

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***2.2.5. In materia di rispetto della vita privata e familiare**

- **Mancino e Nadah Spreafico. Italia - Decisione 5 ottobre 2017 (ricorso n. 26658/14)**

QUESTIONE TRATTATA:

Rigetto dell'istanza di adozione presentata dai coniugi titolari della casa famiglia di provvisoria collocazione di minore - Mancato rispetto della vita privata e familiare

La decisione riguarda un ricorso per violazione del diritto al rispetto alla vita familiare, garantito dell'articolo 8 della Convenzione, proposto da due coniugi italiani.

I ricorrenti, nel 2013, si erano visti rigettare definitivamente la domanda - presentata ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 - per l'adozione di una bambina di tre anni che avevano accolto all'età di due mesi presso la casa famiglia da loro gestita.

Il Governo, con l'assenso della Corte, ha chiuso il caso con regolamento amichevole corrispondendo ai ricorrenti, congiuntamente, la somma di euro 15.000,00, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali della Corte europea in materia di applicazione dell'articolo 8 ai casi di adozione, che impone alle autorità nazionali obblighi positivi volti a realizzare concretamente il rispetto dei legami familiari (cfr. *Moretti e Benedetti c. Italia* del 27 aprile 2010⁷⁰ e *Zhou c. Italia* del 21 gennaio 2014⁷¹), e della legge n. 173 del 2015, che, al fine di evitare situazioni conflittuali simili a quella del caso di specie, ha introdotto disposizioni volte a facilitare l'accesso all'adozione legittimante da parte delle famiglie provvisoriamente collocatarie, che abbiano condiviso con il minore un significativo periodo di affidamento.

2.2.6. In materia di diritto alla fruizione del congedo parentale

- **Michele Farchica c. Italia - Decisione 28 marzo 2017 (ricorso n. 39600/13)**

QUESTIONE TRATTATA:

Interpretazione restrittiva della disciplina sui congedi parentali (articolo 40, lettera c) del decreto legislativo n. 151 del 2001)

⁷⁰ Relazione al Parlamento per l'anno 2010, pag. 61.

⁷¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 64.

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

La questione oggetto del ricorso verteva sul mancato riconoscimento di riposi compensativi, ex articolo 40 del decreto legislativo n. 151 del 2001, al ricorrente, poliziotto e padre di due gemelli, in ragione dell'attività di casalinga della moglie.

Il rigetto del riconoscimento di tale beneficio era basato sull'orientamento restrittivo originariamente assunto dal Consiglio di Stato, anche in sede consultiva, in virtù del quale i riposi in questione non spettavano al lavoratore nel caso in cui la madre non svolgesse alcuna attività lavorativa.

Questo orientamento restrittivo è stato radicalmente superato in sede giurisdizionale dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4618/14. La più recente giurisprudenza amministrativa ha consolidato tale nuovo orientamento valorizzando il riconoscimento ad entrambi i coniugi - alternativamente - della facoltà di fruire del beneficio, in ossequio agli "obblighi discendenti dal diritto di famiglia paritario", conforme alla Convenzione.

In considerazione del fatto che il ricorrente, il cui caso si configura come isolato nel panorama delle pronunce sull'applicazione del diritto in questione, non aveva potuto giovare di questa interpretazione, che avalla il principio della paritetica partecipazione dei genitori alla cura della prole, e tenuto conto del chiaro orientamento espresso dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo nella sentenza *Konstantin Markin c. Russia* (n. 30078/06, del 22.3.2012), il Governo italiano ha riconosciuto la violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione, ed ha comunicato alla Corte l'intenzione di chiudere il caso offrendo, ai sensi dell'articolo 62A del Regolamento della Corte, la somma di euro 5.000,00 a copertura dei danni subiti e delle spese sostenute.

La Corte, considerate le circostanze del caso di specie alla luce della propria giurisprudenza, ha accettato la dichiarazione e l'offerta del Governo ed ha cancellato il ricorso dal ruolo in applicazione dell'articolo 37, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione.

