sotto il profilo procedurale, deducendo la mancanza di un'indagine efficace volta ad accertare le circostanze della morte. La ricorrente ha dedotto, altresì, la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per l'asserita incapacità delle competenti autorità di garantire al fratello un'assistenza medica tempestiva e adeguata.

Nonostante la correttezza del regime della "grande sorveglianza", cui era sottoposto il detenuto in osservazione psichiatrica, con controlli frequenti ogni quindici minuti, stabilita dal direttore del carcere con ordine di servizio n. 26/2015 del 25 settembre 2015, il giorno stesso del decesso, in sede istruttoria, è emerso che il Zemzani era stato lasciato solo per oltre due ore, dalle ore 17:08, quando gli era stato somministrato il vitto, alle ore 19:17, quando l'agente di sezione aveva scoperto il cadavere impiccato alla branda.

Date le risultanze istruttorie, considerato l'oggettivo *vulnus* di tutela, suscettibile di censura sotto il profilo sostanziale dell'articolo 2 Cedu, costituito dalla concreta mancata attuazione delle misure di protezione della vita dello Zemzani e ritenute estremamente esigue le *chance* di una proficua difesa in sede contenziosa, il Governo ha ravvisato l'opportunità di una definizione anticipata della controversia in via amministrativa.

La Corte ha disposto la radiazione dal ruolo della causa ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c), a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo.

Angelini e altri c. Italia – Decisione del 4 maggio 2023 (ricorso n. 20437/19)

Esito:

radiazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c)

QUESTIONE TRATTATA

Decesso per negligenza medica durante il ricovero in una struttura pubblica.

Dinanzi alla Corte Edu i ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'articolo 2 (diritto alla vita), sotto il profilo procedurale e dell'articolo 6 § 1 Cedu, con riferimento alla mancata possibilità di ottenere un adeguato ristoro civile, poiché la pronuncia di improcedibilità del ricorso per cassazione da loro proposto aveva di fatto frustrato ogni possibilità di ottenere una rivisitazione del

decisum del giudice d'appello, in relazione al *quantum* liquidato a titolo di ristoro dei danni subiti per il decesso della loro congiunta, dovuto a negligenza medica. Hanno evidenziato, altresì, l'irragionevole durata del procedimento interno, essendo la pronuncia di improcedibilità intervenuta a distanza di circa vent'anni dal decesso della loro congiunta.

In sede istruttoria, ai fini di una eventuale definizione anticipata del caso, effettuata con il Ministero della giustizia, le doglianze esposte con riferimento alla violazione dell'articolo 2 Cedu, sotto il profilo procedurale – per essere intervenuta la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per cassazione dopo 20 anni dalla proposizione – sono state ritenute meritevoli di attenta considerazione, anche alla luce della sentenza del 19 dicembre 2017, resa dalla Corte Edu, Grande Camera, sul ricorso n. 56080/13 *Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo*. In questa sentenza, la Corte ha ribadito l'obbligo per gli Stati membri di istituire, in materia di salute, un sistema giudiziario efficace e indipendente in grado di accertare la causa del decesso di un individuo sotto la responsabilità degli operatori sanitari pubblici e privati e di chiamare i responsabili a risponderne; tale obbligo procedurale richiede che il procedimento venga completato entro un termine ragionevole. In tale caso, la Grande Camera ha accertato la violazione, da parte dello Stato convenuto, dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale, perché il sistema nazionale nel suo complesso, di fronte a un caso discutibile di negligenza medica che ha causato la morte del paziente, non ha fornito una risposta adeguata e tempestiva e, conseguentemente, lo ha condannato a corrispondere alla ricorrente, a titolo di danno morale, la somma di euro 23.000.

Tenuto conto di tale precedente e considerato che la dichiarazione di improcedibilità era intervenuta a distanza di circa vent'anni dal decesso della paziente, rendendo di fatto impossibile una rivisitazione del *decisum*, è stata ravvisata l'opportunità di una definizione anticipata del caso mediante regolamentazione amichevole, da valere anche come dichiarazione unilaterale.

A seguito della dichiarazione unilaterale del Governo, la Corte ha disposto la radiazione dal ruolo della causa ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c).

2.2.2. In materia di mancata tutela delle persone detenute (articolo 3 della Convenzione)

Aleksic c. Italia – Decisione del 15 giugno 2023 (ricorso n. 49968/22)

Esito:

radiazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 39

A. c. Italia – decisione del 24 gennaio 2023 (ricorso n. 48200/21)

Esito:

radiazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c)

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

QUESTIONE TRATTATA

Mancata esecuzione di decisioni dei tribunali nazionali che disponevano il collocamento in REMS di detenuti in condizioni di fragilità.

Nel ricorso *Aleksic c. Italia*, il ricorrente ha lamentato la violazione degli articoli 3, 5, 6 § 1 e 13 della Convenzione, in relazione alla detenzione in carcere del ricorrente, nonostante le decisioni dei tribunali nazionali ne avessero previsto il collocamento in una residenza per l'esecuzione di misure di sicurezza (REMS). In particolare, ha dedotto l'illegittimità della prolungata detenzione subita e delle condizioni carcerarie, ritenute inadeguate alla sua salute mentale in assenza di cure specifiche, nonché della mancata esecuzione della decisione del giudice nazionale che aveva disposto il suo collocamento in una struttura specializzata.

La relazione sanitaria riguardante il trattamento terapeutico eseguito, durante i mesi di detenzione, nei confronti del ricorrente, affetto da un disturbo schizoaffettivo, aveva evidenziato che l'equipe sanitaria aveva fornito la migliore assistenza possibile nel contesto dato, ricordando tuttavia che il carcere "*non può rappresentare per come è strutturato e per le risorse disponibili un luogo di cura appropriato per le malattie psichiatriche gravi come quella che affligge il ricorrente, che meritano una presa in carico assertiva ed intensiva sul territorio di appartenenza anche con programmi strutturati (residenziali e semiresidenziali) di riabilitazione individuale, familiare e sociale*".

Tenuto conto delle risultanze istruttorie e ritenendo esigue le possibilità di ottenere una sentenza di rigetto, considerato che il ricorso riguardava un problema strutturale, del quale anche la Corte costituzionale, con sentenza n. 22 del 2022, aveva sollecitato la soluzione, rivolgendo un monito al legislatore affinché provvedesse ad una complessiva riforma del sistema, rendendolo più efficiente mediante il superamento delle difficoltà che impediscono la tempestiva collocazione degli interessati in una struttura idonea, il Governo ha ritenuto opportuno aderire alla proposta di regolamento amichevole formulata dalla Corte Edu, in linea con il precedente costituito dalla sentenza di condanna emessa dalla Corte il 24 gennaio 2022 sul caso *SY c. Italia* n. 11791/20.

A seguito del regolamento amichevole intervenuto tra le parti, la Corte ha disposto la radiazione dal ruolo della causa ai sensi dell'articolo 39.

Anche l'analogo ricorso *A. c. Italia*, avente ad oggetto l'illegittimità della detenzione in carcere del ricorrente, affetto da disturbi psichiatrici, nonostante le decisioni dei tribunali nazionali ne avessero previsto il collocamento in una residenza per l'esecuzione di misure di sicurezza (REMS), nonché la mancanza di un trattamento medico adeguato all'interno dell'istituto di reclusione, è stato radiato dal ruolo dalla Corte, ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c) a seguito della dichiarazione unilaterale del Governo.

2.2.3. In materia di mancata o ritardata esecuzione delle decisioni dei tribunali interni (articolo 6 della Convenzione)

Casa di cura Romolo Hospital s.r.l. c. Italia – Decisione del 19 gennaio 2023 (ricorsi nn. 41053/19 e 41055/19)

Varricchio c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 38878/19)

Iannucci e altri c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorsi nn. 22986/21 e 36941/21)

Pasquariello e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 21143/22)

Capece Minutolo del Sasso e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 39312/04)

Acanfora e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 58976/17)

Imparato c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 52162/20)

De Simone c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 28731/22)

Abbate c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 22151/21)

Aiello e altri c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 14225/22)

Lojodice c. Italia – Decisione del 7 settembre 2023 (ricorso n. 21391/18)

Esito:

radiazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 39

Scavuzzo e Polizzi c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 20144/17)

Abbondanza e altri c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorsi nn. 43639/19 e 34131/21)

Apa c. Italia – Decisione del 2 febbraio 2023 (ricorso n. 28233/20)

Biondi c. Italia – Decisione del 23 marzo 2023 (ricorsi nn. 39879/21, 39890/21 e 40228/2)

Consorzio stabile europeo multiservice c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 12014/21)

Liuzzi e altri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 10399/22)

Oliva e Verri c. Italia – Decisione del 17 maggio 2023 (ricorso n. 23658/22)

Ugolini ed altri c. Italia – Decisione del 31 agosto 2023 (ricorso n. 5263/16)

Esito:

radiazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c)

QUESTIONE TRATTATA

Si tratta di due gruppi di ricorsi per violazione dell'articolo 6 § 1 e 1 Protocollo 1 della Convenzione, in relazione alla mancata o ritardata esecuzione di decisioni dei tribunali nazionali per i quali la Corte ha stabilito la radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole ai sensi dell'articolo 39 o di dichiarazione unilaterale del Governo ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c).

Per la trattazione, in via generale, della tematica si rinvia al paragrafo 2.3.7.

2.2.4. In materia di applicazione retroattiva di norme successive a procedimenti in corso (articolo 6 della Convenzione)

Antoniolli e altri c. Italia – Decisione del 9 marzo 2023 (ricorso n. 27897/16)
Ottaviani e altri c. Italia – Decisione del 9 marzo 2023 (ricorsi nn. 45343/18 e altri 5)
Andreola c. Italia – Decisione del 9 marzo 2023 (ricorso n. 46210/18)
Rullo e altri c. Italia – Decisione del 4 maggio 2023 (ricorso n. 24735/16)
Galbo e Ilardo c. Italia – Decisione del 13 giugno 2023 (ricorso n. 50926/09)
Moccia Dello Ioio e altri c. Italia – Decisione del 13 giugno 2023 (ricorso n. 12784/10)
De Stasio e altri c. Italia – Decisione del 13 giugno 2023 (ricorso n. 32590/07)
Berlese e altri c. Italia – Decisione del 14 dicembre 2023 (ricorsi nn. 26887/10 e altri 8)

Esito:
radiazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 37 § 1 (c)

QUESTIONE TRATTATA

I primi quattro ricorsi rientrano nel filone dei ricorsi seriali del personale ATA e riguardano la violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 1 del Protocollo 1, in relazione all'applicazione retroattiva dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ai giudizi promossi a livello nazionale dai ricorrenti, facenti parte del personale scolastico ausiliario, tecnico ed amministrativo in servizio presso gli enti locali, transitato nei corrispondenti ruoli statali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Nei ricorsi Galbo, Moccia Dello Ioio e De Stasio, i ricorrenti sono tutti *ex* dipendenti di istituti di credito, andati in pensione prima del 31 dicembre 1990, che hanno lamentato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione sotto il profilo dell'equo processo, in relazione all'applicazione retroattiva dell'articolo 1, comma 55, della legge 23 agosto 2004 n. 234 ai giudizi promossi a livello nazionale per il calcolo delle loro pensioni.

III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

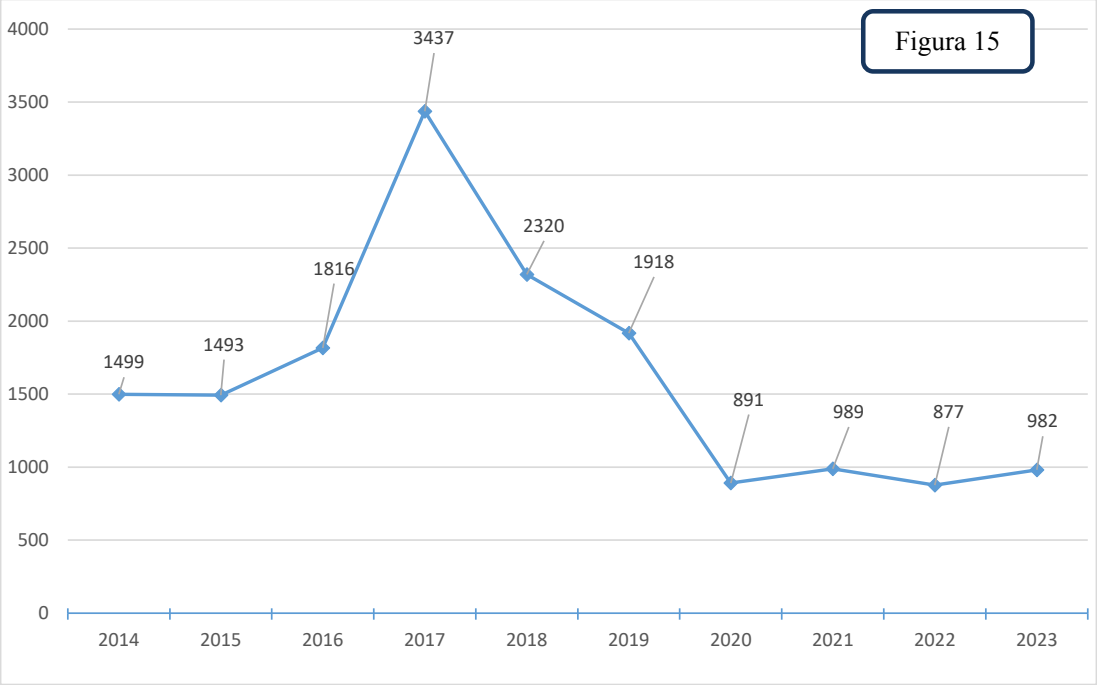
1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

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 2023.

Per l'anno 2023 tutte le statistiche riportate da tale Rapporto non includono la Federazione Russa, che ha cessato di essere membro del Consiglio d'Europa a partire dal 16 marzo 2022.

Nell'anno in rassegna è stato registrato un incremento del numero totale dei casi chiusi, pari a 982, a fronte degli 877 del 2022. **Figura 15**

CASI CHIUSI –ANNO 2023



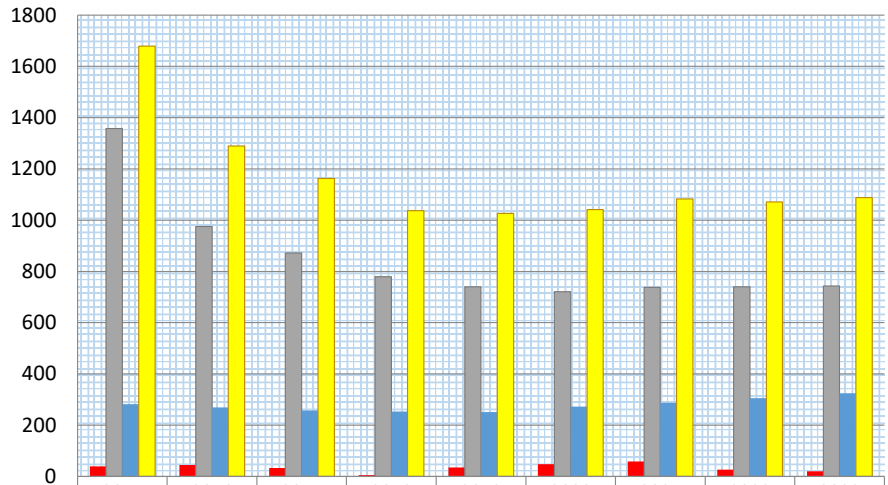
Fonte: Consiglio d'Europa – Report annuale Comitato dei Ministri 2023 – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Il totale dei casi sottoposti a monitoraggio è lievemente aumentato nel 2023, con **1.088** casi, a fronte dei **1.071** dell'anno 2022. **Figura 16**

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

CASI PENDENTI SOTTOPOSTI AL MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI

Figura16



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Attesa di classificazione	39	45	33	5	35	48	58	26	20
Supervisione standard	1358	975	872	779	740	721	738	740	743
Supervisione rafforzata	282	269	258	253	251	272	287	305	325
TOTALE	1679	1289	1163	1037	1026	1041	1083	1071	1088

Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato dei Ministri 2023 – 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 riportati non comprendono i casi della Russia**

Il Rapporto evidenzia che nel 2023: il 15% del totale dei casi pendenti riguarda l'Ucraina, che, a causa della aggressione subita dalla Russia, ha difficoltà ad attuare le sentenze della Corte Edu; l'11% riguarda la Turchia e la Romania; 8% l'Italia; il 6% l'Ungheria e l'Azerbaigian; il 5% la Polonia; il 28% gli altri Stati.

Sono 1.088 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, volte a migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e a fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione.

