

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

Hanno condiviso le conclusioni del giudice Pinto, i giudici Sajó e Vučinić (secondo i quali sarebbero stati violati anche gli articoli 5 (Sajó) e 6 sotto il profilo penale, considerate le misure di prevenzione come misure di natura “surrettiziamente” penale (Vučinić), e il giudice Küris, che ha, però, maggiormente insistito sull'errore di identità fatto dai giudici di prime cure.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte, all'unanimità, ha attribuito al ricorrente la somma di euro 5.000,00, per i danni morali, e di euro 11.525,00, per le spese processuali.

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE

Al livello di misure individuali non residuano conseguenze economiche o di altro tipo, avendo la Corte riconosciuto una equa soddisfazione che compensa il pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalle violazioni riscontrate.

Sotto il profilo delle misure generali, mentre alla riscontrata violazione dell'assenza di un'udienza pubblica è stato da tempo posto rimedio attraverso la menzionata sentenza additiva della Corte Costituzionale n. 93 del 2010 ed il susseguente diritto vivente formatosi sulla medesima scia, è indubbio che meriti un ripensamento normativo la formulazione degli esatti termini della “pericolosità generica” di cui alla legge n. 1423 del 1956. Ciò che infatti ha costituito oggetto di critica da parte della Corte europea è proprio il requisito della “qualità della legge”, termine spesso utilizzato dalla Corte per chiarire che, ai fini della conformità con i principi della Convenzione, non è sufficiente introdurre una legge che regoli una certa situazione, occorre anche che tale legge risponda a determinati requisiti di accessibilità e conoscibilità da parte del cittadino nonché di sufficiente chiarezza e precisione circa l'ampiezza ed i limiti del potere discrezionale dell'autorità nazionale chiamata ad attuare l'ingerenza. E' proprio il secondo punto che ha incontrato il disfavore dei giudici di Strasburgo, atteso che, nella loro ottica, la legge regolatrice non utilizza termini chiari per indicare in maniera sufficiente in quali circostanze e sotto quali condizioni il potere pubblico sia abilitato ad operare restrizioni nella libertà di movimento. Un'eventuale modifica normativa dovrà pertanto intervenire proprio per migliorare i requisiti di prevedibilità e precisione necessari ad ottemperare alla condizione della “qualità della legge” pretesa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

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

1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali**1.2.1. Contenzioso seriale in materia di diritto all'equo processo (articolo 6)**

- *Fasan e altri c. Italia - Sentenza del 13 aprile 2017 (ricorso n. 36974/11)*
- *Di Sante c. Italia - Sentenza del 27 aprile 2017 (ricorso n. 32143/10)*
- *Bozza c. Italia - Sentenza del 14 settembre 2017 (ricorso n. 17739/09)*

Esito: violazione dell'articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Riconoscimento del diritto all'indennizzo *ex lege* Pinto

Si tratta di tre casi relativi a controversie sul riconoscimento ai ricorrenti del diritto ad ottenere il risarcimento previsto dalla legge n. 89 del 2001 (c.d. *legge Pinto*) per l'eccessiva durata dei procedimenti⁵⁵.

Particolare attenzione va dedicata alla sentenza sul caso *Bozza c. Italia*, nella quale era in contestazione la computabilità o meno, all'interno di un unico procedimento, della fase esecutiva esperita in via coattiva per ottenere la realizzazione di quanto stabilito nella sentenza di merito. Ciò ai fini del tempestivo accesso al rimedio interno per l'eccessiva durata del procedimento.

Si premettono brevi cenni sul fatto che ha dato origine alla causa decisa a Strasburgo.

Il giudizio nazionale, per la cui eccessiva durata l'attuale ricorrente aveva richiesto l'indennizzo ai sensi della legge Pinto, riguardava l'accertamento di un credito vantato nei confronti della pubblica amministrazione per rivalutazione ed interessi su un ritardato pagamento di indennità per cecità parziale. Questo giudizio era durato complessivamente circa otto anni e mezzo. A causa dell'inadempimento dell'Amministrazione, il Bozza, erede dell'avente diritto Teresa Gaviglia, era stato costretto ad agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del credito, avvenuto circa due anni dopo a seguito dell'ordinanza di assegnazione del giudice dell'esecuzione. Il tempo complessivo per la realizzazione del diritto è stato, quindi, superiore a dieci anni.

Il procedimento "Pinto", esperito dal Bozza nei sei mesi decorrenti dall'ordinanza di assegnazione, per ottenere la riparazione dell'irragionevole durata, sia del processo di merito che di

⁵⁵ Il caso *Fasan e altri* riguardava l'eccessiva durata di procedimenti giurisdizionali interni alla Camera dei deputati. Il caso *Di Sante*, riguardava il ritardo nel pagamento di somme riconosciute a titolo di indennizzo *ex lege* c.d. Pinto.

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

esecuzione, è stato dichiarato inammissibile, perché proposto oltre il termine di decadenza previsto dell'articolo 4 della legge n. 89 del 2001.