2.2.7. Cancellazione dal ruolo per abbandono o manifesto disinteresse dei ricorrenti alla prosecuzione del procedimento

- *Mariani c. Italia - Decisione 28 marzo 2017 (ricorso n. 25172/10)*
- *Carotenuto c. Italia - Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 11368/07)*
- *M.M. c. Svizzera e Italia - Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 70311/14)*
- *De Antoniis e altri c. Italia - Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 29329/079)*
- *Sanci e altri c. Italia - Decisione 21 settembre 2017 (ricorso n. 7523/03 + 5)*

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

- *Coretti e altri c. Italia - Decisione 21 settembre 2017 (ricorso n. 28449/03 + 41)*
- *Fabrizi e Nazzicone c. Italia - Decisione 26 settembre 2017 (ricorso N. 6534/11)*
- *F.L. e altri c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 4282/11)*
- *Di Somma c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 12192/11)*
- *Chelbi c. Italia - Decisione 12 dicembre 2017 (ricorso 16285/11)*

Si tratta di decisioni di cancellazione dal ruolo per manifesto disinteresse al ricorso, mancata coltivazione del ricorso, mancata presentazione di documenti o mancata risposta a sollecitazioni della Cancelleria della Corte.

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

Come per le precedenti edizioni di questa Relazione, l'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo ed interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della Convenzione⁷², 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, come riportati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2017⁷³.

L'anno in rassegna ha visto l'ulteriore conferma dei risultati positivi osservati negli ultimi anni per effetto delle riforme intraprese nel contesto del "processo di Interlaken"⁷⁴. Tra i più rilevanti viene segnalata la chiusura di ben 3.691 casi a fronte dei soli 815 del 2011. **Figura 15**



Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2017 - 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

⁷²L'articolo 46 impone alle Alte parti contraenti l'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie delle quali sono parti. Si tratta di un obbligo che, in linea con il carattere sussidiario della protezione accordata dalla Convenzione, vincola gli Stati solo con riferimento ai risultati da raggiungere lasciando quindi loro discrezionalità nella scelta dei mezzi.

⁷³ *Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of human rights, 11th Annual Report of the Committee of Ministers - 2017 - Council of Europe.*

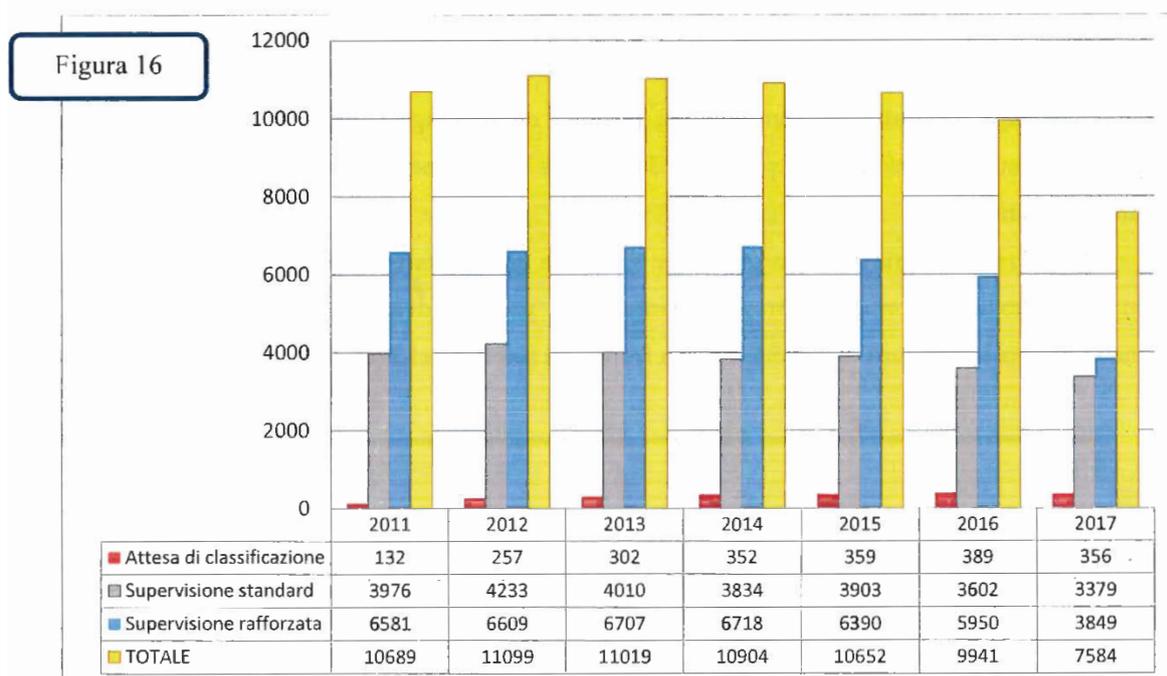
⁷⁴ Si ricorda che il processo di riforma è stato avviato nel 2010 con la Conferenza di Interlaken.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Grazie al numero record dei casi chiusi, si è determinata una diminuzione del 24% del numero totale di casi sottoposti a monitoraggio, scesi a 7.584 rispetto ai circa 9941 dell'anno 2016.