Indice

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 2023 sono saliti a 249 (da 187 del 2022), con un leggero incremento dei contenziosi ripetitivi passati da 128 a 183. I *leading cases* sono 66 (erano 59 nel 2022); di questi, 27 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 23 nel 2022). **Figura 17**

Nel 2023 sono stati chiusi per l'Italia 25 casi (di cui 2 *leading cases* e 23 *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 2023

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			
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Albania	4	4	12	20	0	0	16	24	3	6	17	18	0	6	20	30	36	54
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	6	6	17	20	0	2	23	28	17	17	16	23	1	2	34	42	57	70
Austria	0	0	3	6	0	0	3	6	0	0	3	3	0	1	3	4	6	10
Azerbaijan	21	21	32	29	0	0	53	50	121	129	100	137	11	21	232	287	285	337
Belgium	7	7	14	13	1	1	22	21	4	5	15	5	3	5	22	15	44	36
Bosnia and Herzegovin	1	1	10	10	2	0	13	11	4	4	21	16	4	0	29	20	42	31
Bulgaria	30	32	63	56	0	1	93	89	37	32	46	41	6	4	89	77	182	166
Croatia	2	2	22	25	2	0	26	27	6	6	42	32	3	2	51	40	77	67
Cyprus	1	1	7	9	1	0	9	10	0	0	1	3	0	0	1	3	10	13
Czech Republic	1	1	3	4	0	0	4	5	0	0	2	2	1	1	3	3	7	8
Denmark	0	1	3	2	0	0	3	3	0	0	1	2	0	2	1	4	4	7
Estonia	0	0	3	2	0	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Finland	1	1	8	1	0	0	9	2	0	0	9	4	0	0	9	4	18	6
France	5	5	22	15	2	0	29	20	1	1	4	13	5	8	10	22	39	42
Georgia	6	7	21	20	0	0	27	27	27	30	13	17	1	4	41	51	68	78
Germany	0	1	12	9	0	0	12	10	0	0	2	1	0	1	2	2	14	12
Greece	7	7	19	20	1	1	27	28	18	16	14	16	11	10	43	42	70	70
Hungary	14	18	29	26	0	1	43	45	58	50	102	51	16	19	176	120	219	165
Iceland	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	4	0	5	0
Ireland	1	1	1	1	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Italy	23	27	35	36	1	3	59	66	29	28	82	119	17	36	128	183	187	249
Latvia	0	0	6	8	2	0	8	8	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
Liechtestein	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lithuania	2	3	17	18	0	1	19	22	0	0	17	12	2	0	19	12	38	34
Luxembour	0	0	1	2	0	0	1	2	0	0	2	2	0	0	2	2	3	4
Malta	5	6	10	9	0	0	15	15	22	26	9	7	0	9	31	42	46	57
Republic of Moldova	7	9	36	36	2	1	45	46	18	16	87	95	3	5	108	116	153	162
Monaco	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Montenegr	0	0	5	3	0	0	5	3	0	0	2	2	2	1	4	3	9	6
Netherland	1	1	3	4	0	0	4	5	0	0	0	2	0	0	0	2	4	7
North Macedonia	3	4	8	7	0	2	11	13	8	4	8	7	2	9	18	20	29	33
Norway	1	1	0	0	0	0	1	1	3	5	0	0	0	0	3	5	4	6
Poland	14	16	31	28	1	2	46	46	27	27	31	38	21	20	79	85	125	131
Portugal	3	4	12	12	0	0	15	16	7	7	13	18	4	7	24	32	39	48
Romania	35	37	75	77	3	1	113	115	212	214	148	134	36	13	396	361	509	476
San Marino	0	0	2	3	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Serbia	5	5	7	7	1	2	13	14	37	25	5	4	42	34	84	63	97	77
Slovak Republic	3	4	20	25	1	0	24	29	1	3	26	34	8	3	35	40	59	69
Slovenia	1	1	2	4	1	0	4	5	0	0	1	1	1	0	2	1	6	6
Spain	1	1	19	22	1	0	21	23	0	0	9	7	0	0	9	7	30	30
Sweden	2	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Switzerland	0	0	6	8	2	1	8	9	0	0	2	1	1	1	3	2	11	11
Turkey	36	35	89	89	1	0	126	124	152	150	189	151	13	21	354	322	480	446
Ukraine	51	50	48	53	0	0	99	103	508	558	76	74	33	31	617	663	716	766
United Kingdom	5	4	5	4	1	0	11	8	3	2	0	0		2	3	4	14	12
	305	325	740	743	26	20	1071	1088	1323	1361	1119	1092	247	278	2689	2731	3760	3819

Fonte: Consiglio d'Europa – Report annuale Comitato dei Ministri 2023

Indice

1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

1.2.1. *Viola c. Italia* (ricorso n. 77633/16) – Sentenza del 13 giugno 2019, definitiva il 13 settembre 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 26 luglio 1975, n. 354 (nel testo allora vigente).

In particolare, il ricorrente, condannato all'ergastolo per associazione di stampo mafioso, aveva lamentato, dinanzi alla Corte, l'impossibilità ad accedere ai benefici penitenziari del permesso premio e della libertà condizionale in assenza di una sua collaborazione con la giustizia, nonostante una detenzione ultraventennale e i positivi risultati rieducativi conseguiti.

La Corte ha accertato, nel caso di specie, la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'articolo 3 della Convenzione, sul rilievo che "*la dignità umana, che si trova al centro stesso del sistema messo in atto dalla Convenzione, impedisce di privare una persona della sua libertà in maniera coercitiva senza operare nel contempo per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di recuperare un giorno tale libertà*".

STATO DI ESECUZIONE

Il caso è stato esaminato dal Comitato dei Ministri nel corso della riunione n. 1459 del 7-9 marzo del 2023, all'esito della quale, valutate le informazioni trasmesse dalle autorità italiane, il Comitato ha adottato una decisione in cui viene dato atto dei progressi registrati nella esecuzione della sentenza di condanna, alla luce della recente riforma della disciplina dell'ordinamento penitenziario, con specifico riguardo alla prospettiva di accesso alla liberazione condizionale, anche per i detenuti non collaboranti con la giustizia e viene espressa fiducia nella magistratura italiana, circa un'applicazione delle nuove disposizioni con un approccio convenzionalmente orientato.

In particolare, per quanto riguarda le misure generali, il Comitato dei Ministri ha accolto con favore le modifiche apportate dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (convertito dalla legge n. 199 del 30 dicembre 2022) che, all'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2), ha previsto l'integrale sostituzione del comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*), stabilendo che i benefici penitenziari per i reati ostativi di "prima fascia" possono essere concessi "*anche in assenza di collaborazione con la giustizia*", purché gli istanti "*dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento e alleghi elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso*

rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza; elementi, questi, atti a consentire di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile.".

Il CMDH, dopo aver apprezzato i progressi effettuati dalle autorità nazionali, ha richiesto l'invio di aggiornamenti, evidenziando che vengono altresì in rilievo le richieste "garanzie" in merito alla praticità ed efficacia del sistema come previsto dall'articolo 46 della Convenzione.

Il 2 ottobre 2023 il Governo ha depositato il bilancio d'azione, con gli aggiornamenti richiesti.

Sul piano delle misure generali si è evidenziato che la Suprema Corte di cassazione ha preso atto delle modifiche legislative all'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 in diverse sentenze (tra le altre, Cass. pen. Sez. 1, n. 35682/23, Sez. 1, n. 15196/23), nelle quali ha precisato che la cooperazione non costituisce più condizione di ricevibilità del ricorso, che deve essere esaminato, piuttosto, nel merito alla luce del nuovo onere di allegazione.

Per quanto riguarda le "garanzie" richieste dal Comitato dei Ministri in relazione alla praticabilità e all'efficienza del sistema, si è dato atto che, a seguito delle modifiche normative, si è registrata una maggiore sensibilità giurisprudenziale di legittimità allo *ius superveniens* che si ritiene immediatamente e diffusamente applicabile con riguardo alle richieste di concessione dei benefici penitenziari.

In merito ai provvedimenti individuali, per i quali è stato chiesto un aggiornamento della situazione del ricorrente, si è rappresentato che, nel 2023, il sig. Viola ha beneficiato di un congedo penitenziario e che lo stesso sta valutando di richiedere la libertà condizionale.

Alla luce di quanto precede e di tutti gli elementi di prova presentati, il Governo ha ritenuto di aver posto in essere tutte le misure, a livello individuale e generale, necessarie per l'esecuzione della sentenza in questione e di aver debitamente adempiuto a tutti gli obblighi ad esso incombenti in forza degli articoli 41 e 46 della Convenzione. Di conseguenza, ha chiesto la chiusura del monitoraggio sul caso.

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.

S.Y. c. Italia (ricorso n. 11791/20) – Sentenza del 24 gennaio 2022, in materia di mantenimento in regime di carcere ordinario di un soggetto affetto da patologia psichica e mancata esecuzione del provvedimento che ne disponeva il ricovero in una REMS.

Il caso *Citraro e Molino c. Italia* riguarda il mancato rispetto, da parte delle autorità nazionali, 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.

Il caso *S.Y. c. Italia* riguarda la condizione del mantenimento in carcere del ricorrente, il quale presentava una patologia psichiatrica aggravata dalla tossicodipendenza, nonostante le decisioni dei giudici ne avessero previsto il ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), in quanto le sue condizioni di salute mentale erano incompatibili con la detenzione in carcere.

La Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo materiale, ritenendo che il mantenimento del ricorrente in un reparto comune del carcere fosse incompatibile con il diritto al rispetto della dignità umana, nonché dell'articolo 5, § 1 e 5 della Convenzione, relativamente al periodo di inesecuzione del provvedimento giudiziario che ne aveva disposto il collocamento in una REMS.

STATO DI ESECUZIONE

Attesa la natura complessa e di sistema delle questioni sottese ai casi in esame, l'esecuzione delle sentenze in oggetto è stata sottoposta a un monitoraggio rinforzato e congiunto, a testimonianza dell'attenzione che il Comitato dei Ministri ha inteso rivolgere al livello di conformazione, in ambito nazionale, dei principi sanciti nelle relative decisioni, concernenti aspetti delicati del trattamento penitenziario di soggetti fragili e vulnerabili.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Il Comitato dei Ministri ha esaminato questi casi per la prima volta in occasione della sua 1468ª riunione (giugno 2023) (DH) e successivamente nella 1501ª riunione (giugno 2024) (DH).

In vista dell'esame da parte del Comitato dei Ministri, con riferimento al caso *Citraro e Molino*, le autorità nazionali, affermato l'esaurimento delle misure individuali mediante il pagamento delle somme riconosciute dalla Corte a titolo di danno morale e spese, sul piano delle misure generali, hanno rappresentato la crescente attenzione dedicata al tema della prevenzione e mitigazione del rischio suicidario nelle carceri italiane.

In particolare, il Governo ha evidenziato che, dopo i fatti oggetto della sentenza in esame, è stato adottato un complesso di misure, 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, è stato richiamato 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 informazioni provenienti dal territorio riguardanti gli eventi, ma anche gli esiti delle indagini penali avviate presso dalle procure e i risultati di eventuali iniziative disciplinari intraprese nei confronti del personale preposto. Dovranno, inoltre, essere acquisite informazioni sui trattamenti sanitari e psichiatrici somministrati ai detenuti coinvolti negli eventi. Tutti gli elementi raccolti dovranno poi essere 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 e di favorire i contatti con la famiglia e con il mondo esterno. 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: nel 2023, 66 detenuti si sono tolti la vita nelle carceri italiane, seguiti da altri 30 nella prima metà di aprile 2024.

Nel febbraio 2024, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia, prendendo atto con grande preoccupazione della tendenza negativa di cui sopra, ha indirizzato una circolare alle autorità regionali e ai direttori delle carceri, sottolineando l'importanza di un'attuazione scrupolosa delle linee guida pertinenti sulla prevenzione del suicidio.

Infine, nell'aprile 2024 il Ministero della giustizia ha stanziato ulteriori cinque milioni di euro al DAP, per prevenire e contrastare il drammatico fenomeno dei suicidi all'interno della popolazione carceraria e rafforzare i servizi terapeutici e psicologici nelle strutture carcerarie.

Per quanto riguarda le misure adottate nel caso S.Y., il Governo, dopo aver dato atto del pagamento delle somme liquidate dalla Corte, ha rappresentato che il ricorrente, in data 7 febbraio 2023, è stato riconosciuto colpevole e condannato a due anni e dieci mesi di reclusione per reati commessi dopo la sentenza della Corte europea e che dal 5 gennaio 2024 è ospitato in una comunità terapeutica a Spoleto.

Ha rappresentato, inoltre, che al 12 dicembre 2023 erano 799 le persone in lista d'attesa per essere ricoverate nelle 31 REMS operative in Italia.

Su entrambi i casi sottoposti a monitoraggio, il Comitato dei Ministri, esaminate le informazioni rese dalle autorità nazionali, ha adottato una decisione nel corso della riunione n. 1501ª dell'11-13 giugno 2024.

Per quanto riguarda le misure generali nel caso *Citraro e Molino*, detto Comitato ha osservato con grande preoccupazione che le misure assunte finora dalle autorità non hanno arginato la preoccupante tendenza negativa dei suicidi in carcere osservata dal 2016 e proseguita nel 2023 fino ad oggi. Ha sollecitato, quindi, la rapida adozione di misure correttive, garantendo lo stanziamento di adeguate risorse finanziarie aggiuntive. A tal proposito, ha invitato le autorità a confermare e a fornire informazioni sull'utilizzo dell'annunciato aumento del *budget* 2024 per il rafforzamento dell'assistenza psicologica e psichiatrica nelle carceri, pur notando, tuttavia, che alla luce dell'analogo aumento dei costi dell'assistenza psichiatrica nelle carceri, l'impatto di questa misura appare limitato. Ha, infine, incoraggiato le autorità a cooperare strettamente con il segretariato del

Consiglio d'Europa e ha chiesto loro di fornire informazioni sulle questioni relative al ricorso e al ritardo nell'attuazione delle misure provvisorie della Corte entro il 30 settembre 2024, nonché su tutte le restanti questioni in sospeso non appena disponibili e comunque entro il 30 aprile 2025.

Per quanto riguarda le misure generali nel caso *S.Y.*, il Comitato ha osservato con preoccupazione che dalle informazioni disponibili non risulta siano stati compiuti progressi sostanziali in merito all'estensione della rete REMS e alla riduzione del numero di detenuti in attesa di trasferimento in tali strutture; ha sottolineato che il protrarsi della detenzione di persone il cui collocamento in istituti specializzati è stato disposto da decisioni giudiziarie rischia la loro privazione illegale della libertà ai sensi della Convenzione. Al riguardo, ha invitato con forza le autorità a intensificare gli sforzi e ad adottare le misure necessarie, compreso lo stanziamento di fondi adeguati, per aumentare la capacità delle REMS di garantire la collocazione tempestiva dei detenuti in tali strutture. Ha inoltre richiesto informazioni e statistiche aggiornate.

1.2.3. *Cordella e altri* (ricorso n. 54414/13) *e Ambrogi Melle e altri* (ricorso n. 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 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 avevano denunciato la violazione da parte dello Stato 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.

La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 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 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. Italia* 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.

La Corte ha accolto parzialmente il ricorso, ravvisando la violazione 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, ha constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, stante la mancanza di vie di ricorso utili ed effettive che permettessero di sollevare, innanzi alle autorità nazionali, motivi di ricorso attinenti alle conseguenze pregiudizievoli 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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 2017, in attuazione dell'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 191 del 2015, convertito dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13, 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, in relazione alle misure individuali, ha riconosciuto che il persistente ritardo nel pagamento delle spese sembra essere dovuto alla mancata collaborazione dei legali di parte e ha incoraggiato le autorità a tenere informato il Comitato in merito alla conclusione di tale *iter*, nonché con riferimento alle misure individuali supplementari, consistenti nel garantire un ambiente sicuro per i ricorrenti che vivono ancora nelle vicinanze dell'acciaieria, che le stesse siano 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, a individuare 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, nell'agosto 2023, ha fornito al Comitato dei Ministri informazioni supplementari aggiornate.

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 rappresentato 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 DPCM 2017[28] e quello previsto dopo il completamento dei suddetti interventi.

[28] 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).

Per quanto riguarda i livelli di produzione nello scenario emissivo *post-operam*, il DPCM 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 DPCM 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'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 con una produzione massima di 6 milioni di tonnellate di acciaio all'anno. In ogni caso, dall'analisi del rapporto ISPRA del luglio 2022 emerge che le notevoli riduzioni delle emissioni in atmosfera di particolato, ottenute attraverso l'attuazione degli interventi ambientali previsti dal DPCM 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 sul sito dell'Osservatorio Ilva[29].

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, nonché 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.

Nel luglio 2024, il Servizio dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU ha trasmesso una nota relativa alle informazioni rese dal Governo nell'agosto 2023, indicando i punti sui quali il Comitato dei Ministri attende ulteriori chiarimenti.

[29] Osservatorio ILVA di Taranto (mite.gov.it).

Per quanto riguarda le misure individuali, il Comitato è in attesa di aggiornamenti in merito al pagamento delle somme accordate ai ricorrenti per i danni morali e per le spese.

Sotto il profilo delle misure generali, il Comitato attende informazioni aggiornate ed esaustive che indichino se i rimanenti lavori previsti nel Piano ambientale siano stati eseguiti come previsto, nonché una valutazione sulla situazione attuale, anche per quanto riguarda il funzionamento attuale dell'acciaieria e il livello di produzione autorizzato. Quanto ai rischi per la salute pubblica derivanti dall'odierno funzionamento dell'impianto, il Comitato, rilevato che le informazioni fornite dal Governo si riferiscono principalmente a un periodo precedente o immediatamente successivo all'ultimo esame del Comitato di giugno 2022, ha chiesto di effettuare uno studio completo e aggiornato sui rischi che l'attuale funzionamento dell'impianto comporta per la salute della popolazione locale.

Nell'ottobre 2024, il Governo ha fornito gli aggiornamenti richiesti.

Con riferimento all'attuazione del Piano ambientale di cui al DPCM del 29 settembre 2017, si è rappresentato che l'ISPRA ha certificato la realizzazione di tutti gli interventi di riduzione delle emissioni in atmosfera.

Per quanto riguarda la richiesta di uno studio completo e aggiornato sui rischi che l'attuale funzionamento dell'impianto comporta per la salute della popolazione locale, si è rappresentato che nell'ambito del procedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'AIA per l'esercizio dello stabilimento siderurgico di Taranto, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con nota del 15 dicembre 2023, ha chiesto al Gestore, su indicazione del Ministero della salute, la trasmissione di un documento avente ad oggetto uno studio sull'impatto sanitario connesso all'esercizio dell'installazione. Tale studio, redatto dal Gestore nel giugno 2024, è attualmente in corso di istruttoria presso il Ministero della salute. Pertanto, il procedimento di rinnovo dell'AIA del siderurgico sarà emanato all'esito dell'istruttoria, relativa anche alla valutazione di impatto sanitario (VIS), oltre che alla valutazione degli impatti ambientali connessi all'assetto di esercizio richiesto con l'istanza di rinnovo.

Si è, inoltre, osservato che quanto sopra illustrato risulta in linea con la sentenza del 25 giugno 2024, con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito, tra l'altro, che la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrale dell'inquinamento) deve essere interpretata nel senso che "*gli Stati membri sono tenuti a prevedere che una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione ai sensi di detta direttiva*".

Indice

Il prossimo esame dei casi si terrà nella riunione del CM-DH del mese di dicembre 2024.

Con riferimento al caso *Di Sarno* come rappresentato nella precedente Relazione, il Comitato dei ministri, con la decisione adottata nella riunione n. 1436 dell'8-10 giugno 2022, pur apprezzando i progressi compiuti dalle autorità nazionali nella gestione, raccolta e trattamento dei rifiuti, ha segnalato che progressi non altrettanto significativi sono stati compiuti a livello di raccolta differenziata. In particolare, 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.