La Corte Edu, dopo aver ricordato i propri precedenti nei quali aveva affermato che *"il diritto ad un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno consentisse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inoperante a danno di una parte"* (*Hornsby c. Grecia* dell'1 aprile 1998, *Bourdov c. Russia* (n. 2) n. 33509/04), ha ribadito che anche l'esecuzione fa parte del *"processo"* ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. Da ciò il conseguente obbligo, per lo Stato, di assicurare la realizzazione effettiva del diritto, obbligo che però varia in relazione alla qualità della parte debitrice (privata o pubblica). Sotto questo profilo, la Corte ha precisato che nel caso di debitore privato, lo Stato assolve ai propri obblighi nei confronti del creditore mettendo a sua disposizione gli strumenti adeguati per ottenere l'esecuzione; nel caso di debitore pubblico, l'esecuzione dovrebbe essere spontanea e contenuta in un lasso di tempo adeguato alle esigenze dell'Amministrazione e ragionevole. Trattandosi, nel caso di specie, di pubblica amministrazione debitrice, la Corte ha ritenuto che la fase dell'esecuzione, resasi necessaria a causa del mancato adempimento spontaneo dell'amministrazione convenuta, fosse conclusiva del procedimento giudiziario e, conseguentemente, l'applicazione della preclusione al rimedio interno, fatto decorrere dalla fine dell'accertamento del diritto e non dalla sua realizzazione, fosse in violazione dell'articolo 6 CEDU.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

In tutti i casi, la Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, riconoscendo ai ricorrenti risarcimenti di modesta entità rispetto alle richieste avanzate.

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme stabilite a titolo di equa soddisfazione chiude i casi sotto il profilo delle misure individuali.

In relazione alla tipologia di violazione riscontrata, oggetto di ricorsi seriali per i quali da tempo sono in atto piani di smaltimento concordati con la Corte europea, non sono necessarie misure generali di adeguamento.

Ciò vale anche con riferimento sentenza *Bozza c. Italia*, non mettendo la stessa in discussione l'articolo 4 della legge n. 89 del 2001, ma una posizione giurisprudenziale che prevedeva la stretta separazione della procedura di merito rispetto a quella esecutiva, ormai superata.

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

La stessa Corte europea ha preso atto del mutato orientamento assunto dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 6312 del 2014, in termini di approccio globale, comprendente anche l'eventuale esecuzione necessaria in caso di non spontaneo adempimento, come parte di un unico procedimento dal quale far decorrere il termine indicato dalla legge Pinto.

Questa nuova giurisprudenza è stata confermata dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 9142 del 2016 e i principi in essa affermati trovano applicazione generalizzata da parte dei giudici di merito.

La pubblicazione e diffusione della sentenza presso gli addetti ai lavori contribuisce alla prevenzione di ulteriori violazioni.

1.2.2. Contenzioso seriale in materia di violazione del giusto processo in conseguenza di legge di interpretazione autentica con effetto retroattivo applicata a procedimenti in corso (articolo 6, paragrafo 1 e articolo 1, Protocollo 1)

- *Stefanetti e altri c. Italia - Sentenza dell'11 dicembre 2017 (ricorso n. 21838/10 e altri)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Filone "pensioni lavoratori in Svizzera" Equa soddisfazione

Con questa sentenza la Corte si è pronunciata sulla richiesta di equa soddisfazione, ex articolo 41 della Convenzione, conseguente alla doppia violazione, constatata con la sentenza principale del 15 aprile 2014, in relazione alla conclusione sfavorevole, per i ricorrenti, dei procedimenti giudiziari da essi intentati per il riconoscimento di maggiorazioni pensionistiche, legate al versamento di parte dei contributi previdenziali durante periodi lavorativi trascorsi in Svizzera, per l'intervento di una legge di interpretazione autentica emanata successivamente all'inizio dei procedimenti giudiziari.

La Corte aveva accordato a ciascuno dei ricorrenti la somma di euro 12.000,00, a titolo di danno morale, e invitato le parti a presentare le proprie osservazioni ai fini della valutazione del danno materiale.

Esaminate le osservazioni presentate dalle parti, la Corte, per valutare il danno materiale, ha utilizzato le stime relative alle somme dovute a titolo di arretrati presentate dal Governo italiano, fino al 2012. Successivamente a tale data (dal 2012 e fino al 2014), mancando valutazioni ulteriori da parte del Governo, ha utilizzato le stime prodotte dai ricorrenti.

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

Prima di stabilire l'ammontare da corrispondere a ciascun ricorrente, la Corte ha illustrato brevemente il percorso argomentativo seguito, richiamando la propria giurisprudenza, e ha ricordato di avere già stabilito che, quando una diminuzione degli importi dei ratei pensionistici non sia manifestamente irragionevole, come nel caso di specie, non sarebbe giustificato attribuire ai ricorrenti l'integralità delle somme oggetto della riduzione (cfr. *Maggio e altri c. Italia*, n. 46286/09, 31 maggio 2011, § 62; e, *mutatis mutandis*, *Lakićević e altri c. Montenegro e Serbia*, n. 27458/06, 13 dicembre 2011, § 80).

Conseguentemente, tenuto conto delle caratteristiche specifiche del caso in esame, la Corte ha ritenuto ragionevole riconoscere a ciascun ricorrente, a titolo di danno materiale, la differenza tra il 55% della somma che il ricorrente avrebbe dovuto ricevere in mancanza dell'intervento della legge di interpretazione autentica e quella effettivamente percepita. La Corte ha stabilito, inoltre, che i ricorrenti non fossero esonerati dal pagamento delle imposte su queste somme, conformemente al diritto italiano, dal momento che gli arretrati pensionistici sono comunemente soggetti alle imposte sul reddito.