Figura 16

CASI PENDENTI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2017 - 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

Particolarmente significativa è il decremento del numero dei casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi sistemici o strutturali (*leading cases*), ridotti dai 1493 del 2016 ai 1379 del 2017.

Questi risultati illustrano, come già più volte evidenziato, l'impatto positivo delle misure introdotte, a partire da Interlaken e sviluppate nel percorso "Izmir-Brighton-Brussels", intese ad assicurare l'efficienza a lungo termine del sistema della Convenzione e dimostrano l'importanza e l'efficacia del dialogo rafforzato tra tutte le parti interessate e dell'impegno degli Stati membri a rispettare le sentenze della Corte.

Tuttavia, il rapporto mostra che vi sono ancora importanti problemi strutturali e questioni complesse 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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

supervisione dell'esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l'effettività del sistema della Convenzione.

Gli attuali sforzi devono quindi essere integrati da ulteriori misure per migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione. Una verifica dei risultati del "processo Interlaken" è previsto per fine 2019.⁷⁵

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

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel rapporto mostra come la posizione italiana sia eccezionalmente positiva per l'anno 2017.

Infatti, a fronte dei **2350 casi sottoposti a supervisione alla fine del 2016**, si è passati a soli **389 casi**, con un decremento nell'ultimo anno dell'83,44%. È importante evidenziare che la maggior parte dei casi pendenti (ben 335), riguarda ancora i contenziosi ripetitivi legati alle problematiche relative alla lunghezza dei processi ed all'insufficienza/inefficacia dei rimedi domestici. I *leading cases* sono, invece, 54 (erano 70 nel 2016) e, di questi, 19 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 20 nel 2016). **Figura 17**

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

ANNO 2017

Figura 17

STATE	LEADING CASES								REPETITIVE CASES								TOTAL	
	Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total leading cases		Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total repetitive cases			
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017		
Albania	4	3	6	6			10	9	24	22	12	17	4		40	39	50	48
Andorra			2				2	0							0		2	0
Armenia	3	4	9	7			12	11	2	2	5	15		2	7	19	19	30
Austria			14	14		1	14	15			17	14		3	17	17	31	32
Azerbaijan	14	14	39	39		1	53	54	57	82	54	56	4	5	115	143	168	197
Belgium	4	4	9	8	1	1	14	13	19	21	17	4	1	1	37	26	51	39
Bosnia and Herzegovina	5	3	6	4		4	11	11	11	3	8	13	1	3	20	19	31	30
Bulgaria	24	21	61	55	9	1	94	77	130	66	57	59	9	5	196	130	290	207
Croatia	3	3	69	58	2	2	74	63	4	7	97	109	5	6	106	122	180	185

⁷⁵ Consiglio d'Europa - Direzione della comunicazione - Comunicato stampa (DC 049(2017) - Strasburgo 5 aprile 2017