Inoltre, 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 questa decisione, il Governo, in data 5 luglio 2023, ha fornito informazioni supplementari segnalando l'avvio del processo di aggiornamento del Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani in Campania, ai sensi del decreto regionale 10 maggio 2022, n. 223, pubblicato sul BURC n. 44 del 16/05/2022 e, con riferimento all'efficace funzionamento degli impianti per l'eliminazione dei rifiuti c.d. "storici", il proseguimento delle attività in esecuzione del Piano straordinario di intervento approvato dalla Regione con D.G.R. n. 828 del 23 dicembre 2015, aggiornato 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 e con la terza gara è stato aggiudicato il trasferimento di 248.126 tonnellate di rifiuti, di cui 192.000 tonnellate di rifiuti risultano già rimossi; 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 S.p.a./Germani S.p.a. 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.

Infine, alla 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.

Indice

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 l'eventualità che l'attività dannosa sia svolta nel rispetto delle autorizzazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione non incide sul riparto di giurisdizione (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 la salute *ex* articolo 32 Cost. e i valori della persona *ex* articolo 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'articolo 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 articolo 700 c.p.c., ovvero, in sede di merito, una tutela di carattere sostanzialmente inibitorio e/o ripristinatorio in forma specifica, ex articolo 844 c.c. e 2058 c.c.. Nella specifica materia del trattamento dei rifiuti, poi, la giurisprudenza amministrativa ha anche rinvenuto una norma specifica a fondamento dell'azione inibitoria da parte dei privati nell'articolo 177, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente). Tuttavia, poiché nell'ordinamento italiano il bene ambiente può declinarsi in due distinte posizioni giuridiche attive, ossia l'interesse diffuso all'integrità dell'ambiente (articolo 9

Cost.) e il diritto individuale e collettivo all'ambiente salubre (articoli 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 (articoli 31 e 117 c.p.a.) oppure chiedere al giudice amministrativo l'annullamento degli atti che autorizzano le attività lesive dell'integrità ambientale. Inoltre, ai sensi dell'articolo 309 del decreto legislativo n. 152 del 2006, possono sollecitare l'adozione di misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino dell'integrità ambientale (Consiglio di Stato, sentenza n. 6349 del 2020).

In conclusione, il Governo ritiene di aver chiarito che nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa sono ammessi rimedi risarcitori pieni ed effettivi anche del danno non patrimoniale nonché rimedi inibitori/ripristinatori in casi come quello affrontato dalla Corte europea nel 2012.

1.2.4. Gruppo di casi *Talpis c. Italia* (ricorso n. 41237/14) - Sentenza del 2 marzo 2017, definitiva il 18 settembre 2017; J.L. c. Italia (ricorso n. 5671/16) - Sentenza del 27 maggio 2021, definitiva il 27 agosto 2021; *Landi c. Italia* (ricorso n. 10929/19) - Sentenza del 7 aprile 2022, definitiva il 7 luglio 2022; *De Giorgi c. Italia* (ricorso n. 23735/19) - Sentenza del 16 giugno 2022, definitiva il 16 settembre 2022; *M.S. c. Italia* (ricorso n. 32715/19) - Sentenza del 7 luglio 2022, definitiva il 7 ottobre 2022, in materia di violenza di genere contro le donne e obblighi di protezione

Questo gruppo di sentenze riguarda 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, nonché l'aspetto discriminatorio di tali carenze nella protezione delle donne.

In particolare, i rilievi sollevati dalla Corte europea, 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 c. Italia*, 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. La Corte 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. c. Italia*, 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 l'indagine e il processo erano stati condotti con modalità traumatiche e aveva contestato le argomentazioni sulle quali si erano fondati i giudici per emettere la decisione di assoluzione degli aggressori. La Corte 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 c.* Italia, 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 c. Italia*, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sia sotto il profilo materiale che procedurale. Il ricorso riguardava le violenze e le 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. c. Italia* riguardava le violenze domestiche che la ricorrente aveva denunciato alle autorità nazionali di subire dal marito. Dinanzi alla Corte europea 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 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.[30]

STATO DI ESECUZIONE

Il Comitato dei Ministri ha esaminato il gruppo dei casi in oggetto nella riunione n. 1475 del 19-21 settembre 2023, nel corso della quale sono state vagliate le informazioni aggiornate fornite dal Governo.

Sotto il profilo delle misure individuali, con riferimento al caso *Talpis*, già nella decisione adottata nella riunione del settembre 2020, il Comitato dei Ministri aveva escluso che fossero necessari ulteriori interventi, alla luce delle informazioni rese 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 e, per i casi *M.S.* e *De Giorgi*, a fornire informazioni sul loro esito; quanto al caso *De Giorgi*, 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.

Inoltre, ha preso atto con preoccupazione del pignoramento dell'equa soddisfazione nel caso *De Giorgi*, a parziale 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, il Comitato dei Ministri ha apprezzato le recenti misure adottate dal Governo italiano, che riflettono la costante determinazione delle autorità nazionali a prevenire e combattere la violenza domestica e la discriminazione di genere. In particolare, ha accolto con favore l'approvazione della legge 5 maggio 2022, n. 53, che ha istituito un sistema integrato di raccolta dei dati sulla violenza di genere. Al riguardo, ha invitato le autorità a garantirne l'efficace funzionamento e a proseguire gli sforzi per ampliare e diffondere ulteriormente la formazione

[30] 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.

mirata dei magistrati, nonché 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 violazione 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 intervenuta prescrizione del reato a causa dell'inattività delle autorità e ha esortato le autorità a fornire una valutazione delle cause all'origine della situazione, indicando 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, il Comitato ha chiesto alle autorità di fornire una valutazione della situazione, che illustri l'impatto delle misure adottate per garantire il rispetto degli ordini di protezione.

Considerata la richiesta di ulteriori informazioni, il Comitato ha ritenuto non opportuno chiudere la supervisione sulle sentenze in questione.

Il 29 aprile 2024 sono state fornite le ulteriori informazioni richieste con la presentazione di un nuovo bilancio d'azione.

Sotto il profilo delle misure individuali, si è dato atto del pagamento delle somme liquidate a titolo di equa soddisfazione con riferimento al caso *Landi*.

Quanto alle misure generali, si è rappresentato che le sollecitazioni sovranazionali sono state considerate nel disegno di legge di iniziativa governativa recante "*Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e sulla violenza domestica*", che è stato approvato dal Parlamento con legge 24 novembre 2023, n. 168, entrata in vigore il 9 dicembre 2023. In particolare, con questa legge sono state introdotte misure volte non solo al contenimento dei tempi processuali e alla velocizzazione delle valutazioni preventive sui rischi che corrono le potenziali vittime di femminicidio o di reati di violenza in ambito domestico, ma anche a rendere più efficaci le azioni di protezione preventiva e a rafforzare le misure contro la reiterazione dei reati a danno delle donne e la recidiva, migliorando la tutela complessiva delle vittime di violenza.

La legge n. 168 del 2023 recepisce, oltre alle istanze emerse nell'ambito dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, anche le osservazioni

contenute nella relazione finale della "*Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere*", istituita con legge 9 febbraio 2023 n. 12, nonché gli indirizzi della Procura generale della Corte di cassazione in materia.

Oltre ai fondamentali interventi in ambito strettamente normativo, il Governo italiano ha rappresentato di aver messo in atto anche misure di sensibilizzazione sociale, nel convincimento della necessità di favorire il riconoscimento della violenza, che a volte viene sottovalutata o attribuita a dinamiche conflittuali all'interno delle relazioni affettive.

In particolare, sono state adottate iniziative sia dirette alle scuole sia volte alla formazione degli operatori che sono a contatto con le donne vittime di violenza.

Quanto alle iniziative rivolte al mondo della scuola, si è dato atto che il 22 novembre 2023 il Ministro della famiglia, della natalità e delle pari opportunità, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro della cultura hanno presentato un protocollo d'intesa, volto a promuovere iniziative riferite agli studenti delle scuole secondarie di secondo grado sul tema della prevenzione e del contrasto alla violenza contro le donne, con l'obiettivo di diffondere tra i giovani i valori del rispetto reciproco e della parità tra uomini e donne, anche attraverso campagne di sensibilizzazione.

Quanto alla formazione, il cui valore nella prevenzione è riconosciuto dal Piano strategico nazionale 2021-2023, è emersa la necessità di un coordinamento a livello nazionale per rendere omogenei gli interventi formativi svolti dalle istituzioni pubbliche e private coinvolte nella programmazione, pianificazione ed erogazione di interventi formativi.

A tal fine, il Comitato tecnico scientifico facente parte dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, su *input* dell'Autorità politica e del Dipartimento per le pari opportunità, sta procedendo all'elaborazione di Linee guida sulla formazione degli operatori che, a vario titolo, entrano in contatto con donne vittime di violenza (magistrati, operatori sanitari, assistenti sociali, operatori giuridici, docenti, forze di polizia, etc.). Tale intervento ha la finalità di individuare e dare diffusione a definizioni univoche e condivise sul tema della violenza, in modo da rafforzare la consapevolezza e garantire una maggiore riconoscibilità del fenomeno in tutte le sue forme, anche in un'ottica di prevenzione.

A testimonianza della particolare sensibilità del Governo nei confronti della lotta alla violenza sulle donne, si è, infine, evidenziato che con la legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024) le risorse per la prevenzione sono state incrementate per un importo pari 44,5 milioni di euro.

1.2.5. Gruppo di casi *Zhou c. Italia* (ricorso n. 33773/11) - Sentenza del 21 gennaio 2014 definitiva il 2 giugno 2014; *I.A. c. Italia* (ricorso n. 70896/17) - Sentenza del 1° aprile 2021 definitiva il 1° luglio 2021; *D.M. e N. c Italia* (ricorso n. 60083/19) - Sentenza del 20 gennaio 2022 definitiva il 20 aprile 2022; *Fiagbe c. Italia* (ricorso n. 18549/20) - Sentenza del 28 aprile 2022 definitiva il 28 aprile 2022, in materia di tutela della vita familiare.

I casi di questo gruppo riguardano la cura dei figli dei ricorrenti e la dichiarazione di adottabilità che ne è seguita, con conseguente allontanamento dei minori dai genitori. La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, ritenendo che le autorità nazionali non avessero tenuto in debita considerazione la necessità, che era preminente, di preservare, per quanto possibile, i legami familiari tra i ricorrenti, in una situazione di vulnerabilità, e i loro figli.

Nel caso *Zhou c. Italia*, la Corte, non convinta dell'adeguatezza delle prove su cui le autorità si erano basate per concludere che le condizioni in cui viveva la bambina compromettevano il suo sviluppo sano ed equilibrato, ha osservato che le autorità avrebbero dovuto adottare misure concrete per consentire alla minore di vivere con la madre prima di allontanarla dalla stessa e aprire una procedura di adottabilità. Al riguardo, ha sottolineato che il ruolo delle autorità di assistenza sociale è proprio quello di aiutare le persone in difficoltà e che, nel caso di persone vulnerabili, esse devono prestare una particolare attenzione e fornire loro una maggiore protezione.

Nel caso *A.I. c. Italia*, la Corte ha osservato che, sebbene fossero disponibili soluzioni meno radicali, i tribunali nazionali hanno comunque deciso di interrompere ogni contatto tra la ricorrente, vittima di tratta di origine nigeriana e i suoi figli, nonostante l'assenza di qualsiasi prova di violenze o abusi commessi nei loro confronti e senza fornire motivazioni per tale decisione.

Nel caso *D.M. e N. c. Italia*, la Corte ha ritenuto insufficienti le motivazioni addotte dalle autorità azionali per giustificare la procedura di adozione. Al riguardo, ha rilevato che sarebbe stato auspicabile, prima dell'adozione della figlia della ricorrente, che i giudici avessero ordinato una perizia sulle capacità genitoriali della madre, sullo stato psicologico e sulle esigenze di sviluppo della bambina e sulla capacità funzionale della madre di soddisfare tali esigenze.

Nel caso *Fiagbe c. Italia*, riguardante l'impossibilità per la ricorrente, cittadina ghanese, di ristabilire i contatti con il figlio, dato in affidamento dal 2016, causa dell'inerzia dei servizi sociali nell'attuazione del progetto di riconciliazione madre-figlio ordinato dal tribunale, la Corte ha accertato la responsabilità delle autorità nazionali per non aver adottato le misure volte a consentire alla ricorrente di beneficiare di contatti regolari con il figlio e a mantenere un legame familiare.

STATO DI ESECUZIONE

Il 4 ottobre 2023 il Governo ha presentato un piano d'azione relativo allo stato di esecuzione delle sentenze in oggetto.

Sotto il profilo delle misure individuali, ha rappresentato al Comitato dei Ministri che l'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte è stata regolarmente corrisposta, con la precisazione che, nel caso *D.M. e N.*, per il pagamento della quota dovuta al minore si attende l'autorizzazione del giudice tutelare da parte del legale rappresentante del minore.

Si è, inoltre, rappresentato, con riferimento al caso A.I., che a seguito della sentenza della Corte d'Appello di Roma, pubblicata il 3 maggio 2022, la ricorrente ha incontrato per la prima volta la figlia maggiore il 19 aprile 2023 e che per il 3 maggio 2023 era stato fissato un incontro con la figlia minore. Si è dato inoltre atto che la ricorrente ha impugnato la sentenza della Corte d'appello di Roma dinanzi alla Corte di cassazione.

Per quanto riguarda il caso *di D.M. e N.*, si è rappresentato che la madre dopo la sentenza della Corte Edu non ha intrapreso alcuna azione dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali per chiedere una nuova valutazione della situazione e l'instaurazione di contatti con la figlia.

In relazione al caso *Fiagbe*, si è informato il Comitato che le autorità nazionali hanno continuato a monitorare l'evoluzione della situazione del minore e che sono stati attivati incontri madre/minore, svolti online, risiedendo la sig.ra *Fiagbe* all'estero, costantemente gestiti da una psicologa.

Per quanto riguarda le misure di carattere generale, si è evidenziato che la giurisprudenza nazionale della Corte di cassazione ha recepito i principi convenzionali in materia, tra cui quella relativa alla c.d. "*mild adoption*"; il che dimostra l'attuazione dei principi CEDU in materia a livello nazionale e la prospettiva di prevenzione di carenze analoghe a quella riscontrata nei casi in esame.

Al riguardo, si è segnalata, tra le altre, l'ordinanza n. 1476 del 25 gennaio 2021, con cui la Suprema Corte ha riconosciuto l'esistenza nel sistema della c.d. "*mild adoption*", quale forma di adozione che, a differenza di quella legittimante, non recide i rapporti e i legami con la famiglia biologica ma preserva e favorisce il contatto tra il minore e la sua famiglia di origine. In particolare, nella richiamata ordinanza, la Corte ha affermato che: "*la pluralità dei modelli di adozione nel nostro ordinamento richiede ormai - in armonia con le affermazioni di principio della Corte europea, e con le disposizioni di diritto interno che prevedono il diritto prioritario del minore ad essere allevato e nutrito nella sua famiglia d'origine (art. 30 della Costituzione, art. 315 bis c.c., co. 2, legge n. 184 del 1983, art. 1) - valutare, caso per caso, tenendo conto delle peculiarità del caso concreto, l'applicazione del modello di adozione che non recide integralmente il rapporto del minore con la sua famiglia d'origine, piuttosto che ricorrere all'adozione "legittima". In situazioni di "semi-abbandono", in cui la mancanza di piena idoneità genitoriale da parte dei*

Indice

genitori biologici non esclude però la loro presenza nella vita del minore, in considerazione dell'affetto e dell'interesse che questi hanno dimostrato nei confronti del minore, un'adozione che recide ogni rapporto con il genitore biologico può rivelarsi una scelta inappropriata nell'interesse superiore del minore. Ciò comporta che il giudice chiamato a pronunciarsi sullo stato di abbandono del minore, e quindi sulla dichiarazione di adottabilità, deve accertare la sussistenza dell'interesse del minore a conservare il legame con i suoi genitori biologici, anche se la loro capacità genitoriale è carente, perché l'adozione legittima è l'«extrema ratio» che può essere utilizzata quando tale interesse non è riconosciuto. Questo perché nell'ordinamento convivono il modello di adozione basato sulla rottura radicale del rapporto con i genitori biologici, nonché modelli che escludono tale requisito e consentono la conservazione del rapporto, come le forme di adozione disciplinate dalla legge n. 184 del 1983, artt. 44 e ss. e in particolare art. 44, lett. d)".

Si è, inoltre, segnalato che anche le corti di merito hanno recepito i principi stabiliti dalla Corte Edu e dalla Corte di cassazione, considerando l'istituto della "*mild adoption*" come una concreta alternativa all'adozione legittimante (Cfr. Corte d'Appello di Roma, sezione per le cause di famiglia, del 03/05/2022; Corte d'Appello di Milano, sezione per le cause di famiglia, del 10/11/2022).

Per quanto riguarda la formazione giudiziaria e l'attività di divulgazione, si è fatto riferimento al catalogo delle iniziative formative avviate dalla Scuola superiore della magistratura in tema di diritti fondamentali e ai molteplici corsi che hanno affrontato il tema della famiglia e dei minori.

In conclusione, alla luce di quanto precede, si è evidenziato che l'ordinamento nazionale si è pienamente allineato ai principi stabiliti dalla Corte in materia e che vi sono tutte le condizioni per concludere che l'attuale approccio delle autorità nazionali a casi analoghi a quelli in esame è pienamente conforme alla Convenzione.

Il Governo, pertanto, ritenuto di aver posto in essere tutte le misure necessarie, a livello individuale e generale e di aver adempiuto agli obblighi previsti dagli articoli 41 e 46 della Convenzione, ha chiesto al Comitato dei Ministri un positivo apprezzamento degli sforzi profusi e dei risultati raggiunti e la chiusura del monitoraggio dei casi.

1.2.6. *Darboe e Camara c. Italia (ricorso n. 5797/17) - Sentenza del 21 luglio 2022 definitiva il 21 ottobre 2022, in materia di accoglienza dei minori stranieri*

Il caso in oggetto concerne il trasferimento dei due ricorrenti, entrambi minori stranieri non accompagnati, presso un cento di accoglienza per adulti, nonostante gli stessi avessero dichiarato la minore età.