Quanto alla richiesta di rimborso delle spese di lite, la Corte ha ricordato di aver già rigettato nella sentenza principale tale richiesta, a causa della mancanza di prove documentali delle stesse e non ha ritenuto di discostarsi dal tale pronunciamento. Tuttavia, in considerazione del fatto che, a seguito della sentenza favorevole, i ricorrenti avevano dovuto intraprendere e seguire un'ulteriore procedura per ottenere la liquidazione degli arretrati, la Corte ha ritenuto ragionevole accordare loro, congiuntamente, la somma di euro 5.000,00, per le spese della procedura successiva alla pronuncia principale del 15 aprile 2014.

- *Alpe società agricola cooperativa e altri c. Italia - Sentenza 19 ottobre 2017 (ricorso n. 8726/09 e altri)*
- *Frubona cooperativa frutticoltori Bolzano-Nalles S.C.A. e altri c. Italia - Sentenza 7 dicembre 2017 (ricorso n. 4180/08 e altri)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Filone ripetitivo società agricole - Sentenze sfavorevoli alle società agricole determinate dal recepimento con legge di una circolare interpretativa nelle more dei procedimenti giudiziari - Precedente *Silverfunghi c. Italia*⁵⁶

⁵⁶ Azienda Agricola *Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia*, del 24 giugno 2014, in Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 92.

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

Si tratta di due pronunce di condanna relative a contenziosi seriali, originati dal recepimento, con la legge n. 326 del 2003, di una circolare dell'INPS, emanata nel 1988, con la quale l'Istituto di previdenza chiariva che determinati benefici, di natura sia fiscale che contributiva, previsti dalla normativa nazionale vigente in favore delle società agricole, erano da intendersi come usufruibili in via alternativa.

A seguito dell'emanazione della circolare interpretativa, circa cinquanta società agricole avevano intrapreso azioni legali per chiederne l'annullamento; l'intervento normativo di recepimento, intervenuto dopo molti anni, aveva determinato in senso negativo per le ricorrenti l'esito dei procedimenti giudiziari in corso.

La Corte di Strasburgo, richiamando le proprie conclusioni nella sentenza *Silverfunghi Italia* ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in danno delle società ricorrenti.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Per quanto riguarda la determinazione del danno materiale da risarcire, la Corte ha considerato che, conformemente all'approccio adottato nella causa *Silverfunghi* (§ 112), il danno subito dalle ricorrenti rientrasse unicamente nella c.d. "perdita di *chance*". La Corte ha osservato che, per tutti i procedimenti, la legge del 2003 era stata applicata per la prima volta dalla Corte di cassazione e ha accordato la metà dell'importo che le ricorrenti avrebbero potuto ottenere se tale norma non fosse stata applicata, in analogia con quanto stabilito nella sentenza *Silverfunghi* (§ 113).

Per il danno morale, la Corte ha ritenuto doversi risarcire tutte le società ricorrenti e ha accordato a ciascuna di esse la somma di 900 euro, oltre alla compensazione integrale delle spese del giudizio documentalmente giustificate.

1.2.3. Contenzioso seriale in materia di espropriazione indiretta (articolo 1, Protocollo 1)

- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 9 febbraio 2017 (ricorso n. 26128/04)*
- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 7 settembre 2017 (ricorso n. 37189/05)*
- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n. 30801/06)*
- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n. 37199/05)*
- *Conti e Lori c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n. 17527/05)*

Esito: violazione articolo 1, Protocollo 1,

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

QUESTIONE TRATTATA:

Espropriazione "indiretta" - Diritto al rispetto della proprietà - Liquidazione dell'indennità - Adeguatezza del risarcimento in base ai criteri fissati nella sentenza *Guiso Gallisay*⁵⁷

Sono cinque casi nei quali la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, sulla base della constatazione che i ricorrenti avevano subito, pur se con diverse modalità e in diverse circostanze, una *espropriazione indiretta*⁵⁸, istituto ritenuto dalla costante giurisprudenza della Corte europea in netto contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica, e con il principio di proporzionalità, non essendo rispettato il rapporto ragionevole tra interesse generale e diritti individuali: ciò, non solo nell'ipotesi di applicazione di criteri risarcitori riduttivi e non pari almeno al valore venale del bene, ma anche quando la concessione del risarcimento non avviene in concomitanza con l'espropriazione ed il privato viene costretto ad intraprendere azione giudiziaria contro l'ente espropriante per ottenere tale compensazione.

In due casi i ricorrenti avevano ottenuto già a livello nazionale il valore venale dei beni espropriati, ma non il ristoro del danno morale. Negli altri tre casi, il giudice nazionale o aveva concesso un risarcimento secondo i criteri riduttivi di cui alla legge previgente o aveva dichiarato la prescrizione del diritto al risarcimento. In questi casi la Corte europea ha concesso anche un'equa soddisfazione sotto il profilo del danno materiale.

⁵⁷ *Guiso Gallisay c. Italia*, sentenza [GC] del 22 dicembre 2009, in Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pag. 34.