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Cyprus	2	1	3	3			5	4	4	4				4	4	9	8	
Czech Republic	1	1	5	6			6	7			4			4	0	10	7	
Denmark			1	1			1	1						0	0	1	1	
Estonia			3	2	1		4	2				1		1	0	5	2	
Finland			12	13			12	13			29	29		29	29	41	42	
France	3		24	16	1		28	16	1		20	17	9	1	30	18	58	34
Georgia	6	4	9	8		1	15	13	15	16	7	2	2	5	24	23	39	36
Germany			19	15	2	1	21	16			5	2	1		6	2	27	18
Greece	12	12	37	41	1	2	50	55	84	86	146	148	31	16	261	250	311	305
Hungary	9	8	42	46	3		54	54	275	34	94	109	17	8	386	151	440	205
Iceland			1	2			1	2				2			0	2	1	4
Ireland		1	2	2			2	3		4	4				4	4	6	7
Italy	20	19	47	33	3	2	70	54	2092	231	185	83	3	21	2280	335	2350	389
Latvia			40	24	1	1	41	25			11	6	1	2	12	8	53	33
Liechtenstein			1	1			1	1			1	1			1	1	2	2
Lithuania	3	3	16	17	1	1	20	21			7	8		1	7	9	27	30
Luxembourg			1				1	0							0	0	1	0
Malta		1	6	7	1		7	8		1	4	4	1		5	5	12	13
Republic of Moldova	22	22	55	53	3	1	80	76	118	116	82	79	6		206	195	286	271
Monaco				1			0	1							0	0	0	1
Montenegro			6	2		1	6	3			5	9	5	2	10	11	16	14
Netherlands	1	1	7	8		1	8	10				1	2	1	2	2	10	12
Norway			1				1	0							0	0	1	0
Poland	8	8	22	23	4		34	31	157	53	29	38	5	4	191	95	225	126
Portugal	1	1	10	11	2	2	13	14	7	13	20	11	1		28	24	41	38
Romania	17	18	52	38	3	2	72	58	370	383	111	95	35	17	516	495	588	553
Russian Federation	54	59	147	151	3	6	204	216	901	977	363	386	105	110	1369	1473	1573	1689
San Marino			2	1			2	1							0	0	2	1
Serbia	8	6	17	13	1		26	19	51	60	78	52	7	17	136	129	162	148
Slovak Republic	2	1	8	8			10	9	1	8	36	40	12	6	49	54	59	63
Slovenia	2	2	19	18			21	20	16	16	12	14			28	30	49	50
Spain	1	1	15	17	1	1	17	19			22	12	2		24	12	41	31
Sweden			2	2			2	2							0	0	2	2
Switzerland	1	1	6	6			7	7				1		1	0	2	7	9
"the former Yugoslav Republic of Macedonia"	4	2	24	23			28	25			29	24	9	3	38	27	66	52
Turkey	34	36	144	136	4	5	182	177	422	442	799	774	27	53	1248	1269	1430	1446
Ukraine	52	53	94	81		2	146	136	856	876	110	122	35	22	1001	1020	1147	1156
United Kingdom	3	4	7	3	1		11	7	10	9				2	10	11	21	18
	323	317	1122	1023	48	39	1493	1379	5627	3532	2480	2356	341	317	8448	6205	9941	7584

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato dei Ministri 2017

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

La tabella che segue mostra i principali casi sotto monitoraggio riguardanti l'Italia, per tipologia di violazione. **Figura 18**

PRINCIPALI CASI ITALIANI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO
PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE

Figura 18

STATO	CASI PRINCIPALI INCLUSE SENTENZE PILOTA	N.RICORSO	DATA SENTENZA	NUMERO CASI PENDENTI DAVANTI C.M.	VIOLAZIONI
ITALIA	Abenavoli (gruppo)	25587/94	02/09/1997	45	Eccessiva durata dei processi amministrativi
	Agrati e altri	43549/08	28/11/2011 (merito) 08/02/2013 (equa soddisfazione)	9	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA
	Cestaro	6884/11	07/07/2015	1	Problema strutturale: maltrattamenti da parte della polizia. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
	Ceteroni (gruppo)	22461/93	15/11/1996	1725	Eccessiva durata dei procedimenti penali.
	Di Sarno e altri	30765/08	10/04/2012	1	Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi.
	Ledonne N. 1	35742/07	12/08/1999	163	Eccessiva durata dei procedimenti penali
	Luordo (gruppo)	32190/96	17/10/2003	25	Eccessiva lunghezza del processo fallimentare
	M.C. e altri (sentenza pilota)	5376/11	03/12/2013	1	Disposizione legislativa che annulla retroattivamente la rivalutazione annuale di una componente supplementare dell'indennità per i casi di contaminazione accidentale derivante da trasfusioni di sangue infetto.
	Mostacciolo Giuseppe No. 1	64705/01	29/03/2006	131	Importi insufficienti e ritardi nel pagamento della compensazione concessa nel contesto di un rimedio compensativo disponibile dal 2001 (c.d. L. Pinto)
Sharifi e altri	16643/09	21/01/2015	1	L'espulsione collettiva dei richiedenti asilo alla Grecia, la mancanza di accesso alla procedura d'asilo e il rischio della deportazione in Afghanistan	

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2016

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

In enorme aumento è, invece, il numero dei casi chiusi per l'Italia: si tratta di 2001 casi (di cui 26 *leading cases* e 1975 *repetitive cases*). Nell'anno 2016 i casi chiusi per l'Italia erano stati 108.

Si tratta di un picco (pari al 1752,8 %) mai toccato dal nostro Paese di cui si darà conto nei paragrafi successivi, essenzialmente dovuto alla chiusura del monitoraggio di 1723 casi del **gruppo Ceteroni** per eccessiva durata di procedure civili (*infra* paragrafo 1.4) e della chiusura del monitoraggio di 24 casi del **gruppo Luordo** (*infra* paragrafo 1.4) relativi a casi di criticità di procedure fallimentari.

In tal modo, come già evidenziato, il numero dei casi italiani sotto il controllo del Comitato dei Ministri è drasticamente sceso a 389 casi (rispetto ai 2350 relativi all'anno 2016).

1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

1.2.1. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* (ricorso n. 16643/09) - Sentenza 21 ottobre 2014 in materia di respingimenti

Con questa sentenza la Corte, richiamando le argomentazioni sviluppate nei *leading cases* in materia di respingimenti decisi dalla Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012⁷⁶, ha condannato nuovamente l'applicazione automatica, da parte degli Stati membri, del meccanismo previsto dal Regolamento di Dublino. Nella specie, l'Italia, respingendo indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, un certo numero di cittadini stranieri verso la Grecia (Stato membro di primo ingresso nell'UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo⁷⁷) ha violato l'articolo 4, Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri), l'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo), combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo 4.

I giudici di Strasburgo hanno rimarcato come le difficoltà che gli Stati possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo, non possano giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli (§ 224), ritenendo pertanto essersi concretizzata, nella fattispecie esaminata, la violazione dell'articolo 4, Protocollo 4.

⁷⁶ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 74 e 155 e seguenti.

⁷⁷ Sentenza H.H. c. Grecia del 9 ottobre 2014

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

Un ulteriore aggiornamento del bilancio d'azione presentato dall'Italia il 23 luglio 2015⁷⁸ è stato pubblicato il 16 marzo 2017 ed è stato esaminato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella 1288ma riunione, svoltasi il 6 e 7 giugno 2017.

Nella decisione, approvata senza dibattito, il Comitato dei ministri ha invitato le autorità italiane a fornire informazioni complementari sui passi intrapresi al fine di chiarire la situazione attuale dei tre ricorrenti (Karimi, Zaidi e Azimi) che non hanno ottenuto protezione internazionale in Italia.