La Corte, stralciata la posizione del signor Camara, poiché si è reso irreperibile e non ha manifestato intenzione di proseguire il ricorso, ha accertato, con riferimento al sig. Darboe, la violazione, da parte dello Stato italiano, degli articoli 8, 3 e 13 della Convenzione,

Al riguardo, ha rilevato la mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, di tutte le misure necessarie a proteggere, in quanto minore, il ricorrente e ad assicurargli le garanzie procedurali connesse al suo status. Ha, inoltre, constatato la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, in considerazione della durata e delle condizioni della permanenza nel centro di accoglienza per adulti.

STATO DI ESECUZIONE

Il 6 luglio 2023 il Governo ha depositato un bilancio d'azione, con il quale sono state illustrate le misure intraprese per l'esecuzione della sentenza in oggetto.

Quanto alle misure individuali, le autorità hanno rappresentato che l'equa soddisfazione liquidata dalla Corte Edu è stata interamente pagata al ricorrente *Darboe*. 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 dello stesso.

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 (articolo 3 della legge n. 47/2017); il divieto di espulsione (articoli 19 e 31 del decreto legislativo n. 286/1998 - 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 autorità diplomatico-consolari (articolo 19-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015). Oltre alle descritte tutele, sono state 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. Il 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 del 2017 sancisce il principio di presunzione della minore età in caso di dubbio e l'articolo 15 della stessa legge prevede il diritto di ascolto dei MSNA nei procedimenti che li riguardano. L'articolo 19 del d.lgs. n. 142 del 2015 prevede il diritto all'accoglienza in strutture dedicate.

Le autorità hanno, infine, segnalato l'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 dalla 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'articolo 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.

Nel dicembre 2023, a seguito di una comunicazione sulle condizioni di accoglienza e sulle procedure di identificazione di minori trasmessa dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), il Comitato dei Ministri ha invitato il Governo a presentare osservazioni.

In particolare, secondo la già menzionata Associazione, che, peraltro, ha invitato il Comitato dei Ministri a non chiudere il monitoraggio del caso, le misure adottate dal Governo non garantirebbero il rispetto degli articoli 8, 3 e 13 della Convenzione. L'ASGI, inoltre, ha richiamato l'attenzione del Comitato sul potenziale "esacerbamento" dei problemi causati dalle novità introdotte dal decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante "*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità*

del Ministero dell'interno", convertito dalla legge n. 176 del 2023, che ha previsto, tra l'altro, con riguardo all'accoglienza dei minori non accompagnati, che, nel caso di indisponibilità di strutture ricettive temporanee dedicate, il prefetto possa disporre il collocamento temporaneo del minore di almeno sedici anni in una specifica sezione dei centri di prima accoglienza governativi (*ex* CARA) e dei centri di accoglienza straordinaria (CAS) per adulti, per un periodo non superiore a novanta giorni (prorogabile per ulteriori sessanta giorni).

Il Governo, nel fornire le proprie osservazioni, innanzitutto, ha ribadito che la normativa italiana assicura standard di accoglienza adeguati alle esigenze dei minori stranieri non accompagnati, garantendo loro gli stessi diritti riconosciuti ai minori di nazionalità italiana o dell'Unione europea.

Quanto alle novità introdotte dal decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, ha ricordato che, nel 2023, lo Stato italiano ha dovuto far fronte ad un eccezionale flusso di migranti sul territorio nazionale che ha determinato una situazione di grande difficoltà derivante dalla saturazione del sistema di accoglienza nazionale. Per provvedere e attuare tutte le iniziative di carattere straordinario, finalizzate al superamento della grave situazione determinatasi in relazione all'emergenza migratoria, il Consiglio dei ministri, l'11 aprile 2023, ha deliberato la dichiarazione dello stato di emergenza per sei mesi, prorogato di ulteriori sei mesi in data 5 ottobre 2023.

Il Comitato dei Ministri, nel corso della riunione n. 1492 del 12-14 marzo 2024, esaminate le informazioni rese dalle autorità nazionali, ha adottato una decisione che riguarda anche l'analogo caso *Diakitè*, su cui la Corte si è pronunziata con sentenza del 14 settembre 2023[31].

Per quanto riguarda le misure individuali, ha chiesto al Governo italiano di dare esecuzione al pagamento in favore del ricorrente Diakitè della somma accordata dalla Corte Europea, dando atto che non sono necessarie ulteriori misure individuali nei confronti dei ricorrenti, considerato che gli stessi avevano raggiunto la maggiore età al momento della pronuncia della Corte europea.

Quanto alle misure generali, il Comitato ha rilevato la necessità di ulteriori iniziative sia per assicurare l'effettiva attuazione delle disposizioni adottate nel 2017, sia per garantire che, anche in situazioni di emergenza, i minori non accompagnati beneficino, di diritto e di fatto, della presunzione di minorità e delle garanzie minime che, secondo le sentenze della Corte, devono accompagnare la procedura di accertamento dell'età.

In particolare, il Comitato, pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per aumentare la capacità di accogliere i minori non accompagnati, ha, tuttavia, rilevato che "*tale capacità rimane insufficiente e che sono pertanto necessarie misure aggiuntive per garantire che i minori non accompagnati che arrivano in Italia siano collocati in strutture specializzate e in condizioni adeguate o*

[31] Cfr. Parte della presente Relazione dedicata alle sentenze.

beneficino di altre forme di assistenza adeguate alle loro esigenze di minori, anche in attesa dell'esito della procedura di accertamento dell'età ".

Al riguardo, ha sottolineato che "*l'obbligo di conformarsi alla sentenza della Corte, nel caso Darboe e Camara, include la prevenzione di ulteriori violazioni del divieto assoluto di trattamenti inumani o degradanti, senza eccezioni o deroghe, anche in situazioni di emergenza e si esprime quindi preoccupazione per la legislazione promulgata alla fine del 2023, che ha fornito una base giuridica per il collocamento di minori non accompagnati di età superiore ai 16 anni in centri per adulti per periodi fino a 150 giorni*".

In merito alla questione dei rimedi nazionali, il Comitato ha chiesto alle autorità nazionali di indicare tempestivamente quali siano gli strumenti legali disponibili nel diritto nazionale per i migranti minori non accompagnati che vogliano lamentare le loro condizioni di accoglienza e ottenere un rimedio alla loro situazione. Inoltre, per quanto riguarda le procedure di valutazione dell'età, ha evidenziato che "*la loro efficacia dipende dall'azione delle Autorità a rimediare alle carenze individuate in relazione al rispetto delle garanzie minime di un processo equo in queste procedure*".

Il Governo italiano è stato invitato a fornire tali informazioni in vista della ripresa dell'esame dei casi in una delle riunioni del Comitato dei Ministri previste nel corso del 2025.

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[32] riguardano l'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006)[33] ai procedimenti giudiziari pendenti, aventi ad oggetto il trasferimento di 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

[32] Fanno parte del gruppo, oltre al ricorso *grati 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).

[33] Art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 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 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*".

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.

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.

Indice

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.

1.3.2. Casi *Trapani c.Italia* (n. 45104/98) e *Muso c.Italia* (n. 40696/98), ex gruppo *Ceteroni*, in materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari civili.

Caso *Collarile e altri c.Italia* (n. 10652/02), ex gruppo *Luordo*, in materia di eccessiva durata delle procedure fallimentari.

Si tratta di casi riconducibili ai ben noti filoni contenziosi concernenti, rispettivamente, l'eccessiva durata dei procedimenti civili e la lunghezza delle procedure fallimentari.

STATO DI ESECUZIONE

Nel corso della riunione n. 1302 del 5-7 dicembre 2017, sono state adottate due risoluzioni finali di chiusura del monitoraggio dell'esecuzione, rispettivamente per 1723 casi del gruppo *Ceteroni*, di cui facevano parte anche i casi *Trapani* e *Muso*, concernenti l'eccessiva durata dei procedimenti civili e 24 casi del gruppo *Luordo*, in cui era ricompreso in parte anche il caso *Collarile* e altri, riguardanti la durata eccessiva delle procedure fallimentari.

In particolare, il Comitato dei Ministri ha dato atto dell'impegno profuso dallo Stato italiano nell'affrontare il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari con un complesso di misure articolate a livello organizzativo/amministrativo e normativo ma, nel contempo, ha ritenuto di continuare il monitoraggio dal punto di vista delle misure generali con riferimento ai casi *Trapani* e *Muso*, nell'ambito del gruppo *ex Ceteroni* e al caso *Collarile* e altri, per quanto riguarda il gruppo *ex Luordo*.

I casi *Trapani* e *Muso*, sono stati nuovamente esaminati dal Comitato nel corso della riunione n. 1419 del 30 novembre – 2 dicembre 2021.

Per quanto riguarda le misure generali, il Comitato, pur avendo notato con soddisfazione che il *trend* positivo nella liquidazione dell'arretrato partito nel 2011 è stato consolidato negli anni successivi, ha sottolineato alcune criticità con riferimento ai tempi di durata dei processi dinanzi alla Corte di cassazione ed al numero delle relative pendenze. Ha, pertanto, invitato le autorità italiane a fornire statistiche aggiornate in particolare sull'attività delle Corti d'appello e sulla Corte di cassazione, in modo da poter verificare lo stato di esecuzione delle misure generali richieste dalle sentenze in esame.

In esito a tale richiesta, nell'agosto 2023, il Governo ha presentato un nuovo bilancio d'azione.

Posto che le misure individuali sono state interamente eseguite mediante il pagamento delle somme riconosciute dalla Corte Edu ai ricorrenti, si è, anzitutto, evidenziato, sulla base dei dati risultanti dal rapporto annuale per l'amministrazione della giustizia, che l'andamento positivo registrato in termini di riduzione della durata dei procedimenti è proseguito anche nell'anno 2022.

Si è, inoltre, segnalata la riforma del processo civile, attuata con il decreto legislativo n. 149 del 2022, che ha introdotto, come 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.

Sempre nell'agosto 2023 è stato presentato un bilancio d'azione anche per il caso *Collarile* e altri, concernente la durata eccessiva delle procedure fallimentari.

Per quanto riguarda le misure individuali, si è rappresentato che il ritardo nel pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte è dovuto alla mancata presentazione da parte dei ricorrenti dei documenti necessari, per i quali sono stati inoltrati solleciti da parte dei competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze.

Quanto alle misure generali adottate in un'ottica di accelerazione delle procedure, si è segnalata la profonda riforma che ha riguardato la crisi d'impresa, attuata con i seguenti provvedimenti:

- il decreto-legge n. 118 del 2021 (convertito dalla legge n. 147 del 2021), che ha disciplinato, a decorrere dal 15 novembre 2021, l'istituto della composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa, il cui obiettivo è superare la situazione di squilibrio dell'impresa prima che si arrivi all'insolvenza. Il provvedimento, che risponde anche alle indicazioni del PNRR per quanto riguarda le procedure extragiudiziali e la piattaforma online, è stato poi attuato dal decreto dirigenziale 28 settembre 2021;
- il decreto-legge n. 152 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 233 del 2021, che ha introdotto disposizioni sulla piattaforma telematica nazionale e sulla specializzazione dei magistrati delegati alle procedure concorsuali;
- il D.M. Giustizia n. 114 del 2021, che è intervenuto sui diritti di garanzia non possessori;
- il decreto legislativo n. 83 del 2022 (entrato in vigore il 15 luglio 2022), recante modifiche al codice della crisi di impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, in attuazione della Direttiva UE 2019/23 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

Indice

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 2023 sono state adottate **13 risoluzioni finali** nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio dei seguenti casi:

1. RIZZI c. Italia (ricorso n. 33547/04) CM/ResDH(2023)46 15/03/2023;

2. ROSSI c. Italia (ricorso n. 21844/10) CM/ResDH(2023)47 15/03/2023;

3. SOCIETA' EDILIZIA BRAGADIN S.R.L. c. Italia (ricorso n. 2463/05) CM/ResDH(2023)98) 03/03/02023;

4. BRAZZI c. Italia (ricorso n. 57278/11) CM/ResDH(2023)182 12/07/2023 ;

5. DI FEBO c. Italia (ricorso n. 53729/15) CM/ResDH(2023)183 12/07/2023;

6. MOCAVERO e altri c. Italia (ricorso n. 4330/17) CM/ResDH(2023)222 06/09/2023;

7. A.V. c. Italia (ricorso n. 36936/18) CM/ResDH(2023)287 18/10/2023;

8. PALAIA c. Italia (ricorso n. 23593/14) CM/ResDH(2023)288 18/10/2023;

9. BARTESAGHI GALLO e altri c. Italia (ricorso n. 12131/13) CM/ResDH(2023)484 07/12/2023;

10. D.S. c. Italia (ricorso 14833/16) CM/ResDH(2023) 419 13/12/2023; CIRIGLIANO c. Italia (ricorso n. 3204/18) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; F.M. c.Italia (ricorso n. 39361/18) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; C.A. e altri c. Italia (ricorso n. 40931/15) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; A.C. c. Italia (ricorso n. 42488/12) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; A.D. c. Italia (ricorso n. 43285/17) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.T. c. Italia (ricorso n. 49511/18) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; CIAFFARDINI c. Italia (ricorso n. 51623/19) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; (ricorso n. 54330/14) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; A.C. e altri c. Italia (ricorso n. 54645/15) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.V. e V.M. c. Italia (ricorso n. 56541/16) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.D. c. Italia (ricorso n. 61639/16) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023; G.D. c. Italia (ricorso n. 62997/16) CM/ResDH(2023)419 13/12/2023;

11. PROVENZANO c. Italia (ricorso n. 55080/13) CM/ResDH(2023)420 13/12/2023;

12. COMPOSTELLA E SALOMONE c. Italia (ricorso n. 46306/06) CM/ResDH(2023)421 13/12/2023;

13. PALAZZI c. Italia (ricorso n. 24820/03) CM/ResDH(2023)422 13/12/2023.

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. Le risoluzioni di chiusura sul caso *Rossi c. Italia* (ricorso n. 21844/10) - CM/ResDH(2023)47 del 15 marzo 2023 e sul caso *Palaia c. Italia* (ricorso n. 23593/14) - CM/ResDH(2023)288 del 18 ottobre 2023, in materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica.

I casi, il cui monitoraggio è stato chiuso dal Comitato dei ministri con le due risoluzioni in oggetto, rientrano nel filone seriale dei c.d. "pensionati svizzeri", avviato sulla scia delle sentenze *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 materia di applicazione retroattiva dell'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

I ricorrenti erano cittadini italiani che, rientrati in Italia, dopo aver vissuto e lavorato in Svizzera per diversi anni, avevano presentato all'INPS delle domande di ricalcolo del trattamento pensionistico, al fine di ottenerne la commisurazione alle retribuzioni effettivamente percepite anche con riferimento agli anni di lavoro prestato in Svizzera, conformemente alla Convenzione italo-svizzera sulla sicurezza sociale del 1962. A fronte della reiezione delle loro domande avevano intrapreso dei giudizi in sede nazionale.

In pendenza del contenzioso, è intervenuto il Legislatore a recepire retroattivamente, con una norma di interpretazione autentica (articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), il criterio di calcolo riduttivo adottato dall'INPS, influenzando l'esito dei giudizi, ancora pendenti, in senso sfavorevole ai ricorrenti.

La Corte Edu, nelle citate pronunce, pur riconoscendo come non sia precluso al legislatore disciplinare mediante nuove disposizioni diritti derivanti da leggi già in vigore, ha constatato la violazione del diritto dei ricorrenti ad un processo equo, in quanto l'adozione della legge di interpretazione autentica in questione, privandoli in via definitiva della possibilità di ottenere il riconoscimento dell'intera anzianità di servizio pregressa, ha costituito un pregiudizio sproporzionato ai loro beni, spezzando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

Nelle riunioni nn. 1460 del 15 marzo 2023 e 1478 del 18 ottobre 2023, il Comitato dei Ministri, prendendo atto che la questione delle singole misure individuali è stata risolta, essendo stata pagata l'equa soddisfazione concessa, ha chiuso il monitoraggio dei casi.

Tuttavia, ha ricordato che la questione sulle misure generali continuerà ad essere esaminata nel quadro del monitoraggio della sentenza *Stefanetti e altri c. Italia* (ricorso n. 21838/10).

1.4.2. La risoluzione di chiusura sul caso *Brazzi c. Italia* (ricorso n. 57278/11) – CM/ResDH(2023)182 del 12 luglio 2023, in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad una perquisizione domiciliare.

Nella riunione n. 182 del 12 luglio 2023, il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza pronunciata sul caso in oggetto, in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad una perquisizione domiciliare disposta nell'ambito di un'indagine penale.

Al centro del caso vi era, in particolare, l'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 sui decreti di perquisizione domiciliare adottati, in fase d'indagine, dai pubblici ministeri.

In particolare, nella sentenza *Brazzi*, la Corte Edu aveva riscontrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, per la mancanza, nell'allora vigente sistema nazionale, di un controllo giudiziario adeguato sulla misura della perquisizione domiciliare, qualora a questa non fosse conseguito il sequestro del «corpo del reato o delle cose pertinenti al reato».

La sentenza non poneva una questione di esecuzione di misure individuali, posto che il ricorrente non aveva presentato alcuna domanda di equa soddisfazione.

Quanto alle misure generali, il Governo, nel bilancio d'azione presentato nell'ottobre 2022, ha dato atto della riforma operata con gli articoli 12 e 17 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, con cui 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.

Segnatamente, con l'intervento riformatore sopra richiamato è stato introdotto nel codice di procedura penale l'articolo 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*".

Constatato che le lacune nell'ordinamento nazionale, evidenziate dalla sentenza della Corte europea, sono state colmate, il Comitato dei Ministri ha adottato la risoluzione finale di chiusura del monitoraggio sul caso.

1.4.3. La risoluzione di chiusura sul caso *A.V. c. Italia* (ricorso n. 36936/18) CM/ResDH(2023)287 del 18 ottobre 2023, in materia di violazione degli obblighi positivi posti a carico degli Stati dall'articolo 8 della Convenzione.

Nella riunione n. 1484 del 13 dicembre 2023, il Comitato dei Ministri ha deciso di chiudere il monitoraggio sullo stato d'esecuzione della sentenza intervenuta sul caso in oggetto, in materia di tutela della vita familiare del ricorrente, rivoltosi alla Corte di Strasburgo per lamentare la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, a causa della mancata adozione, da parte delle competenti autorità, delle misure idonee a consentirgli di esercitare il suo diritto di visita al figlio minore, secondo le condizioni fissate dal tribunale.