⁵⁸ Si tratta, come è noto, di una elaborazione giurisprudenziale che si è venuta formando, quale diritto vivente, esattamente dai primissimi anni '80. In particolare il principio dell'occupazione acquisitiva, o espropriazione indiretta, risulta consacrato in modo autorevole, per la prima volta, con la sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite n. 1464 del 1983. Più precisamente, la giurisprudenza italiana, prima (cfr. da ultimo le sentenze n° 5902/03 e n° 6853/03 delle Sezioni unite della Corte di cassazione), ed il legislatore nazionale, dopo, hanno operato una articolata tripartizione, per cui, fino alla rielaborazione della materia effettuata con il decreto legislativo 27 dicembre 2002 n.302 (cfr. in particolare articolo 43), era possibile trovarsi in presenza di tre diverse ipotesi:

- a) una **procedura espropriativa regolare**, che segue i formali canoni previsti dalla legge e per la quale sono previsti dei criteri risarcitori ridotti (cioè la corresponsione di una somma pari alla media del valore venale del bene e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio ovvero del reddito dominicale rivalutato, importo a sua volta diminuito del 40%). Si tratta di criteri risarcitori introdotti con la legge 359 del 1992, dispiegante effetti retroattivi anche sui procedimenti in corso;
- b) una **occupazione appropriativa**, o acquisitiva, dove il fenomeno ablatorio trova la sua legittimazione in una dichiarazione di pubblica utilità cui però non fa seguito una regolare procedura espropriativa; il decreto di espropriazione, infatti, non viene emesso del tutto ovvero viene emesso oltre i termini stabiliti. Anche in questo caso è previsto un criterio di compensazione ridotto per la perdita della proprietà ma significativamente superiore a quello indicato al punto precedente (la somma è sempre ottenuta attraverso la media del valore venale del bene e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio ovvero del reddito dominicale rivalutato, ma tale importo non solo non è diminuito del 40% ma anzi deve essere ulteriormente aumentato del 10% e tale correttivo è appunto finalizzato a compensare l'irregolarità formale della seconda fase della procedura, nella quale manca un decreto di esproprio emesso nei termini). Si tratta di parametri risarcitori introdotti con la legge 662 del 1996, anch'essa con efficacia retroattiva;
- c) una **occupazione usurpativa** dove, invece, difetta proprio la dichiarazione di pubblica utilità, o perché mai emessa oppure perché successivamente annullata, ed in cui, dunque, manca qualsiasi accertamento in ordine all'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera; in questo caso il potere ablatorio concretamente esercitato non è idoneo ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriati e di conseguenza è previsto un indennizzo pieno.

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

In particolare, nel ricorso *Messana* n. 37189/05, i ricorrenti lamentavano l'espropriazione indiretta di un terreno edificabile sito in Canicattì, da parte dello IACP, in base ad una sentenza della corte d'appello di Palermo del 2012, pronunciata su rinvio della corte di cassazione. La corte d'appello condannò lo IACP a versare ai ricorrenti 35.960 euro a titolo di danno materiale per la perdita del terreno, e 8.500 euro a titolo di danno subito a causa della perdita di valore del terreno, oltre a interessi e rivalutazione.

Preliminarmente, la Corte ha respinto l'eccezione del Governo italiano circa la perdita della qualità di vittime in capo ai ricorrenti, a seguito dell'avvenuto risarcimento. Sul punto, ha ricordato che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente in linea di principio a privarlo della sua qualità di "vittima" solo qualora le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano riparato. Nel caso di specie, i giudici di Strasburgo hanno osservato che la corte di cassazione aveva annullato la sentenza di secondo grado e rinviato la causa alla corte d'appello di Palermo, dichiarando di non poter concludere che vi fosse una incompatibilità tra l'istituto dell'espropriazione indiretta e la Convenzione. Di conseguenza, la Corte ha constatato che, nell'ambito del procedimento nazionale, non vi era stato il riconoscimento, né esplicito né sostanziale, della violazione dell'articolo 1, Protocollo 1. In mancanza di tale riconoscimento, anche supponendo che il risarcimento accordato fosse stato sufficiente e adeguato, la Corte ha ritenuto sussistente la condizione di "vittima" della violazione dedotta dai ricorrenti (§§ 32-34).

Fatta questa premessa di principio, la Corte ha concluso che, nel caso di specie, i ricorrenti avevano ricevuto a livello nazionale una somma corrispondente al valore venale del terreno, rivalutata e maggiorata di interessi, a decorrere dalla data della perdita della proprietà, soddisfacente i criteri di indennizzo fissati dalla giurisprudenza della stessa Corte (cfr. *Guiso-Gallisay c. Italia* [GC], §§ 18-48 n. 58858/00, del 22 dicembre 2009). Conformemente a tale giurisprudenza, decidendo in via equitativa, ha assegnato ai ricorrenti, un'equa riparazione esclusivamente per il danno morale sofferto.

Con identiche modalità e con il medesimo esito si è svolto e concluso anche il secondo ricorso *Messana*, n. 37189/05, proposto per lamentare la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, in relazione all'espropriazione indiretta di un altro terreno di loro proprietà e alle modalità con le quali si era svolto il procedimento dinanzi ai tribunali nazionali.

Il terzo ricorso della famiglia *Messana*, n. 30801/06, riguarda ancora un caso di espropriazione indiretta di un terreno in comproprietà, per il quale la corte d'appello di Palermo aveva riconosciuto un indennizzo - pagato dal comune di Canicattì - ritenuto insufficiente. L'ulteriore somma, offerta dal Governo italiano, per la composizione amichevole del contenzioso,

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

era stata rifiutata dai ricorrenti e giudicata dalla Corte non sufficiente alla radiazione del caso, in base ai parametri stabiliti dalla sentenza *Guiso Gallisay*.