Quanto alle misure generali, il Comitato dei ministri, preso positivamente atto delle informazioni fornite, ha ritenuto tuttavia che queste non evidenziassero il superamento di tutte le inefficienze messe in luce dalla sentenza sul trattamento riservato nei porti adriatici ai migranti.

Le ulteriori informazioni richieste dal Comitato dei ministri sono state rese, a fine settembre 2017, dal Ministero dell'interno, con una esauriente relazione ed è presumibile una rapida chiusura del caso.

In particolare, il Ministero ha evidenziato la sostanziale riduzione dei casi di respingimento verso la Grecia, eseguiti dagli Uffici della polizia di frontiera di Ancona, Bari, Brindisi e Venezia, tenuto conto del notevole aumento del flusso migratorio proveniente dalla Grecia, ascrivibile alla chiusura della c.d. "rotta balcanica", che ha determinato una ripresa considerevole del flusso migratorio via mare: si deve considerare che nell'anno 2017 gli sbarchi sono stati pari a 119.310.

Quanto ai richiesti chiarimenti in tema di accoglienza nei porti adriatici, il citato Ministero ha specificato che le modalità sono le stesse applicate su tutto il territorio nazionale nell'ambito del sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale, previsto dalla legislazione (decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142) in favore degli immigrati presenti nel territorio italiano, in attuazione della direttiva 2013/33/UE⁷⁹.

Il Ministero ha confermato che le nuove procedure pongono particolare attenzione alle esigenze dei migranti, prevedendo sin dalla fase dell'arrivo, misure concrete per rendere effettiva, in condizioni di legalità, la loro permanenza sul territorio dello Stato.

In tale contesto è stato elaborato, d'intesa con l'ANCI, il piano nazionale di ripartizione⁸⁰, diretto ad assicurare, attraverso la piena condivisione con i sindaci, una distribuzione equilibrata e sostenibile dei migranti su tutto il territorio nazionale secondo un criterio di proporzionalità tra la

⁷⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 126.

⁷⁹ Per un migliore approfondimento del Servizio che gestisce il sistema di accoglienza in Italia si rinvia al sito <https://www.sprar.it/>

⁸⁰ Cft il sito <https://www.sprar.it/piano-di-ripartizione-e-clausola-di-salvaguardia>

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

popolazione residente e il numero dei richiedenti asilo, nell'ottica di una "accoglienza diffusa", al fine di promuovere le migliori condizioni possibili per favorire l'integrazione.

Si è anche intervenuti per migliorare le condizioni di ospitalità dei richiedenti asilo, che trovano accoglienza nei Centri appositamente dedicati, per i quali nel 2017 è stato approvato un nuovo schema di capitolato di appalto, d'intesa con l'ANAC, per regolare l'affidamento delle forniture dei beni e servizi necessari, finalizzato a garantire una migliore uniformità sul territorio dei centri di accoglienza.

Il sistema prevede, inoltre, una procedura di monitoraggio e controllo sui centri attivati nell'ambito dell'emergenza sbarchi.

L'obiettivo è quello di continuare a migliorare gli standard qualitativi dell'accoglienza attraverso una sempre più puntuale individuazione dei bisogni specifici, delle procedure di selezione dei soggetti gestori dei centri, nonché attraverso la verifica degli adempimenti contrattuali.

A tal fine è in fase di attuazione il progetto "*Monitoring and improvement of reception conditions*" (MIRECO), finanziato con risorse europee del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), volto a valutare i servizi offerti nelle strutture di prima e seconda accoglienza, nonché nei centri dedicati ai minori stranieri non accompagnati.

1.2.2. *Cestaro c. Italia* (ricorso n. 6884/11) - Sentenza 7 aprile 2015 in materia di divieto di tortura e di trattamento umano o degradante

Si ricorda che con la sentenza in esame, riguardante gli episodi di violenza, verificatisi in occasione del Vertice G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini, la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto entrambi i profili, sostanziale e procedurale.

Quanto al primo profilo, la Corte ha ravvisato nei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia, il risultato dell'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente.