In particolare, la Corte Edu, con la sentenza del 12 dicembre 2020, immediatamente definitiva, aveva riscontrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, rilevando che le autorità nazionali competenti non avevano dato prova della diligenza che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse, nell'adozione delle misure adeguate al fine del mantenimento dei rapporti tra il ricorrente e suo figlio.

Sulla base delle informazioni fornite dal Governo italiano, con il bilancio d'azione presentato nel febbraio 2023, il Comitato dei Ministri, constatato che le somme riconosciute sono state liquidate e che il diritto di visita del ricorrente è stato ristabilito, dopo aver ricordato che la questione delle misure generali continuerà ad essere esaminata nel quadro del monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze del gruppo Terna, ha deciso la chiusura del caso.

1.4.4. La risoluzione di chiusura sui casi *D.S. c. Italia* (ricorso 14833/16); *CIRIGLIANO c. Italia* (ricorso n. 3204/18); *F.M. c. Italia* (ricorso n. 39361/18); *C.A. e altri c. Italia* (ricorso n. 40931/15); *A.C. c. Italia* (ricorso n. 42488/12); *A.D. c. Italia* (ricorso n. 43285/17); *G.T. c. Italia* (ricorso n. 49511/18); *CIAFFARDINI c. Italia* (ricorso n. 51623/19); *NAPPO c. Italia* (ricorso n. 54330/14); *A.C. e altri c. Italia* (ricorso n. 54645/15); *G.V. e V.M. c. Italia* (ricorso n. 56541/16); *G.D. c. Italia* (ricorso n. 61639/16); *G.D. c. Italia* (ricorso n. 62997/16) - CM/ResDH(2023)419 del 13 dicembre 2023, in materia di danni alla salute da somministrazioni di prodotti emoderivati.

Nella riunione n. 1484 del 13 dicembre 2023, il Comitato dei ministri ha deciso di chiudere il monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze definitive pronunciate nei casi in oggetto, tutti riguardanti il contenzioso seriale in materia di danni alla salute riportati in conseguenza di somministrazione di prodotti emoderivati e indennizzati ai sensi della legge 25 febbraio 1992, n. 210 recante "*Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati*".

In particolare, nelle sentenze oggetto della risoluzione in esame, la Corte Edu aveva accertato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, nel suo aspetto procedurale, per l'eccessiva durata del giudizio di risarcimento del danno promosso dai ricorrenti.

Sulla base delle informazioni fornite dal Governo italiano, il Comitato dei ministri, rilevato che la questione delle misure individuali è stata risolta, essendo stata pagata l'equa soddisfazione accordata ai ricorrenti dalla Corte Edu, ha deciso la chiusura dei casi. Ha ricordato, tuttavia, che la questione della lunghezza eccessiva dei procedimenti giudiziari relativi alla violazione dell'articolo 2, continuerà a essere seguita nell'ambito del monitoraggio del gruppo di casi *D.A. e altri c. Italia* (ricorso n. 68060/12).

1.4.5. La risoluzione di chiusura sul caso *Provenzano c. Italia* (ricorso n. 55080/13) CM/ResDH(2023)420 del 13 dicembre 2023, in materia di motivazione del decreto di proroga del regime speciale previsto dall'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975.

Nella riunione n. 1484 del 13 dicembre 2023, il Comitato dei Ministri ha deciso di chiudere il monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza del 25 ottobre 2018, definitiva il 25 gennaio 2019, resa sul caso in oggetto, concernente il ricorso presentato da un detenuto in regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975.

In particolare, la Corte Edu, nella sentenza sopra menzionata, aveva dichiarato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 3 della Convenzione, censurando la mancanza, nel decreto di proroga del regime speciale adottato dalle autorità nazionali, di una esplicita valutazione del deterioramento dello stato cognitivo del detenuto.

Secondo la Corte, seppure possa essere necessario sottoporre a restrizioni, rispetto al normale regime carcerario, un particolare detenuto, tali restrizioni devono essere di volta in volta giustificate dall'esistenza di speciali necessità, non potendosi dare per assodata "*una volta per tutte*" la pericolosità sociale estrema di un soggetto, pur se condannato per la commissione di gravissimi e reiterati fatti criminosi, ma dovendosi motivare le restrizioni al normale regime e l'esclusione dai benefici previsti per la generalità dei reclusi, per periodi di tempo limitati alle dimostrate esigenze eccezionali.

Esaminato il bilancio d'azione presentato dal Governo italiano, nel quale si è sottolineato il carattere assolutamente episodico del caso in esame e rappresentato, in modo esauriente, come il sistema nazionale sia, conformemente alla Convenzione, attento a garantire il diritto alla salute delle persone soggette al regime speciale di detenzione ai sensi dell'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 nonché a tenere in debita considerazione, in sede di rinnovo del regime, le specifiche patologie sanitarie che possano incidere sulle sue finalità, ha deciso di chiudere il monitoraggio del caso.

1.4.6. La risoluzione di chiusura sul caso *Bartesaghi Gallo e altri c. Italia* (ricorso n. 12131/13) CM/ResDH(2023)484 del 13 dicembre 2023 in materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante.

Nella riunione n. 1483 del 7 dicembre 2023, il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza di condanna resa, in data 22 giugno 2017, dalla Corte Edu sul caso in oggetto, riguardante i maltrattamenti subiti dai ricorrenti, nel corso degli eventi svoltisi al vertice del G8 tenutosi a Genova nel luglio 2001, da parte di agenti delle forze dell'ordine e l'inefficacia delle indagini e dei procedimenti giudiziari condotti su questi eventi.

All'origine della causa vi erano due ricorsi presentati da quarantadue persone per denunciare i gravi maltrattamenti subiti in occasione dell'irruzione degli agenti di polizia all'interno della scuola Diaz Pertini di Genova. I ricorrenti, davanti alla Corte, avevano lamentato di essere stati oggetto, da parte delle forze dell'ordine, di una violenza sproporzionata e ingiustificata costituente trattamento inumano e degradante, nonché l'esito insoddisfacente del procedimento penale nei confronti degli autori dei maltrattamenti. In particolare, avevano contestato la mancata identificazione della maggior parte degli autori materiali dei fatti di violenza, criticando le conseguenze dell'assenza del reato di tortura nell'ordinamento penale nazionale e, soprattutto, quelle derivanti dall'applicazione della prescrizione ai reati ascritti agli imputati, che avrebbero impedito alle autorità giudiziarie di giungere al riconoscimento espresso e sostanziale della violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Con la sentenza del 22 giugno 2017, la Corte aveva condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale.

In particolare, aveva rilevato l'inadeguatezza della legislazione penale italiana dell'epoca rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura e la mancanza dell'effetto dissuasivo necessario per prevenire situazioni analoghe[34]. Aveva, altresì, rilevato l'inefficacia delle indagini penali e dei procedimenti giudiziari svoltisi a causa della mancata identificazione di tutti gli autori degli atti di tortura, dell'intervenuta prescrizione dei reati per i quali taluni funzionari pubblici erano stati incriminati e della remissione parziale delle pene concesse dalla legge alle persone condannate. La Corte aveva, infine, criticato la mancata sospensione dal servizio dei funzionari statali responsabili dei maltrattamenti durante il procedimento penale nonché l'assenza di informazioni su qualsiasi misura disciplinare disposta nei loro confronti.

Sulla base delle informazioni fornite dal Governo italiano, il Comitato dei ministri, constatato che la questione delle misure individuali è stata risolta, essendo stata pagata l'equa soddisfazione

[34] Si evidenzia che il *vulnus* stigmatizzato dalla Corte Edu è stato colmato con la legge 14 luglio 2017 n. 110, mediante l'introduzione nel codice penale - titolo XII (Delitti contro la persona), sez. III (Delitti contro la libertà morale) – dei reati di tortura (art. 613-*bis*) e di istigazione alla tortura (art. 613-*ter*).

accordata ai ricorrenti, ha deciso di chiudere il monitoraggio del presente caso, con la precisazione che la questione delle misure generali, continuerà ad essere esaminata nel quadro del monitoraggio dei casi del gruppo *Cestaro* (ricorsi nn. 6884/11 *Cestaro e altri*, 1442/14 *Blair e altri*, 28923/09 *Azzolina e altri*, 75895/13, 22045/14 *Alfarano Battista e altri*).

Segnatamente, con riferimento alle misure generali, si rappresenta che il Comitato dei Ministri, nella riunione n. 1483 del 7 dicembre 2023, in cui ha adottato la risoluzione in oggetto, pur prendendo atto con soddisfazione che il *vulnus* stigmatizzato dalla Corte Edu, in relazione alla mancanza nell'ordinamento giuridico nazionale di strumenti giuridici in grado di punire adeguatamente i responsabili di atti di tortura o altri maltrattamenti come quelli in questione, è stato colmato ad opera della legge 14 luglio 2017 n. 110, con l'introduzione nel codice penale dei reati di tortura (articolo 613-*bis* c.p.) e di istigazione alla tortura (articolo 613-*ter* c.p.), si è rammaricato del fatto che, per quanto riguarda le altre carenze rilevate dalla Corte Edu, le informazioni fornite dalle autorità non consentissero una valutazione completa.

Al riguardo, dopo aver ricordato che gli sforzi dei pubblici ministeri e dei tribunali per indagare, processare e punire adeguatamente i responsabili dei maltrattamenti subiti dai ricorrenti sono stati vanificati non solo dalle lacune del diritto penale, ma anche dall'impossibilità di identificare tutti i responsabili, ha invitato le autorità a garantire rapidamente l'introduzione di disposizioni giuridiche idonee a consentire che gli agenti, che partecipano alle operazioni di contrasto, possano essere identificati e che un messaggio ad alto livello politico di tolleranza zero nei confronti dei maltrattamenti sia formalmente rivolto alle forze dell'ordine.

Ha, inoltre, esortato le autorità a fornire informazioni su come intendono garantire che il quadro normativo pertinente, che si basa sulla discrezionalità nell'imposizione di misure disciplinari (ad esempio sospensione e licenziamento) agli agenti delle forze dell'ordine accusati di reati che comportano maltrattamenti, sia applicato in modo conforme alla Convenzione.

Infine, in merito alle iniziative legislative presentate volte ad abrogare le disposizioni del codice penale sul reato di tortura (S.661 e C.623), il Comitato dei Ministri ha preso atto che la posizione del Governo, così come comunicata al Parlamento italiano dal Ministro della giustizia, è quella di mantenere le disposizioni del codice penale in materia di tortura, che rimarrà un reato specifico a sé stante. A tal proposito, ha invitato il Governo a far in modo da garantire che ogni eventuale modifica delle disposizioni sia conforme ai requisiti pertinenti della Convenzione e della giurisprudenza della Corte.

Il prossimo esame dei casi si terrà nella riunione del CM- DH del mese di dicembre 2024.

1.4.7. La risoluzione di chiusura sul caso *Compostella e Salamone c. Italia* (ricorso n. 46306/06) CM/ResDH(2023)421 del 13/12/2023 in materia di espropriazione – Diritto al rispetto della proprietà – Adeguatezza dell'indennità.

Indice

Con la risoluzione in oggetto, il Comitato dei ministri ha deciso di chiudere il monitoraggio della sentenza della Corte Edu, resa in data 2 febbraio 2023, sui ricorsi *Compostella* e *Salomone*, concernenti vicende espropriative e per il cui esame dettagliato si rinvia alla parte della presente Relazione dedicata alle sentenze.

La Corte Edu, nella sopracitata sentenza, aveva accertato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, in relazione all'inadeguatezza degli indennizzi per la privazione della proprietà corrisposti ai ricorrenti, calcolati sulla base dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992 e, conseguentemente, aveva riconosciuto loro un'equa soddisfazione, calcolata sulla base del valore venale dei beni, secondo i principi fissati nella sentenza della Grande Camera del 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia* (n. 1), n. 36813/97.

In ordine allo stato di esecuzione della sentenza della Corte Edu, le autorità italiane, per quanto riguarda le misure individuali, hanno rappresentato al Comitato dei Ministri l'avvenuto pagamento delle somme liquidate dalla Corte.

Sotto il profilo delle misure generali, hanno evidenziato che si tratta di vicende riconducibili a vecchie procedure espropriative, regolate dalla disciplina in vigore prima che la Corte costituzionale e il Legislatore, con l'articolo 42-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, delineassero una disciplina della materia conforme alla Convenzione e ai principi stabiliti dalla Corte europea.

Il Comitato dei ministri, alla luce di quanto rappresentato dalle autorità nazionali e rilevato che la questione dal punto di vista delle misure di natura sistemica è già stata affrontata nell'ambito del monitoraggio sul gruppo di ricorsi *Belvedere Alberghiera s.r.l.*, terminato con la risoluzione CM/ResDH(2017)138, ha deciso di chiudere il monitoraggio del caso.

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

Anche nel 2023, l'Amministrazione della giustizia ha proseguito l'attività di 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[35]

A seguito della messa in esercizio della piattaforma informatica SIAMM-Pinto Digitale, nell'anno 2022 sono stati emessi n. 7.120 ordini di pagamento per l'importo complessivo di euro 18.090.543,04, di cui effettivamente pagato l'importo di euro 14.193.054,80, a fronte di un importo complessivo pagato in sede centrale nell'anno 2021 di euro 14.574.723,25. Risultano attualmente in corso di lavorazione - o di pagamento - ulteriori 1.314 OP (ordini di pagamento) per l'importo complessivo di euro 3.368.683,85, la liquidazione della maggioranza dei quali si conta di conseguire entro l'imminente chiusura del corrente esercizio di bilancio.

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 2023 ha segnalato alcune disposizioni del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41:

- l'articolo 35, che ha per oggetto la creazione di copie digitali da originali analogici, di atti e documenti giudiziari civili (a fini di conservazione sostitutiva del 'cartaceo'). I commi 3 e 4 del medesimo articolo – con norma che completa l'operatività del processo civile telematico – estendono l'obbligo di deposito telematico di atti e provvedimenti nel processo civile al pubblico ministero e ai giudici. Si prevede, inoltre, che le nuove disposizioni abbiano effetto a decorrere dal 1° marzo 2023 e che si applichino anche ai procedimenti pendenti a quella data;

- l'articolo 38, riferito alla disciplina della crisi d'impresa, contiene incentivi all'utilizzo dell'istituto della composizione negoziata. In particolare, il comma 1, eleva da 72 a 120 il numero di rate attraverso le quali può essere dilazionato il debito verso l'Agenzia delle entrate dell'impresa che accede all'istituto della composizione negoziata della crisi.

Sono stati, inoltre, segnalati:

- il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 5 maggio 2023, n. 50, che detta disposizioni in materia di flussi di

[35] Le informazioni ed i dati riportati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – Anno 2023, in www.giustizia.it.

ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare, al fine di rafforzare gli strumenti per favorire l'immigrazione legale, semplificandone gli aspetti procedurali, potenziare i flussi regolari, intensificare i corridoi umanitari e contrastare le reti criminali degli scafisti;

- la legge 24 maggio 2023, n. 60 (Norme in materia di procedibilità d'ufficio e di arresto in flagranza), con la quale, a seguito delle innovazioni introdotte sulla procedibilità dal decreto legislativo n. 150 del 2022 (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), il legislatore ha ristabilito la procedibilità d'ufficio per tutti i delitti aggravati ai sensi degli articoli 270-*bis*., primo comma, e 416-*bis*., primo comma, del codice penale e estesa alla violazione dell'articolo 582 c.p. la procedibilità d'ufficio ove il reato sia posto in essere da soggetto sottoposto ad una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione. È stata inoltre introdotta la possibilità di procedere all'arresto in flagranza obbligatorio, anche nei casi in cui non sia già stata raccolta la querela, se non è stato possibile acquisirla nell'immediatezza per mancanza della persona offesa, ma questa può sopravvenire, imponendo, peraltro, tempi brevi per la sua successiva acquisizione a questi fini. Il tutto con una connessa disciplina del procedimento per direttissima;

- il decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano), convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 2023, n. 103, con il quale è stato modificato l'articolo 18, comma 1, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al d.P.R n. 448 del 1988, al fine di dar seguito ai rilievi formulati dalla Commissione UE nell'ambito della procedura di infrazione n. 2021/2075, avviata nei confronti dell'Italia, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario

Come evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia[36] per l'anno 2023, al fine di contenere la problematica del sovraffollamento e di migliorare le condizioni di vivibilità dei detenuti e degli operatori penitenziari, gli interventi finalizzati all'aumento dei posti regolamentari hanno seguito due principali direttrici: quella della realizzazione di nuovi padiglioni in plessi penitenziari già esistenti e quella della manutenzione ordinaria e straordinaria delle sezioni già attive.

Tali interventi conservativi hanno consentito di poter recuperare posti detentivi inagibili per problemi edili e impiantistici, in modo da tendere al raggiungimento della soglia fisiologica del 5% di posti indisponibili, quota percentuale legata all'espletamento dei normali cicli di manutenzione ordinaria dei fabbricati (cadenza ventennale).

Nel corso dell'anno è inoltre proseguita 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.

Oltre al miglioramento delle condizioni detentive mediante l'aumento del numero dei posti disponibili e la conseguente diminuzione dell'indice di sovraffollamento, nel corso del 2023 sono stati implementati gli spazi per le attività trattamentali, anche mediante l'ottimizzazione degli spazi detentivi già a disposizione, riadattati in ambienti attrezzati per le attività in comune.

[36] I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti dalla Relazione sulla giustizia nell'anno 2023 – 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

Il Presidente della Corte costituzionale, Augusto Barbera, nella presentazione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale per l'anno 2023[37], ha evidenziato che il giudizio costituzionale è ormai una sede privilegiata di applicazione del diritto dell'Unione, nella prospettiva dell'integrazione delle tutele, nonché dell'arricchimento del significato di esse, sottolineando che "*ci si può sempre più avviare – ed è questo il nostro impegno – ad una "nomofilachia integrata" mediante l'osmosi fra parametri nazionali e parametri europei*".

Secondo il Presidente le sfide della contemporaneità per le democrazie liberali sono largamente omogenee; e sarebbe miope volerle affrontare in solitudine, senza soffermarsi su quanto si è deciso altrove, nella certezza, corroborata dalla prassi, che a loro volta le ragioni della Corte potranno essere tenute in conto.