La Corte di Strasburgo, preso atto del riconoscimento da parte del Governo italiano della non adeguatezza della somma liquidata in sede nazionale, in relazione ai parametri fissati dalla giurisprudenza consolidata della Corte, ha accordato ai ricorrenti l'ulteriore somma di euro 752.000,00, per il danno materiale, oltre euro 5.000,00 per il danno morale.

Sostanzialmente sovrapponibile al precedente il quarto e ultimo ricorso dei *Messana*, n. 37199/05. In questo caso, però, il contenzioso nazionale si è concluso con la declaratoria dell'intervenuta prescrizione del diritto risarcitorio, per essere trascorsi cinque anni dal momento in cui era venuta meno l'illegittimità dell'occupazione. Anche qui, il Governo italiano aveva formulato una proposta di regolamentazione amichevole della controversia, rifiutata dai ricorrenti e ritenuta insufficiente dalla Corte di Strasburgo a chiudere il caso, in base ai parametri fissati con la sentenza *Guiso Gallisay*.

Anche la sentenza *Conti e Lori c. Italia*, avente ad oggetto un altro caso di "espropriazione indiretta", è intervenuta a seguito del rifiuto opposto dai ricorrenti alla proposta del Governo di chiudere il caso mediante l'offerta di una somma a titolo di regolamentazione amichevole, ritenuta dalla Corte non in linea con i parametri fissati nella sentenza *Guiso Gallisay*.

MISURE ADOTTATE

Per quanto riguarda le misure individuali, il pagamento dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte chiude i casi.

Sul piano generale, va rilevato che vari interventi della Corte costituzionale e l'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, come introdotto dal decreto legge n. 98 del 2011, hanno dettato una disciplina della materia conforme ai principi stabiliti dalla Corte europea e hanno dunque posto fine a tale problema strutturale evidenziato nelle numerose sentenze seriali della Corte.

I casi di cui sopra sono "vecchie" procedure espropriative regolate dalla pregressa disciplina, e che, in ragione dell'impossibilità di addivenire a un regolamento amichevole della vicenda o per il rifiuto di accettare la proposta unilaterale di ristoro avanzata dal Governo, non hanno potuto trovare la loro definizione nell'ambito dell'apposito piano di smaltimento messo in piedi dal Governo.

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

1.3. Le sentenze di non violazione

1.3.1. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8)

- *Petrie c. Italia – Sentenza del 18 maggio 2017 (ricorso n. 25322/12)*

Esito: non violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Giusto margine di apprezzamento da parte delle autorità nazionali nel contemperamento della tutela del diritto alla reputazione e del diritto di informazione e di critica

Il ricorrente, cittadino britannico, in qualità di presidente dell'Associazione dei Lettori di Lingua Straniera in Italia (ALLSI), aveva svolto un intervento dinanzi alla Commissione per l'occupazione e per gli affari sociali del Parlamento europeo, nel quale, riferendo un caso di diversa valutazione di due *curricula* analoghi da parte della stessa università aveva affermato che ciò era accaduto: "(...) because there is a sistem in Italy and it's difficult to translate, the word is <Raccomandazioni> it comes from the word <to recommend>", venendo interrotto dalle proteste degli italiani presenti. Successivamente, il ricorrente partecipò ad una conferenza organizzata presso l'Università di Bologna dal Sindacato Nazionale dell'Università e della Ricerca, alla quale erano presenti, anche X e Y, esponenti di spicco del mondo accademico italiano, che avevano ascoltato il suo intervento dinanzi alla Commissione del Parlamento europeo. In tale circostanza, X dichiarò: "C'è un lettore presente oggi in questa aula, che davanti alla Commissione del Parlamento europeo in Bruxelles ha accusato l'Italia di essere un paese della mafia". Ritenendosi direttamente chiamato in causa dall'affermazione di X, il ricorrente chiese una smentita ma X confermò le sue affermazioni ed ebbe anche il sostegno di Y. Il prof. Petrie adì, quindi, il tribunale di Bologna al fine di ottenere, a carico di X e Y, la riparazione del danno materiale e morale che egli riteneva di aver subito al suo onore, alla sua immagine e alla sua reputazione, quale presidente dell'ALLSI.

Il tribunale, con sentenza del 2 aprile 2002, accolse il ricorso e condannò X e Y, osservando che il ricorrente, nel descrivere il sistema universitario italiano, non aveva utilizzato le parole "mafia" o "mafioso", ma si era limitato a menzionare l'esistenza di un sistema di raccomandazioni.

Il gravame di X e Y venne accolto dalla corte d'appello di Bologna che, con sentenza del 25 settembre 2008, ritenne che il tribunale aveva omesso di contestualizzare le dichiarazioni di X e Y, avvenute nell'ambito di una sede di un dibattito. Secondo la corte d'appello le dichiarazioni aspre, come quelle imputate a X e Y, caratterizzavano notoriamente i dibattiti sindacali, conflittuali per loro natura, ed in tali sedi erano coperte dal diritto di critica. La corte d'appello precisò che non era

[Indice](#) 

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

necessario stabilire se il termine "mafia" fosse stato effettivamente usato dal ricorrente, in quanto le espressioni utilizzate dall'interessato erano cariche di "significati impliciti e sibillini" e miravano a denunciare una illegalità diffusa, che favoriva alcune persone e disconosceva qualsiasi criterio meritocratico. Essa osservò che, nel linguaggio corrente, l'uso del termine "mafia" spesso era svincolato dalla sua matrice "etnica" e storica, e che si definiva spesso come "mafiosa", per discreditarla, una struttura che si percepisce organizzata per favorire i suoi membri a scapito degli altri. Alla luce di questi elementi, la corte d'appello ritenne che X e Y avessero riferito in termini di *identità sostanziale* le affermazioni rese dal ricorrente al Parlamento europeo.