A questo obiettivo, peraltro, hanno teso gli scambi e gli incontri internazionali che la Corte ha avuto, anche nel 2023, con altre Corti europee.

Proprio in un'ottica di integrazione anche sovranazionale, numerose, e spesso importanti, sono state le pronunce della Corte che, anche nel 2023, hanno fatto riferimento alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1. Tipologia di decisioni

La presente trattazione è dedicata alla rassegna delle pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e la giurisprudenza della Corte Edu, di maggior rilievo ai presenti fini (sentenze nn. 5, 8, 40, 45, 88, 105, 107, 111, 135, 142, 161, 169, 178, 183 e 205).

2.1.1. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 della Convenzione)

2.1.1.1. Reati ostativi al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno.

Con la **sentenza n. 88,** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 4, commi 3 e 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di reato ostative al rinnovo del permesso di

[37] La Relazione è stata presentata nella riunione straordinaria della Corte costituzionale del 18 marzo 2024 presieduta da Augusto Antonio Barbera.

soggiorno per lavoro, anche quelle di cui all'articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo Unico stupefacenti) (cd "piccolo spaccio") e di cui all'articolo 474, secondo comma, del codice penale (vendita di merci contraffatte), senza prevedere che l'autorità competente verifichi, in concreto, la pericolosità sociale del richiedente.

La questione era stata sollevata dal Consiglio di Stato, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu).

La Corte ha preliminarmente chiarito che il legislatore è sì titolare di un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma entro il limite di un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei diritti e degli interessi coinvolti (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018) e ha richiamato le precedenti pronunce con le quali sono state caducate disposizioni legislative che, nella materia dell'immigrazione, introducevano automatismi tali da incidere in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali degli stranieri (sentenze n. 245 del 2011, n. 249 del 2010).

In particolare, ha richiamato la Corte Edu che, con la sentenza della Grande Camera, 18 ottobre 2006, *Üner c. Olanda* – nel ripercorrere propri precedenti arresti, concernenti i limiti dell'ingerenza dei pubblici poteri sui diritti tutelati dall'articolo 8 Cedu, in chiave di proporzionalità – ha specificamente individuato i criteri che consentono di valutare se la misura dell'allontanamento di uno straniero possa considerarsi "necessaria", in una società democratica, e "proporzionata" allo scopo legittimo perseguito. Tali criteri, confermati dalla successiva giurisprudenza della Corte Edu (da ultimo, sentenza della quarta sezione, 27 settembre 2022, *Otite c. Regno Unito*), sono così sintetizzabili: natura e serietà del reato commesso dallo straniero; lunghezza del suo soggiorno sul territorio nazionale; tempo trascorso dalla commissione del reato (considerando anche la condotta tenuta dallo straniero in tale frangente temporale); nazionalità delle persone coinvolte; situazione familiare dello straniero che dovrebbe essere allontanato (considerando le ripercussioni sul coniuge e sui figli, se ve ne siano, anche in considerazione delle difficoltà che costoro incontrerebbero nel Paese di allontanamento dello straniero).

Dai richiamati criteri consegue che "*le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'id quod plerumque accidit» (ex plurimis, sentenze n. 253 del 2019, n. 268 del 2016, n. 213 e n. 57 del 2013*)".

Anche per la questione in esame, la Corte ha rilevato l'illegittimità delle disposizioni censurate poiché non consentono al questore di accertare la pericolosità attuale del reo sulla base della lieve entità e delle circostanze del fatto, del tempo ormai trascorso dalla sua commissione, del

livello di integrazione sociale nel frattempo raggiunto. Risulta, pertanto, necessario che, nell'esaminare la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, l'autorità amministrativa apprezzi tali elementi, al fine di evitare che la sua valutazione si traduca in un giudizio astratto e, per ciò solo, lesivo dei diritti garantiti dall'articolo 8 Cedu.

2.1.1.2. Colloqui dei detenuti sottoposti a regime speciale con i minori.

Con la **sentenza n. 105,** la Corte ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera b), 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 prevede che il colloquio visivo del detenuto in regime differenziato avvenga in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti, anche quando si svolga con i figli e i nipoti in linea retta minori di anni quattordici.

La questione era stata sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto anche in relazione all'articolo 8 della Cedu. A parere del rimettente, l'articolo 8 imporrebbe di dedicare "*una speciale attenzione* […] *ai colloqui con i minori*", e obbligherebbe lo Stato ad assicurare che il colloquio si svolga con modalità tali da evitare, per quanto possibile, "*condizioni stressanti per i bambini*", pure quando si tratta di "*colloqui con parenti in carcere per reati di speciale gravità, anche ristretti in regime di massima sicurezza*".

Secondo la Corte è possibile fornire una interpretazione costituzionalmente orientata del testo di legge, che garantisca un trattamento penitenziario non contrastante con il senso di umanità, anche a tutela del preminente interesse dei minori, atteso che una disciplina, che escluda totalmente la possibilità di mantenere, durante i colloqui visivi, un contatto fisico con i familiari, finanche nei confronti di quelli in età più giovane, si porrebbe in contrasto con quanto disposto dall'articolo 27 della Costituzione.

2.1.1.3. Anteposizione del cognome dell'adottante a quello proprio dell'adottato maggiorenne.

Con la **sentenza n. 135,** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 299, primo comma, del codice civile, nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto.

La questione era stata sollevata dalla Corte d'appello di Salerno, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

Indice

europea, sotto il profilo della lesione del diritto all'identità personale e della intrinseca irragionevolezza, poiché il cognome originario dell'adottando maggiorenne sarebbe un "*segno distintivo […] radicato nel contesto sociale*"; pertanto, l'anteposizione del cognome dell'adottante a quello proprio dell'adottato sarebbe un'ingiustificata lesione del diritto "*ad essere sé stessi*".

La Corte, nell'evidenziare l'importanza, nell'adozione del maggiorenne, della trasmissione all'adottato del cognome dell'adottante, ha nondimeno ritenuto contraria agli articoli 2 e 3 Cost. la disposizione che obbliga l'adottato ad anteporre al proprio il cognome dell'adottante, posto che "*è irragionevole e lesivo dell'identità personale […] non consentire al giudice – con la sentenza che fa luogo all'adozione – di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto*".

2.1.1.4. Revoca del consenso alla tecnica della procreazione medicalmente assistita

Con la **sentenza n. 161,** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevata dal Tribunale di Roma, per contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Cedu, nella parte in cui non prevede, successivamente alla fecondazione dell'ovulo, un termine per la revoca del consenso informato prestato all'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA).

La Corte ha giudicato non irragionevole il bilanciamento operato dal legislatore nel censurato articolo 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004.

Tra le argomentazioni svolte dalla Corte a sostegno della propria decisione con richiamo ai principi affermati dalle Corti europee, si segnala il passaggio in cui viene evidenziato l'ulteriore aspetto della dignità dell'embrione che "*ha in sé il principio della vita*" (sentenza n. 84 del 2016); vita da intendersi quale vita umana, in quanto "*la fecondazione è tale da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano*" (Corte di giustizia europea, in causa C-34/10, sentenza 18 ottobre 2011, *Brüstle c. Greenpeace e V.*). L'embrione viene infatti generato a motivo della speranza che una volta trasferito nell'utero dia luogo a una gravidanza e conduca alla nascita, per cui "*quale che ne sia il, più o meno ampio, riconoscibile grado di soggettività correlato alla genesi della vita, non è certamente riducibile a mero materiale biologico*" (sentenze n. 84 del 2016 e n. 229 del 2015; in senso analogo, Corte Edu, grande camera, sentenza 27 agosto 2015, *Parrillo c. Italia*, dove si è affermato: «*human embryos cannot be reduced to "possessions" within the meaning of that provision*»).

Ove, dunque, si considerino la tutela della salute fisica e psichica della madre, e anche la dignità dell'embrione crioconservato, che potrebbe attecchire nell'utero materno, risulta non

irragionevole la compressione, in ordine alla prospettiva di una paternità, della libertà di autodeterminazione dell'uomo.

2.1.1.5. Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna

Un richiamo all'articolo 8 della Cedu è contenuto anche nella **sentenza n. 178,** con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18-*bis*, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, in materia di mandato d'arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri, nella parte in cui non prevedeva che la Corte d'appello potesse rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, avente legittima ed effettiva residenza o dimora in Italia e sufficientemente integrata, sempre che la pena o la misura di sicurezza fosse da eseguire in Italia.

La Corte ha osservato come la consegna di una persona, saldamente radicata nel territorio dello Stato richiesto, ad altro Stato perché sia ivi sottoposta all'esecuzione di una pena detentiva potrebbe determinare una violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, riconosciuto in particolare dall'articolo 7 CDFUE e dall'articolo 8 Cedu, i quali tutelano l'interesse della persona a che non siano recisi i propri legami familiari, affettivi e sociali stabiliti nel territorio dello Stato in cui abitualmente risiede o dimora; e ciò anche in conformità alla giurisprudenza della Corte Edu, secondo la quale l'esecuzione di una pena detentiva a grande distanza dalla residenza familiare del condannato può comportare la violazione dell'articolo 8 Cedu, in ragione della conseguente difficoltà, per il detenuto e per i suoi familiari, di mantenere regolari e frequenti contatti, a loro volta importanti rispetto alle finalità risocializzanti della pena.

I chiarimenti interpretativi sull'articolo 4, punto 6, della direttiva 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo, forniti dalla Corte di giustizia UE con la sentenza 6 giugno 2023, hanno confermato nella Corte costituzionale, i dubbi di incompatibilità anche con il diritto dell'Unione europea. L'esclusione assoluta e automatica del cittadino di uno Stato terzo dal beneficio del rifiuto della consegna per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza subordinata all'impegno a eseguire detta pena o misura in Italia – beneficio di cui godono, invece, tanto il cittadino italiano, quanto, a determinate condizioni, il cittadino di altro Stato membro – è stato ritenuto dalla Corte di giustizia incompatibile con il principio di uguaglianza di fronte alla legge sancito dall'articolo 20 CDFUE e, dunque, con lo stesso articolo 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, letto alla luce dell'articolo 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro, che riafferma l'obbligo di rispettare «*i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea*» nell'esecuzione della stessa.

2.1.1.6. Adozione cosiddetta "piena" - cessazione dei rapporti tra l'adottato e la famiglia d'origine

Un ampio richiamo ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte Edu sull'articolo 8 della Cedu, si rinviene nella motivazione della **sentenza n. 183,** con la quale la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 (Diritto del minore ad una famiglia), sollevata dalla Corte di cassazione, nella parte in cui stabilisce che con l'adozione legittimante (c.d. adozione "piena") derivante dall'accertamento dello stato di abbandono e dalla dichiarazione di adottabilità cessano irreversibilmente i rapporti dell'adottato con la famiglia di origine estesa ai parenti entro il quarto grado, escludendo la valutazione in concreto del preminente interesse del minore a non reciderli secondo le modalità stabilite in via giudiziale.

La Corte rimettente aveva osservato che nell'adozione legittimante, il cui fondamento è l'assoluta inadeguatezza dei genitori e dei parenti fino al quarto grado di proporsi come figure vicarianti, i genitori adottanti sostituiscono pienamente quelli biologici in una logica di discontinuità rispetto al quadro familiare dal quale è scaturito l'abbandono. Tuttavia, la rigidità e l'assolutezza della cessazione dei rapporti con la famiglia di origine, non solo in senso nucleare, ma anche con riferimento ai parenti entro il quarto grado con i quali il minore abbia avuto rapporti significativi, violerebbe i parametri di costituzionalità evocati, impedendo al giudice di valutare se nel caso concreto la recisione dei legami familiari fosse utile al preminente interesse del minore. Ciò avrebbe determinato un'irragionevole disparità di trattamento tra i minori adottabili legittimanti, a cui è precluso qualunque rapporto affettivo con i familiari d'origine, e i minori adottabili per casi particolari di cui all'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983, per i quali tali rapporti sono consentiti.

Diverso è stato l'avviso della Corte costituzionale, secondo la quale l'articolo 27 della legge n. 184 del 1983 non contempla un divieto assoluto di preservare relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine del minore. Invero, "l'intera trama normativa" consente di individuare quegli indici ermeneutici che, orientati dai principi costituzionali, consentono di individuare situazioni nelle quali emerge un preminente interesse del minore a veder preservate relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine.

Tale esigenza è stata affermata anche dalla giurisprudenza della Corte Edu che, nell'ascrivere la tutela delle relazioni parentali al rispetto della vita familiare (articolo 8 della Convenzione), ha sottolineato la connotazione residuale di soluzioni volte a spezzare ogni legame del minore con la famiglia d'origine (Corte Edu, sentenza 13 aprile 2023, *Jìrovà e altri c. Repubblica Ceca*; Grande camera,

sentenza 10 settembre 2019, *Strand Lobben e altri c. Norvegia*; sentenze 13 ottobre 2015, *S.H. c. Italia*; 16 luglio 2015, *Akinnibosun c. Italia*; 21 gennaio 2014, *Zhou c. Italia*).

In particolare, la Corte Edu ha rilevato che la scissione di una famiglia costituisce una ingerenza gravissima, che deve essere fondata su considerazioni ispirate all'interesse del minore e aventi un peso e una solidità sufficienti a giustificare un tale effetto (Corte Edu, sentenza 22 giugno 2017, *Barnea e Caldararu c. Italia*). L'allontanamento del bambino dalla propria famiglia è, pertanto, una misura estrema alla quale si dovrebbe fare ricorso solo in ultima istanza, tenendo conto, in ogni caso, che in tutte le decisioni riguardanti i minori il loro interesse superiore deve prevalere (Corte Edu, sentenza 16 luglio 2015, *Akinnibosun c. Italia*, paragrafo 65).

In conclusione, la Corte ha affermato che "*Ove sussistano radici affettive profonde con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono, risulta preminente l'interesse dell'adottato a non subire l'ulteriore trauma di una loro rottura e a veder preservata una linea di continuità con il mondo degli affetti, che appartiene alla sua memoria e che costituisce un importante tassello della sua identità*".

2.1.2. Diritto a un equo processo (articolo 6 della Convenzione).

2.1.2.1. Imparzialità del giudice – composizione del collegio giudicante che decide sul reclamo avverso l'ordinanza di estinzione del processo esecutivo.

Con la **sentenza n. 45,** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 630 c.p.c. nella parte in cui stabiliva che, contro l'ordinanza che ha dichiarato l'estinzione del processo esecutivo ovvero ha rigettato la relativa eccezione, è ammesso reclamo al collegio con l'osservanza delle forme di cui all'articolo 178, commi 4 e 5, c.p.c., senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato.

La questione era stata sollevata dal Tribunale di Udine anche in relazione all'articolo 6 della Cedu, poiché irragionevolmente escludeva la possibilità di proporre reclamo presso un giudice diverso da quello che ha emesso l'ordinanza di estinzione del processo esecutivo. In particolare, veniva evocato il citato parametro convenzionale nella parte in cui «*afferma il diritto di ogni persona a che il suo processo si svolga dinanzi ad un tribunale "imparziale"*».

La Corte ha ritenuto fondata la questione in forza del principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione che nasce da "*«l'esigenza che il giudice non subisca la "forza della prevenzione" derivante da precedenti valutazioni relative alla stessa res iudicanda» (ordinanza n. 168 del 2002; nello stesso senso, ordinanza n. 28 del 2023 e sentenza n. 176 del 2001)*".

2.1.2.2. In materia di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo

La **sentenza n. 107** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 ("legge Pinto"), sollevata, in riferimento all'articoli 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Cedu, nella parte in cui dispone - attraverso il richiamo all'articolo 1-*ter*, comma 3, come modificato dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208 del 2015 - l'inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo nel caso di mancata presentazione, quale «rimedio preventivo», dell'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, c.p.a., almeno sei mesi prima che sia trascorso il «termine ragionevole» di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001.

Il "rimedio" in questione è stato ricondotto, per l'effetto acceleratorio della decisione che può conseguirne, alla categoria dei «rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga» (sentenza n. 121 del 2020). Tale rimedio non ha più una funzione puramente dichiarativa, in quanto può portare alla definizione celere del giudizio attraverso l'utilizzo di un modello procedimentale alternativo. Dunque, esso costituisce uno strumento funzionale al raggiungimento dello scopo di una più rapida definizione del giudizio.

La Corte ha nuovamente richiamato la costante giurisprudenza della Corte Edu, secondo cui i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che il procedimento diventi eccessivamente lungo (sentenze n. 175 del 2021 e n. 88 del 2018). D'altro canto, il ricorso ai rimedi preventivi «*è "effettivo" nella misura in cui esso velocizza la decisione da parte del giudice competente*» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, sentenza 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*).

Pertanto, la Corte ha osservato che non contrasta con l'effettività del rimedio la circostanza che il suo utilizzo risulti mediato dalla decisione del giudice, chiamato a stabilire se ricorrano i presupposti relativi alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria. Si attua così il giusto punto di equilibrio tra la necessità di garantire alla parte un rimedio effettivo, nei termini indicati anche dalla Corte Edu, e l'esigenza di salvaguardare il rispetto delle garanzie previste nel processo amministrativo. L'attribuzione al collegio adito della scelta sul modello procedimentale alternativo tutela tutte le parti del giudizio e garantisce che la decisione sul rito contemperi le esigenze di sollecita trattazione, poste in risalto dall'istanza, con il pieno dispiegarsi dell'attività difensiva, alla luce della complessità della vicenda controversa.

Con la successiva **sentenza n. 205** la Corte ha dichiarato non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, introdotto

Indice

dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 83 del 2012, sollevata in riferimento agli articoli 3, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con riferimento all'articolo 6 della Cedu, nella parte in cui si applica anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 (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).

Con specifico riguardo alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale, di cui all'articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, la Corte ha richiamato la sentenza n. 13 del 2022, con la quale ha rimarcato che la disciplina di tale contenzioso è "*oggetto di regole processuali speciali, operando per il diritto d'asilo la generale garanzia di un ricorso effettivo, deciso da un giudice imparziale (art. 47 CDFUE); garanzia specificata, con riferimento proprio alle richieste di protezione internazionale, dall'art. 46, paragrafo 3, della citata direttiva 2013/32/UE, secondo cui gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado*".