Il ricorrente propose ricorso per cassazione che fu dichiarato inammissibile.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, il sig. Petrie ha lamentato la mancanza di tutela da parte delle autorità nazionali del suo diritto alla reputazione per il fatto che X e Y avrebbero oltrepassato i limiti della loro libertà di espressione e del loro diritto di critica.

➤ *Non violazione articolo 8*

Dopo aver ricordato la propria giurisprudenza secondo la quale la reputazione di una persona fa parte della sua identità personale e della sua integrità morale, aspetti che rientrano nella sua vita privata, anche se la persona è oggetto di critiche nell'ambito di un dibattito pubblico (*Pfeifer c. Austria*, n. 12556/03, § 35, 15 novembre 2007), la Corte ha determinato l'oggetto del proprio giudizio, e cioè quello di stabilire se lo Stato, nell'ambito degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione, abbia garantito un giusto equilibrio tra il diritto del ricorrente al rispetto della vita privata e il diritto della parte avversa alla libertà di espressione protetto dall'articolo 10.

La Corte ha osservato che il dibattito nel quale X e Y avevano reso le loro affermazioni controverse aveva ad oggetto le rivendicazioni sindacali della categoria professionale dei lettori di lingua straniera e si inserivano nel quadro di un dibattito di interesse pubblico, particolarmente vivo all'epoca dei fatti, il che non era stato del resto contestato dal ricorrente (§ 50). Inoltre, la Corte ha osservato che, intervenendo in tale dibattito, in un ambito istituzionale internazionale, il ricorrente si era volontariamente esposto alla critica e doveva mostrarsi più tollerante nei confronti di quest'ultima. Quanto al contenuto e alla forma delle affermazioni controverse, nonché, nel complesso, alle circostanze del caso di specie, la Corte ha osservato che i giudici d'appello italiani avevano analizzato in maniera approfondita il contesto fattuale e le varie affermazioni in causa e proceduto ad una valutazione circostanziata dell'equilibrio da garantire tra il diritto di X e Y alla libertà di espressione e il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata, senza oltrepassare il

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

marginale di apprezzamento che è loro riconosciuto e senza eludere i loro obblighi positivi nei confronti del ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

CONSIDERAZIONI

Questa pronuncia può essere inserita nella scia di quelle che sono seguite alla Dichiarazione di Brighton del 2013, a seguito della quale è stato stabilito l'inserimento nel Preambolo alla Convenzione europea della dottrina della "sussidiarietà materiale" e del principio del "margine di apprezzamento". Con il Protocollo n. 15 alla Convenzione, approvato il 24 giugno 2013 e che entrerà in vigore dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, si è infatti stabilito che, alla fine del preambolo della Convenzione, venga aggiunto un nuovo considerando del seguente tenore:

«Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione».

Implicazioni concrete della dottrina della "sussidiarietà materiale" e del principio del "margine di apprezzamento" si hanno particolarmente quando, come nella specie, si è in presenza di diritti ugualmente garantiti: da un lato il diritto al rispetto della vita privata (protetto dall'articolo 8) del ricorrente, dall'altro la libertà di espressione (salvaguardata dall'articolo 10) dei controinteressati. In questi ed altri casi analoghi, la "sussidiarietà materiale" impone alla Corte europea di garantire degli *standard* minimi di protezione a tutti i diritti e libertà coinvolti e di lasciare alle giurisdizioni nazionali il compito di bilanciare i diritti confliggenti in gioco. Ciò anche perché la Corte europea ha una visione limitata della vicenda sottoposta al suo esame, in quanto ascolta solo le ragioni del ricorrente e dello Stato coinvolto, ma non anche le ragioni di un'eventuale controinteressato. E questo va a discapito della completa valutazione della vicenda sottoposta ad esame, atteso che un diritto fondamentale non è altro che l'espressione di un "compromesso tra beni sociali concorrenti".

• *Paradiso e Campanelli c. Italia - Sentenza GC 24 dicembre 2017 (ricorso n. 25358/12)*

Esito: non violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Allontanamento dalla famiglia di minore adottato all'estero da una coppia italiana con il ricorso alla maternità surrogata e suo affidamento ad altra famiglia - Legittimità dell'ingerenza dello Stato nella vita privata e familiare nell'interesse del minore

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

Con la sentenza del 27 gennaio 2015⁵⁹ la Corte di Strasburgo, Sezione seconda, aveva accolto il ricorso proposto dai signori Paradiso e Campanelli per lamentare la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in particolare per il fatto che il minore dichiarato come figlio proprio, ma in realtà adottato all'estero con il ricorso alla maternità surrogata, era stato tolto loro dalle autorità preposte e affidato ad altri, dopo che se ne erano occupati in via esclusiva e affettuosamente per i sei mesi in cui aveva vissuto con loro in Italia, e per il fatto che le autorità nazionali avevano negato la registrazione del certificato rilasciato dalle autorità russe, in base al quale sarebbe stata riconosciuta la genitorialità nei confronti del minore.