Con tale pronuncia, la Corte costituzionale ha richiamato la sentenza 26 settembre 2018 (in causa C-180/17, *X e Y c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*), con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che la garanzia di un ricorso effettivo riguarda il diritto del richiedente asilo di portare innanzi a un giudice, con le garanzie della giurisdizione, l'esame della sua richiesta, mentre è rimessa alle regolamentazioni processuali degli Stati membri la disciplina dell'impugnazione, in secondo grado o ulteriore, della decisione di quel giudice.

Sulla base di tali premesse, la Corte ha affermato: "[d]*all'esame della normativa dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia, quindi, non si ricava alcun elemento idoneo a conferire ai giudizi in questione uno statuto differenziato, quanto alla loro durata, rispetto al complesso dei procedimenti giurisdizionali condotti all'interno di uno Stato membro*".

Diversamente, la **sentenza n. 142** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede l'inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento del rimedio preventivo di cui all'articolo 1-*ter*, comma 6, della medesima legge. Ai sensi di tale disposizione, nelle cause civili in cui non si applica il rito sommario di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, costituisce rimedio preventivo proporre istanza di decisione a seguito di trattazione orale a norma dell'articolo 281-*sexies* c.p.c. almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-*bis* (tre anni in primo grado, due anni in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità).

La Corte ha rilevato che "[i]*n sintonia con la giurisprudenza della Corte EDU, la giurisprudenza costituzionale è ormai costante nell'affermare che i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente*

in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che i procedimenti giudiziari si protraggano eccessivamente nel tempo (sentenze n. 107 del 2023, n. 175 del 2021 e n. 88 del 2018). Occorre, tuttavia, che ne consegua un rimedio effettivo, ciò che accade soltanto laddove venga realmente resa più sollecita la decisione da parte del giudice competente (in tal senso, di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, sentenza 30 aprile 2020, Keaney contro Irlanda, e prima sezione, sentenza 28 aprile 2022, Verrascina ed altri contro Italia).".

Sulla base di tali principi, la Corte ha nuovamente evidenziato che non rientra nel catalogo dei rimedi preventivi effettivi l'imposizione di adempimenti che costituiscano espressione di una mera facoltà del ricorrente, poiché adempimenti di tal genere non hanno "efficacia effettivamente acceleratoria del processo" (sentenza n. 169 del 2019): "*Con particolare riferimento all'istanza di accelerazione introdotta come rimedio preventivo nell'ambito del processo penale dall'art. 1-ter, comma 2, della legge n. 89 del 2001, questa Corte ha affermato che la sua presentazione «non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio» (sentenza n. 175 del 2021).*".

Le medesime considerazioni valgono per l'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001, posto che tale istanza non vincola il giudice "*a quanto richiestogli*" (sentenza n. 88 del 2018), ossia ad instradare su un binario preferenziale il processo nel quale l'istanza di accelerazione è depositata nei termini prescritti. In altre parole, nulla esclude che il processo, "*pur a fronte di una siffatta istanza, [possa] comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata*" (sentenza n. 169 del 2019), in violazione anche dell'articolo 111, secondo comma, Cost.

La Corte ha concluso affermando che "*Quel che* […] *non risulta conforme ai parametri costituzionali evocati è che l'omesso deposito dell'istanza possa condizionare la stessa ammissibilità della domanda di equa riparazione (in senso analogo, sentenza n. 175 del 2021)*".

2.1.2.3. Diritto al silenzio

Con la **sentenza n. 111,** la Corte ha affermato che chiunque è sottoposto a indagini o è imputato in un processo penale deve essere sempre espressamente avvertito del diritto di non rispondere alle domande relative alle proprie condizioni personali.

Ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 64, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede che gli avvertimenti ivi indicati siano rivolti alla persona sottoposta alle indagini o all'imputato prima che vengano loro richieste le informazioni di cui all'articolo 21 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, nonché dell'articolo 495, primo comma, del

codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato che, richiesti di fornire le informazioni indicate nell'articolo 21 norme att. c.p.p. senza che siano stati loro previamente formulati gli avvertimenti di cui all'articolo 64, comma 3, c.p.p., abbiano reso false dichiarazioni.

La Corte ha evidenziato che il diritto al silenzio opera ogniqualvolta l'autorità che procede in relazione alla commissione di un reato "*ponga alla persona sospettata o imputata di averlo commesso domande su circostanze che, pur non attenendo direttamente al fatto di reato, possano essere successivamente utilizzate contro di lei nell'ambito del procedimento o del processo penale, e siano comunque suscettibili di avere un impatto sulla condanna o sulla sanzione che le potrebbe essere inflitta*".

In tal senso, ha richiamato l'ordinanza n. 117 del 2019, con la quale il diritto al silenzio, fondato sull'articolo 24 Cost. e sulle fonti di diritto internazionale vincolanti per l'ordinamento italiano, tra le quali l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, deve essere inteso come il "*diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (nemo tenetur se ipsum accusare) (punto 3 del Considerato in diritto)*".

La Costituzione e le norme internazionali che tutelano i diritti umani consentono che si possa imporre ad una persona sospettata di aver commesso un reato il dovere di indicare all'autorità che procede le proprie generalità (nome, cognome, luogo e data di nascita), ma non anche il dovere di fornire ulteriori informazioni di carattere personale, non essendovi per l'indagato o l'imputato alcun obbligo di collaborare con le indagini e il processo a proprio carico.

Per garantire una tutela effettiva a questo diritto, è dunque necessario fornire all'indagato e all'imputato un esplicito avvertimento della facoltà di non rispondere anche a queste domande ed è, altresì, necessario escludere la sua punibilità nel caso in cui egli risponda il falso, quando non sia stato debitamente avvertito di questa sua facoltà.

2.1.3. Principio di legalità dei reati e delle pene (articolo 7 della Convenzione)

2.1.3.1. Revoca di prestazioni assistenziali e previdenziali nei confronti di soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale.

Con la **sentenza n. 169,** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevate, in riferimento agli articoli 25, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Palermo, in materia di revoca delle prestazioni sociali nei confronti di soggetti condannati per delitti di particolare allarme sociale.

La disposizione in esame prevede che: "*Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58, primo periodo*".

Il rimettente aveva fondato la questione di legittimità, per violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, sul presupposto della natura sostanziale di sanzione penale della misura, alla luce dei criteri stabiliti nella sentenza *Engel* della Corte Edu (cosiddetti "*criteri Engel*"), consistenti, alternativamente, nella qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale, nella natura della sanzione alla luce della sua funzione punitiva-deterrente, nella sua severità, ossia nella gravità del sacrificio imposto.

Tale prospettazione non è stata condivisa dalla Corte, che ha evidenziato come la revoca delle prestazioni sociali, prevista dal comma 61 dell'articolo 2 della legge n. 92 del 2012, presenti tutte le caratteristiche per rientrare nella categoria degli effetti extrapenali della condanna penale; questa qualificazione si fonda sulla considerazione che il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete nel perimetrare la platea dei beneficiari di prestazioni sociali, ha valutato l'opportunità di introdurre un nuovo requisito, caratterizzato dall'assenza di elementi di indegnità, ritenuto essenziale per la percezione e il mantenimento di prestazioni assistenziali, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, che, rientrando nell'alveo di tutela dell'articolo 38 Cost., realizzano e danno concretezza alla vocazione solidaristica del nostro sistema della sicurezza sociale.

Pertanto, la revoca prevista dalla norma censurata – misura sanzionatoria amministrativa non afflittiva, priva di natura sostanzialmente penale, non essendo integrati i criteri Engel – rientra nella categoria degli effetti extrapenali della condanna penale e va qualificata come effetto di quest'ultima in ambito amministrativo.

2.1.4. Diritto di proprietà (articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione)

2.1.4.1. Confisca obbligatoria delle armi anche nel caso di estinzione del reato per oblazione

La compatibilità con il diritto convenzionale, in particolare, con la protezione del diritto di proprietà, garantito dall'articolo 1 del Protocollo 1 addizionale Cedu, della confisca prevista dall'articoli 6 della legge n. 152 del 1975, è stata affermata dalla Corte costituzionale con la **sentenza n. 5**, con cui la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate dal Tribunale di

Milano avverso la citata disposizione, nella parte in cui impone al giudice di disporre la confisca delle armi anche in caso di estinzione del reato per oblazione e prevede come obbligatoria la confisca delle armi anche in relazione alla contravvenzione di cui all'articolo 38 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, relativa all'inosservanza dell'obbligo di comunicarne i trasferimenti.

La Corte non ha condiviso la dedotta natura punitiva della confisca, riconoscendole invece natura essenzialmente preventiva poiché "*la ratio dell'obbligo di comunicare all'autorità di pubblica sicurezza il trasferimento di armi, in precedenza regolarmente denunciate, risiede nella necessità di garantire che tale autorità abbia in qualsiasi momento contezza del luogo in cui l'arma è detenuta, anche al fine di effettuare i controlli ritenuti opportuni*".

Quanto invece all'indubbia incidenza della misura sul patrimonio dell'interessato, la Corte ha osservato che l'ablazione prevista costituisce una rilevante limitazione del diritto di proprietà, che tuttavia non può essere ritenuta manifestamente inidonea, non necessaria ovvero non proporzionata in senso stretto rispetto alla legittima finalità perseguita, che è quella - rilevante anche per il diritto dell'Unione europea - di assicurare in ogni momento la tracciabilità delle armi legittimamente presenti nel territorio. Ciò in considerazione dell'estrema gravità delle conseguenze che possono derivare da un uso improprio delle armi a carico della vita stessa dei consociati, che l'ordinamento ha il dovere di tutelare in forza dell'articolo 2 Cost.

Secondo la Corte la valutazione di proporzionalità e ragionevolezza di una misura che incide in maniera potenzialmente assai gravosa sul diritto di proprietà non può non dipendere anche dalla presenza di un adeguato meccanismo di tutela giurisdizionale, che garantisca all'interessato la possibilità di contestare in maniera effettiva la sussistenza dei presupposti della misura.

Ciò risulta, tra l'altro, dalla costante giurisprudenza della Corte Edu, secondo la quale, pur non contenendo il testo dell'articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu alcun esplicito requisito procedurale, la legittimità di qualsiasi misura che incida sul diritto di proprietà – a prescindere dalla sua natura penale o non – dipende, per l'appunto, dalla presenza di procedimenti in contraddittorio coerenti con il principio di parità delle armi, nei quali l'interessato sia posto in condizione di contestare in maniera effettiva la misura stessa (Corte Edu, sentenza *GIEM*, paragrafo 302, e ivi numerosi precedenti citati), tale requisito discendendo dallo stesso principio di legalità che presiede a ciascuna misura limitativa del diritto di proprietà (Corte Edu, GC, sentenza 11 dicembre 2018, *Lekić c. Slovenia*, paragrafo 95).

2.1.4.2. Disciplina dell'indebito previdenziale non pensionistico e dell'indebito retributivo erogato da un ente pubblico

Con la **sentenza n. 8** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'articolo 2033 c.c. (indebito oggettivo), sollevata dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Lecce, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del Protocollo 1 addizionale Cedu, nella parte in cui non prevede l'irripetibilità da parte della pubblica amministrazione dell'indebito previdenziale non pensionistico (nella specie, indennità di disoccupazione), laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la loro spettanza.

A giudizio dei rimettenti, l'obbligo di restituire l'indebito percepito senza possibilità di considerare il legittimo affidamento contrasterebbe con i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali con riferimento all'articolo 1 del Protocollo 1, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Edu, con riguardo alla proporzionalità tra l'intervento di recupero del creditore pubblico e la tutela del patrimonio dell'*accipiens* in buona fede, che abbia confidato legittimamente nella spettanza delle somme.

La Corte, nel premettere che il legittimo affidamento non comporta "*per ciò solo l'intangibilità della prestazione percepita dal privato*", ha evidenziato che le censure della Corte europea si incentrano "*sulla proporzionalità dell'interferenza, in quanto sede del bilanciamento di interessi fra le esigenze sottese al recupero delle prestazioni indebitamente erogate e la tutela dell'affidamento incolpevole*". Sotto tale aspetto, la Corte Edu individua, fra le circostanze che influiscono sul carattere sproporzionato dell'interferenza, le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell'affidamento, quali "*l'omessa o l'inadeguata considerazione della fragilità economico-sociale o di salute dell'obbligato nell'esercizio della pretesa restitutoria (così nelle sentenze Casarin, paragrafi 72 e 73; Romeva, paragrafo 75; Cakarević, paragrafi da 87 a 89, e Moskal, paragrafi 74 e 75)*".

Sulla base di tali premesse, la Consulta non ha rinvenuto un'interferenza nell'art. 2033 c.c., nella parte in cui prevede che, in ipotesi di buona fede soggettiva dell'*accipiens*, i frutti e gli interessi vanno corrisposti solo a partire dalla domanda di restituzione.

2.1.4.3. Sanzioni a tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari

Con la **sentenza n. 40**, la Corte ha dichiarato incostituzionale l'articolo 4 del decreto legislativo n. 297 del 2004, per violazione dell'articolo 3 Cost., in combinato disposto con gli articoli 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 1, Protocollo 1 addizionale Cedu,

nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa pecuniaria "di euro cinquantamila", anziché "da un minimo di diecimila a un massimo di cinquantamila euro".

Il rimettente ha censurato la citata disposizione laddove, a fronte di un obbligo generico di adempiere a "prescrizioni o agli obblighi impartiti dalle competenti autorità pubbliche" imposto agli organismi di controllo, fa corrispondere un trattamento sanzionatorio fisso e, quindi, non correlato alla gravità della singola infrazione commessa.

Tale prospettazione è stata condivisa dalla Corte che ha ravvisato l'aperto contrasto dell'equiparazione delle condotte più gravi e pericolose a quelle di minor rilievo, stabilendo per tutte una sanzione in misura fissa, con il principio di proporzionalità delle sanzioni.

La Corte ha inoltre precisato che qualora "*il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore «si riveli manifestamente irragionevole a causa della sua evidente sproporzione rispetto alla gravità del fatto» […] «un intervento correttivo del giudice delle leggi è possibile a condizione che il trattamento sanzionatorio medesimo possa essere sostituito sulla base di "precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo", intesi quali "soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata"» (sentenze n. 222 del 2018, n. 236 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2019)*". E "[l]*a soluzione è offerta, nella specie, dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 20 del 2018, che punisce con sanzione graduabile le violazioni degli organismi di controllo sui prodotti BIO*".

3. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'

Anche le sentenze con le quali la Corte di cassazione, nella propria attività interpretativa, ha fatto riferimento a principi e 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 "revisione CEDU" (articolo 46 della Convenzione)

In materia di esecuzione delle sentenze definitive della Corte Edu che hanno accertato una violazione delle garanzie convenzionali ai sensi dell'articolo 46 Cedu, il decreto legislativo n. 150 del 2022 ha introdotto nel codice di procedura penale l'articolo 628-*bis*, che individua i rimedi per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dei Protocolli addizionali.

Si tratta dell'istituto della c.d. "revisione europea" ovvero un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando

ciò sia necessario, ai sensi dell'articolo 46, par. 1, della Convenzione, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte Edu.

Con la sentenza n. **39801**[38] la Corte di cassazione ha delineato l'ambito oggettivo per l'applicazione dell'articolo 628-*bis* c.p.p., affermando che la richiesta per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della Convenzione può avere ad oggetto la sentenza penale di condanna o il decreto penale di condanna e non anche, invece, i provvedimenti di competenza del tribunale di sorveglianza che, in quanto adottati *rebus sic stantibus*, consentono all'interessato di riproporre la questione con una nuova domanda.

In particolare, la Corte di cassazione ha chiarito che in caso di provvedimento viziato ancora impugnabile ovvero vi è la possibilità di una sua emissione *ex novo* "*appare evidente come il rimedio previsto dall'art. 628-bis cod. proc. pen., per la sua natura di extrema ratio, non sia (ancora) utilmente esperibile.* […] *Il "giudicato esecutivo" infatti «non si configura come giudicato in senso stretto, quanto piuttosto come una preclusione processuale destinata a non operare nel caso in cui sopravvengano nuovi elementi non valutati nella precedente decisione della magistratura di sorveglianza» (Sez. Un. 34091 del 28/4/2011)*".

3.2. In materia di espulsione dello straniero convivente con un cittadino italiano (articolo 8 della Convenzione)

Con la sentenza **n. 28189,** la Corte di cassazione ha valorizzato, alla luce dell'articolo 8 della Convenzione, la stabile convivenza tra un cittadino italiano e una cittadina straniera nei confronti della quale era stata disposta l'espulsione.

Al riguardo, la Corte ha affermato che "*la situazione di stabile convivenza con un cittadino italiano dedotta dalla ricorrente, alla stregua delle indicazioni emergenti dall'art. 13, comma 2-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 […] richiede una concreta valutazione, condotta caso per caso, della natura e dell'effettività dei legami personali, da considerarsi preminenti rispetto agli elementi, "suppletivi", della durata del soggiorno e dell'integrazione sociale nel territorio nazionale del richiedente, in linea con la nozione di diritto all'unità familiare indicata dalla giurisprudenza della Corte EDU con riferimento all'art. 8 CEDU e fatta propria dalla sentenza n. 202 del 2013 della Corte cost. (Cass. 24908/2020; cfr. Cass. 19815/2022)*".

[38] La richiesta di cui all'art. 628-*bis* c.p.p. è stata avanza da Marcello Viola a seguito della sentenza del 13 giugno 2019 (Marcello Viola c/Italia), con la quale la Corte Edu ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 3 Cedu, ritenendo che la pena perpetua del c.d. ergastolo ostativo (risultante dal combinato disposto degli artt. 22 c.p, 4-*bis* e 58-*bis* dell'ordinamento penitenziario) "*limita eccessivamente la prospettiva di rilascio dell'interessato e la possibilità di riesame della pena*".

3.3. In materia di maternità surrogata (articoli 8 e 14 della Convenzione)

Con la sentenza n. **38162** le Sezioni unite della Corte di cassazione sono tornate ad occuparsi del riconoscimento del provvedimento straniero che attesta il rapporto filiale tra il cd. genitore d'intenzione e il bambino nato da maternità surrogata, ribadendo il diniego alla possibilità di delibazione di un provvedimento straniero che attesta il rapporto di filiazione con il cd. "genitore d'intenzione" di un bambino nato da maternità surrogata.