Con riguardo alla sottrazione del minore dalla tutela dei ricorrenti, la Sezione aveva riconosciuto l'esistenza di "una vita familiare *de facto*" con la conseguente applicabilità dell'articolo 8 della Convenzione al caso di specie e l'ammissibilità del ricorso. La Sezione aveva ritenuto che nonostante il minore avesse trascorso con i ricorrenti solo i primi sei mesi di vita, in tale periodo si sarebbe instaurata una relazione familiare che le autorità avrebbero dovuto tutelare e pertanto il fatto che le autorità avessero tolto il bambino ai ricorrenti per darlo in affidamento, pur considerando l'esigenza di porre fine ad una situazione di illegalità, costituiva un'illegittima interferenza nella loro vita privata e familiare.

Contro la decisione della Sezione, il Governo italiano ha proposto richiesta di riesame dinanzi alla Grande Camera, accolta dal *panel* dei cinque giudici.

La richiesta si è concentrata, in particolare, sull'interpretazione, da un lato, troppo estensiva dell'articolo 8, paragrafo 1, con riferimento al diritto alla vita privata; dall'altro, troppo restrittiva dell'articolo 8, paragrafo 2, riducendo il margine di apprezzamento dello Stato italiano (sul punto si rinvia al paragrafo 2.2.1.2 della *Relazione al Parlamento per l'anno 2015*).

Il 24 gennaio 2017, la Grande Camera ha ribaltato la decisione di primo grado, escludendo la violazione dell'articolo 8 Cedu.

➤ *Non violazione dell'articolo 8*

Con un totale rovesciamento della decisione della Sezione, la Grande Camera ha dichiarato che l'ingerenza dello Stato nella vita familiare dei ricorrenti era stata legittima e non sproporzionata, rispetto alla necessità di operare un bilanciamento tra l'interesse superiore di tutela della vita e dell'integrità della personalità del minore, gli interessi dei ricorrenti alla realizzazione del loro progetto di vita e l'interesse dello Stato alla tutela della legalità e al rispetto della legge.

⁵⁹ Per l'illustrazione della sentenza si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 73 e seguenti.

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

La Grande Camera ha sottolineato di aver avuto riguardo, nell'esaminare il caso di specie, unicamente alle concrete circostanze di fatto. La Grande Camera, pertanto, ha delimitato la propria analisi alla valutazione della legittimità e della congruità, in base alle previsioni dell'articolo 8, delle "misure adottate dalle autorità italiane che hanno comportato la definitiva separazione tra il minore e i ricorrenti" (§ 133). Senza pronunciarsi, quindi, né sulla questione della legittimità da parte della autorità italiane del rifiuto di trascrivere l'attestazione di genitorialità dei due ricorrenti, nei confronti del minore, rilasciata dalle autorità russe alla signora Paradiso a seguito delle procedure di maternità surrogata, né sulla legittimità o meno di tale pratica e delle sue applicazioni negli Stati aderenti alla Convenzione.

Contrariamente a quanto affermato dalla Sezione, la Grande Camera ha ritenuto che, nel caso di specie, non si potesse attribuire alla breve convivenza del minore con i ricorrenti il valore di "vita familiare". Quanto alla posizione dei ricorrenti, che avevano concepito un vero progetto genitoriale, a partire dai tentativi di fecondazione *in vitro* e di adozione, fino al ricorso alla maternità surrogata, la Corte ha constatato che le misure adottate dalle autorità italiane avevano inciso sulla loro "vita privata" (§ 163) e che costituivano un'ingerenza (§ 166). Pertanto, si trattava di verificare se tali misure potessero essere considerate giustificate ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della Convenzione, in quanto previste dalla legge, dirette al perseguimento di un obiettivo legittimo e necessarie in una società democratica (§167).

In tale accertamento, la Grande Camera ha, preliminarmente, riconosciuto che non era in dubbio l'esistenza di una base legale delle misure adottate dalle autorità nazionali e nemmeno che lo scopo perseguito fosse legittimo. Per quanto riguarda il criterio della necessità di tali misure in una società democratica, la Grande Camera ha ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di necessità implica che l'ingerenza corrisponda ad un "bisogno sociale imperativo" e che essa sia proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito, avendo riguardo al giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco nonché al margine di apprezzamento degli Stati (§ 181). A tal proposito, dopo aver ricordato i principi in tema di margine di apprezzamento ai sensi della propria giurisprudenza (§182-183), ha rinviato alla necessità di un "approccio sfumato" in questioni che sollevano delicati interrogativi di ordine etico per i quali non vi era un *consensus* europeo (§ 184), già adottato sulle questioni di fecondazione assistita eterologa nella causa *S.H. e altri c. Austria* del 3 novembre 2011 e, in tema di maternità surrogata, nella sentenza *Menesson. e Labassee c. Francia* del 26 giugno 2014.

Applicando detti principi al caso di specie, la Grande Camera ha riconosciuto che i fatti di causa riguardavano questioni eticamente sensibili, in relazione alle quali gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento (§ 194). Secondo la Corte, i motivi che avevano mosso le autorità

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

italiane, fondati essenzialmente sulla considerazione dell'illegalità della condotta dei ricorrenti e sull'urgenza di adottare soluzioni adeguate per il minore, erano pertinenti all'obiettivo perseguito, considerata anche la prerogativa dello Stato di stabilire la filiazione per adozione e di vietare determinate pratiche di riproduzione assistita, nonché sufficienti per il suo raggiungimento (§ 199). Ha osservato, inoltre, che le misure adottate dalle autorità italiane erano proporzionate all'obiettivo perseguito, considerato che le autorità si trovavano di fronte ad una scelta difficile e densa di conseguenze: permettere ai ricorrenti di continuare la propria relazione con il minore, e così legalizzare ciò che essi avevano imposto alle autorità italiane come "un fatto compiuto" in violazione delle leggi vigenti, o adottare delle misure per dare al minore una famiglia nel rispetto della legge sull'adozione (§ 209). A tal proposito, la Corte ha rilevato l'importanza degli interessi in gioco e considerato che il ragionamento delle autorità italiane con riferimento all'interesse del minore non era stato superficiale o stereotipato, avendo esse ben considerato l'impatto delle misure adottate (§ 210). Da ultimo, ha ricordato che il Governo italiano, nelle proprie difese, aveva evidenziato, oltre all'illegalità della condotta dei ricorrenti, anche il fatto che essi avevano superato il limite di età per l'adozione di un minore fissato per legge. Sebbene sia possibile derogare a tale limite, la Grande Camera ha evidenziato che la scelta delle autorità giurisdizionali italiane di non prendere in considerazione tale ipotesi non era censurabile nelle circostanze del caso di specie (§ 214). In conclusione, la Grande Camera ha valutato che, nel caso di specie, l'interesse generale in questione aveva "un grosso peso" nel bilanciamento, cui doveva essere accordata la prevalenza, mentre l'interesse dei ricorrenti di perseguire il proprio progetto parentale non poteva che essere posto in secondo piano (§ 215). Avendo le autorità italiane correttamente verificato che il minore non avrebbe subito un pregiudizio irreparabile in conseguenza delle misure adottate, ed operato un corretto bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, nei limiti del proprio margine di apprezzamento, la Corte ha dichiarato che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2017, nel presente paragrafo se ne fa la rassegna sintetica per tipologia di esito.

2.1. Le decisioni di irricevibilità

2.1.1. Irricevibilità per manifesta infondatezza

- *E.T. e N.T. c. Svizzera e Italia - Decisione 30 maggio 2017 (ricorso n. 79480/13)*

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***Esito: non violazione degli articoli 3, 8 e 13****QUESTIONE TRATTATA:****Status di rifugiato - Obblighi degli Stati contraenti - Rientro in Italia dalla Svizzera di una cittadina eritrea con figlio minore**

Il ricorso alla Corte europea era stato proposto, per asserita violazione degli articoli 3, 8 e 13 della Convenzione, da due richiedenti asilo, una madre ed il figlio minore, di nazionalità eritrea, in relazione al loro rientro in Italia - Paese nel quale era stato riconosciuto alla madre lo *status* di rifugiata - disposto dalle autorità della Repubblica Svizzera in applicazione del Regolamento di Dublino.

La prima ricorrente era giunta in Italia, via Lampedusa, nel novembre 2006. Due mesi dopo le era stato riconosciuto lo *status* di rifugiata e si era trasferita, con il suo compagno, a Roma, dove aveva vissuto in alloggi di fortuna. Alla fine del 2009 la signora, in attesa del figlio e separata dal compagno, poiché non era riuscita, durante la permanenza a Roma, a trovare una sistemazione abitativa né un lavoro, aveva deciso di recarsi in Svizzera, per far nascere lì suo figlio. Dopo il parto, aveva presentato una domanda di asilo, ma era stata rinviata in Italia. Si era poi recata con il figlio in Norvegia, ma, dopo un anno e mezzo, la sua richiesta di asilo era stata respinta dalle autorità norvegesi ed entrambi erano stati rimandati in Italia. Non riuscendo a trovare una sistemazione adeguata per lei e per il figlio, nel 2011 era tornata a chiedere asilo alla Svizzera. Contro il rifiuto opposto dall'ufficio per l'immigrazione svizzero, madre e figlio avevano presentato un ricorso, nel 2013, sostenendo che, in caso di rientro in Italia, sarebbero stati costretti a vivere in condizioni inumane. La Corte federale svizzera aveva respinto il ricorso affermando, in sintesi, che, pur se le difficili condizioni della ricettività per i richiedenti asilo erano ben note, la ricorrente comunque avrebbe potuto trovare in una provincia italiana una sistemazione adeguata, citando ed es. i centri *Caritas* di Bolzano, Bressanone, Bologna e Trieste, certamente non a rischio di maltrattamenti. La ONG che si occupava dei due ricorrenti interrogò i servizi sociali delle municipalità citate dalla Corte federale svizzera che risposero di non avere immediata disponibilità alloggiativa per madre e figlio e che, peraltro, la ricorrente (che al momento risultava registrata a Crotone) avrebbe potuto presentare una richiesta di alloggio solo stabilendosi nel comune di pertinenza. Inoltre, rilevarono che in Italia madre e figlio avrebbero anche potuto essere separati per un certo tempo, dal momento che i servizi sociali avevano obblighi unicamente nei confronti del minore e non anche della madre. I ricorrenti reiterarono il ricorso alle autorità svizzere allegando una lettera dell'insegnante del minore che ne attestava l'integrazione in Svizzera.