Per l'effetto, è esclusa l'automatica trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero che attribuisce la genitorialità legale non solo al padre biologico, ma anche al partner di quest'ultimo che, seppur condividendo il progetto procreativo, non ha fornito alcun apporto genetico al bambino.

A parere della Corte, il riconoscimento della co-genitorialità in questi casi trova impedimento intrinseco nel divieto assoluto di surrogazione di maternità che vige nell'ordinamento italiano; difatti, ai sensi dell'articolo 12, co. 6, della legge n. 40 del 2004, qualsiasi ricorso alla gestazione per altri è perseguito e sanzionato penalmente. Ebbene, secondo i giudici tale proibizione è qualificabile come un principio di ordine pubblico internazionale, poiché posto a tutela di valori fondamentali, come la dignità della gestante e l'istituto dell'adozione.

Le Sezioni Unite hanno altresì chiarito che l'interesse del minore, pur essendo prioritario, non può tuttavia comportare per lo Stato l'obbligo di dover riconoscere in ogni caso uno status validamente acquisito in un paese estero. Nel bilanciamento degli interessi in gioco, la Corte ha inteso sottolineare che il *best interest of the child* non dovrebbe essere considerato prevalente in modo automatico rispetto ad ogni altro contro-interesse in gioco, quale lo scopo di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità.

Di conseguenza, l'ufficiale di stato civile è tenuto a rifiutare la trascrizione degli atti di nascita stranieri che riconoscono il rapporto di genitorialità tra un bambino nato tramite maternità surrogata e il genitore d'intenzione, per contrarietà all'ordine pubblico internazionale.

L'ineludibile esigenza di assicurare anche al bambino nato da maternità surrogata il suo diritto fondamentale al riconoscimento, anche giuridico, del legame sorto in forza del rapporto affettivo con il genitore d'intenzione è garantita attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi dell'articolo 44, co. 1, lett. d), della legge n. 184 del 1983.

Tale soluzione, peraltro, a parere della Corte, si pone in linea anche con la giurisprudenza della Corte Edu, che più volte si è espressa ritenendo che in un ordinamento che disapprova la surrogazione di maternità non è affatto necessario che il rapporto del nato da madre surrogata con il committente privo di legame genetico con esso sia formalizzato *ab initio* mediante trascrizione del provvedimento estero. Al contrario, ciò che è richiesto agli ordinamenti, è la previsione di una

procedura alternativa – che può essere anche di tipo adottivo – che consenta di conseguire il risultato nell'interesse del minore.

Di conseguenza, le Sezioni Unite hanno statuito che l'ineludibile esigenza di garantire al bambino nato da maternità surrogata i medesimi diritti dei bambini nati in condizioni diverse può essere effettivamente garantita attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi dell'articolo 44, co. 1 della legge n. 184 del 1983.

DOCUMENTI

DOCUMENTI

I. ELENCO DOCUMENTI

DOCUMENTI

1. AFFAIRE RIZZI CONTRE L'ITALIE
2. AFFAIRE ROSSI CONTRE L'ITALIE
3. AFFAIRE SOCIETA EDILIZIA IMMOBILIARE BRAGADIN S.R.L. CONTRE L'ITALIE
4. AFFAIRE BRAZZI CONTRE L'ITALIE
5. AFFAIRE DI FEBO CONTRE L'ITALIE
6. AFFAIRE MOCAVERO CONTRE L'ITALIE
7. AFFAIRE A.V. CONTRE L'ITALIE
8. AFFAIRE PALAIA CONTRE L'ITALIE
9. AFFAIRE BARTESAGHI GALLO ET AUTRES CONTRE L'ITALIE
10. AFFAIRE D.S. CONTRE L'ITALIE ET 12 AUTRES AFFAIRES
11. AFFAIRE PROVENZANO CONTRE L'ITALIE
12. AFFAIRE COMPOSTELLA ET SALAMONE CONTRE L'ITALIE
13. AFFAIRE PALAZZI CONTRE L'ITALIE

DOCUMENTI

1. AFFAIRE RIZZI CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)46
Exécution de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme
Danilo Rizzi contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 15 mars 2023, lors de la 1460e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Date de la décision
33547/04	Danilo RIZZI	02/09//2014

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme
(ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Considérant que dans cette affaire la Cour, ayant pris acte du règlement amiable auquel avaient abouti le gouvernement de l'État défendeur et la partie requérante, et s'étant assurée que le règlement était basé sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer cette affaire du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes du règlement amiable par le gouvernement de l'État défendeur,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

Indice

2. AFFAIRE ROSSI CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)47
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Rossi contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 15 mars 2023,
lors de la 1460e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
21844/10	ROSSI	14/10/2021	14/10/2021

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée de l'article 6 de la Convention en raison de l'application d'une législation nouvellement adoptée à une procédure judiciaire en cours concernant le calcul des pensions de retraite des ressortissants italiens ayant travaillé en Suisse, ce qui a eu pour effet de déterminer l'issue de cette procédure en faveur de l'État ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour ;

Considérant que la question des mesures individuelles a été réglée dans cette affaire étant donné que la satisfaction équitable octroyée par la Cour pour indemniser le dommage matériel et moral subi par la requérante en conséquence de la violation constatée a été payée ;

Soulignant que la clôture de cette affaire ne préjuge en rien de l'évaluation par le Comité des mesures générales requises, évaluation qui se poursuivra dans le cadre de l'affaire *Stefanetti et autres c. Italie* (requête n° 21838/10) ;

Rappelant également que la question des mesures générales requises pour assurer que des lois à portée rétroactive soient adoptées et appliquées en stricte conformité avec les exigences de la Convention est examinée dans le cadre du groupe d'affaires *Agrati et autres c. Italie* (requête n° 43549/08) ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE de clore l'examen de cette affaire.

3. AFFAIRE SOCIETA EDILIZIA IMMOBILIARE BRAGADIN S.R.L. CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)98
Exécution de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme
Società Edilizia Immobiliare Bragadin s.r.l. contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 3 mai 2023, lors de la 1465e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Date de la décision
2463/05	SOCIETA EDILIZIA IMMOBILIARE BRAGADIN S.R.L.	25/11/2014

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme
(ci-après « la Convention » et « la Cour »);

Considérant que dans cette affaire la Cour, ayant pris acte du règlement amiable auquel avaient abouti le gouvernement de l'État défendeur et la partie requérante, et s'étant assurée que le règlement était basé sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer cette affaire du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes du règlement amiable par le gouvernement de l'État défendeur,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

4. AFFAIRE BRAZZI CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)182
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Brazzi contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2023,
lors de la 1472e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
57278/11	BRAZZI	27/09/2018	18/03/2019

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, et notant qu'aucune satisfaction équitable n'a été octroyée par la Cour dans la présente affaire (voir document DH-DD(2022)1111) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

5. AFFAIRE DI FEBO CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)183
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Di Febo contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2023,
lors de la 1472e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
53729/15	DI FEBO	17/06/2021	17/06/2021

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention constatée en raison du caractère inéquitable de la procédure pénale contre le requérant qui, à la suite de son acquittement par le tribunal de première instance, a été condamné par la cour d'appel sans que la victime dont le témoignage était décisif, soit réentendue en personne ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2023)253) ;

Considérant que la question des mesures individuelles a été réglée dans cette affaire, étant donné que la satisfaction équitable a été payée et que dans le cadre de la procédure de révision engagée par le requérant, la cour d'appel a procédé à l'audition en personne de la victime, en remédiant ainsi à la défaillance mise en évidence par l'arrêt de la Cour ;

Rappelant que les mesures générales requises pour garantir la non-répétition de la violation ont été examinées dans le cadre de l'affaire *Lorefice c. Italie* (voir Résolution finale CM/ResDH(2021)119) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

6. AFFAIRE MOCAVERO CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)222
Exécution de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme
Giuseppe Mocavero contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 6 septembre 2023, lors de la 1473e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Date de la décision
4330/17	Giuseppe MOCAVERO	10/11/2022

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme
(ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Considérant que dans cette affaire la Cour, ayant pris acte du règlement amiable auquel avaient abouti le gouvernement de l'État défendeur et la partie requérante, et s'étant assurée que le règlement était basé sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer cette affaire du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes du règlement amiable par le gouvernement de l'État défendeur,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

DOCUMENTI

7. AFFAIRE A.V. CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)287
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
A.V. contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 18 octobre 2023,
lors de la 1478e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
36936/18	A.V.	10/12/2020	10/12/2020

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation de l'article 8 de la Convention constatée en raison du manquement des juridictions internes à leur obligation de déployer des efforts adéquats et suffisants pour assurer que le requérant puisse exercer son droit de visite à l'égard de son fils ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2023)260) ;

Considérant qu'aucune mesure individuelle n'était nécessaire en l'espèce, hormis le paiement de la satisfaction équitable, étant donné que les contacts entre le requérant et son fils avaient été rétablis au moment où la Cour a rendu son arrêt ;

Rappelant que la question des mesures générales requises en réponse aux défaillances constatées par la Cour dans cet arrêt continue d'être examinée, dans le cadre du groupe d'affaires *Terna c. Italie* (requête n° 21052/18) également à la lumière des constats de la Cour dans cette affaire, et que la clôture de cette affaire ne préjuge en rien de l'évaluation par le Comité des mesures générales portant sur le respect du droit de visite parental dans les conditions définies par des décisions judiciaires ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire ;

CONCLUT que les mesures individuelles nécessaires ont été adoptées ;

DÉCIDE de poursuivre dans le cadre du groupe d'affaires *Terna c. Italie* l'examen de l'adoption des mesures générales nécessaires concernant la mise en œuvre des décisions judiciaires fixant le droit de visite des parents ;

Indice

DOCUMENTI

DÉCIDE de clore l'examen de cette affaire.

8. AFFAIRE PALAIA CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)288
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Palaia contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 18 octobre 2023,
lors de la 1478e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
23593/14	PALAIA	10/11/2022	10/11/2022

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation de l'article 6 de la Convention constatée dans le cadre de l'application d'une législation nouvellement adoptée à une procédure judiciaire pendante, concernant le calcul des pensions de retraite des ressortissants italiens ayant travaillé en Suisse, ce qui a eu pour effet de déterminer l'issue de cette procédure en faveur de l'État ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour ;

Considérant que la question des mesures individuelles a été réglée dans cette affaire, étant donné que la satisfaction équitable octroyée pour indemniser le dommage matériel et moral subi par la requérante et dûment payée a effacé toutes les conséquences négatives de la violation constatée à son égard ;

Rappelant que la question des mesures générales requises en réponse à la défaillance constatée par la Cour dans cet arrêt a été examinée dans le cadre du groupe d'affaires *Agrati et autres c. Italie* (requête n° 43549/08) et continue d'être examinée dans le cadre du groupe d'affaires *Stefanetti et autres c. Italie* (requête n° 21838/10), également à la lumière des constats de la Cour dans cette affaire, et que la clôture de cette affaire ne préjuge en rien de l'évaluation par le Comité des mesures générales requises pour remédier aux conséquences négatives persistantes de l'application rétroactive de la législation en cause sur les droits des personnes se trouvant dans la même situation que la requérante ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire ;

CONCLUT que les mesures individuelles nécessaires ont été adoptées ;

DÉCIDE de poursuivre dans le cadre du groupe d'affaires *Stefanetti et autres c. Italie* l'examen de l'adoption des mesures générales nécessaires pour remédier aux négatives conséquences persistantes de l'application rétroactive de la législation en cause dans des affaires similaires ;

DÉCIDE de clore l'examen de cette affaire.

DOCUMENTI

9. AFFAIRE BARTESAGHI GALLO ET AUTRES CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)484
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Bartesaghi Gallo et autres contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 7 décembre 2023,
lors de la 1483e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
12131/13+	BARTESAGHI GALLO ET AUTRES	22/06/2017	22/09/2017

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et les violations de l'article 3 de la Convention dans ses volets matériel et procédural établies en raison des mauvais traitements subis par les requérants aux mains d'agents de l'Etat et de l'absence d'enquêtes et de procédures judiciaires effectives sur ces événements, survenus lors du sommet du G8 tenu à Gênes en juillet 2001 ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant noté les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour ;

Considérant que la question des mesures individuelles est réglée, étant donné que dans cette affaire la prescription empêche regrettablement l'ouverture d'une nouvelle enquête sur les actes de torture subis par les requérants ;

Rappelant que la question des mesures générales requises en réponse aux défaillances constatés par la Cour dans le présent arrêt continue d'être examinée dans le cadre du groupe d'affaires *Cestaro c. Italie* (Requête n° 6884/11), également à la lumière des constats de la Cour dans cette affaire, et que la clôture de cette affaire ne préjuge en rien de l'évaluation par le Comité des mesures générales requises pour prévenir des violations similaires ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire ;

CONCLUT qu'aucune autre mesure individuelle n'a pu être prise dans cette affaire en raison du délai de prescription applicable ;

DÉCIDE de poursuivre l'examen de l'adoption des mesures générales nécessaires concernant la prévention d'actes de mauvais traitements par des agents de l'État et l'effectivité des enquêtes et des procédures judiciaires sur ces événements dans le groupe d'affaires *Cestaro c. Italie* ;

Indice

DÉCIDE de clore l'examen de cette affaire.

10. AFFAIRE D.S. CONTRE L'ITALIE ET 12 AUTRES AFFAIRES

Résolution CM/ResDH(2023)419
Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
13 affaires contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 13 décembre 2023, lors de la 1484e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
14833/16	D.S.	24/06/2021	24/09/2021
3204/18	CIRIGLIANO	22/07/2021	22/07/2021
39361/18	F.M.	22/07/2021	22/07/2021
40931/15	C.A. ET AUTRES	22/07/2021	22/07/2021
42488/12	A.C.	07/10/2021	07/10/2021
43285/17	A.D.	22/07/2021	22/07/2021
49511/18	G.T.	22/07/2021	22/07/2021
51623/19	CIAFFARDINI	16/09/2021	16/09/2021
54330/14	NAPPO	14/04/2022	14/04/2022
54645/15	A.C. ET AUTRES	22/07/2021	22/07/2021
56541/16	G.V. ET V.M.	22/07/2021	22/07/2021
61639/16	G.D.	22/07/2021	22/07/2021
62997/16	G.D.	22/07/2021	22/07/2021

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations de l'article 2 de la Convention constatées en raison la durée excessive des procédures civiles engagées par les requérants (ou leurs proches décédés) pour obtenir la réparation des dommages subis suite à des infections post-transfusionnelles ; vu également les violations des articles 6 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 constatées dans l'affaire *D.S.* en raison de l'exécution tardive des décisions de justice internes accordant au requérant une telle réparation ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné les informations fournies confirmant le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour au titre du dommage moral et des frais et dépens ;

Considérant que la question des mesures individuelles a été réglée dans ces affaires, étant donné que les procédures internes avaient été menées à bien et que les décisions internes en question dans l'affaire *D.S.* avaient été exécutées au moment où la Cour a rendu ses arrêts ;

Rappelant que la question des mesures générales requises en réponse aux défaillances constatées par la Cour dans ces arrêts continue d'être examinée dans le cadre du groupe d'affaires *D.A. et autres c. Italie* (n° 68060/12), également à la lumière des constats de la Cour dans ces affaires, et

que la clôture de ces affaires ne préjuge en rien de l'évaluation par le Comité des mesures générales requises ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans ces affaires ;

CONCLUT que les mesures individuelles nécessaires ont été adoptées ;

DÉCIDE de poursuivre l'examen de l'adoption des mesures générales nécessaires pour garantir une détermination judiciaire rapide des demandes des personnes se trouvant dans la même situation que les requérants dans le cadre du groupe d'affaires *D.A. et autres c. Italie* ;

DÉCIDE de clore l'examen de ces affaires.

11. AFFAIRE PROVENZANO CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)420
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Provenzano contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 13 décembre 2023,
lors de la 1484e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
55080/13	PROVENZANO	25/10/2018	25/01/2019

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, et notant qu'aucune satisfaction équitable n'a été octroyée par la Cour dans la présente affaire (voir document DH-DD(2023)1225) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

12. AFFAIRE COMPOSTELLA ET SALAMONE CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)421
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Compostella et Salamone contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 13 décembre 2023,
lors de la 1484e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
46306/06+	COMPOSTELLA ET SALAMONE	02/02/2023	02/02/2023

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 constatée en raison de l'insuffisance des indemnisations reçues par les requérants à la suite de l'expropriation urgente de leurs terrains ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Notant que la satisfaction équitable octroyée par la Cour au titre du préjudice matériel ainsi que du préjudice moral et des frais et dépens a été payée et considérant que la question des mesures individuelles a été réglée, étant donné que les conséquences subies par les requérants en raison de la violation ont ainsi été effacées ;

Rappelant que les mesures requises pour garantir la non-répétition des violations de l'article 1 du Protocole n° 1 ont été examinées dans le cadre du groupe d'affaires *Belevedere Alberghiera S.R.L. c. Italie* (voir Résolution finale CM/ResDH(2017)138) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire ;

DÉCIDE d'en clore l'examen.

13. AFFAIRE PALAZZI CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2023)422
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Palazzi contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 13 décembre 2023,
lors de la 1484e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
24820/03	PALAZZI	23/03/2023	23/03/2023

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention constatée en raison de la durée excessive d'une procédure civile pour laquelle la requérante n'avait pas reçu d'indemnisation suffisante au niveau national ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Notant que la procédure en cause avait été close au moment où la Cour a rendu son arrêt et que la satisfaction équitable octroyée par la Cour au titre du dommage moral et des frais et dépens a été versée et considérant que la question des mesures individuelles a dès lors été réglée ;

Rappelant que les mesures requises pour garantir la non-répétition de la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention constatée dans cette affaire ont été examinées dans le cadre du groupe d'affaires *Giuseppe Mostacciuolo (n° 1) c. Italie* (voir Résolution finale CM/ResDH(2015)155) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

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	*Coordinatore del Servizio* Luciano Sposato
Hanno collaborato alla presente relazione	Vincenzo Vitalone, Ornella Rollo, Sonia Cipollone, Manuela Pietrolucci, Sabina Canfora, Ornella Manfredi, Daniela Gottuso 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

190840123420