Quanto al profilo procedurale, la Corte ha valutato il caso alla luce dei propri principi in materia di "inchiesta ufficiale effettiva" secondo cui è tale solo un'inchiesta avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Ma, condizione preliminare, affinché un'inchiesta sia effettiva, è che lo Stato abbia adottato una legislazione che punisca le pratiche contrarie all'articolo 3, in modo da consentire all'autorità giudiziaria di perseguire questi illeciti, di valutarne la gravità, di pronunciare pene adeguate e di escludere l'applicazione di qualsiasi misura che possa alleggerire eccessivamente la sanzione, a scapito del suo effetto preventivo e dissuasivo.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Nel condannare l'Italia, la Corte ha sottolineato **il carattere strutturale della violazione accertata**, imputabile alla mancanza, nella legislazione penale italiana, di una adeguata previsione normativa, dotata altresì di un severo quadro sanzionatorio, per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3 (il che fa sì che la prescrizione, come l'indulto, possono in pratica impedire la punizione dei responsabili sia degli atti di "tortura" che dei "trattamenti inumani" e "degradanti", anche ad onta degli sforzi dispiegati dalle autorità precedenti e giudicanti).

Per quanto riguarda i rimedi da adottare la Corte ha rammentato che gli obblighi positivi imposti allo Stato dall'articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adeguato prevedendo disposizioni penali efficaci. La Corte ha invitato quindi lo Stato italiano a dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rispetto all'articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastano con la giurisprudenza della Corte.

STATO DI ESECUZIONE

Nel corso del Comitato dei ministri CM-DH, svoltosi dal 7 al 10 marzo 2017 è stata assunta una decisione interlocutoria sul caso.

I delegati hanno notato che, in ragione della prescrizione, non è stato possibile - a livello interno - aprire una nuova inchiesta sugli atti di tortura subiti dal ricorrente nel corso dell'operazione di polizia all'origine della sentenza e hanno concordato "sull'impossibilità di prendere alcuna misura individuale relativamente al caso".

Nella predetta decisione, il Comitato ha invece chiesto all'Italia di accelerare i tempi per l'introduzione delle disposizioni penali che consentano di sanzionare adeguatamente i responsabili di atti di tortura e maltrattamenti.

Si è già riferito nella precedente Relazione dei lavori in corso a livello parlamentare per l'introduzione del reato di tortura⁸¹: la normativa a cui si è fatto riferimento è stata approvata con la legge 14 luglio 2017, n. 110, recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano"⁸².

L'articolo 1 della novella legislativa introduce i reati di tortura (art. 613-bis c.p.) e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura (art. 613-ter c.p.).

L'articolo 2, invece, modifica l'articolo 191 c.p.p. relativo alle "prove illegittimamente acquisite", attraverso l'aggiunta del comma 2-bis, che pone il divieto di utilizzare informazioni o dichiarazioni ottenute mediante il delitto di tortura, salvo contro le persone accusate di tale delitto ed al solo fine di provarne la penale responsabilità. L'articolo 3 modifica l'articolo 19 del Testo unico

⁸¹ Cfr. Relazione al Parlamento anno 2016 pag. 171.

⁸² Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 18 luglio 2017, n. 166.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di *non refoulement* (prevedendo un comma aggiuntivo secondo cui “Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.), e, da ultimo, l'articolo 4 interviene in materia di immunità, anche di diritto internazionale, vietandone il riconoscimento a favore di stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per tortura in altro Stato o da un Tribunale internazionale.

A seguito dell'approvazione della sopracitata legge, l'ambasciatore italiano presso il Consiglio d'Europa ha inviato al competente Servizio per l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU una comunicazione, datata 12 luglio 2017, finalizzata ad ottenere la chiusura del caso, che dovrebbe avvenire a breve.

Dopo quasi 30 anni dalla ratifica della Convenzione ONU contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumani e degradanti del 1984⁸³, finalmente l'Italia può affermare di avere posto rimedio al così stigmatizzato grave e protratto inadempimento.

Peraltro, per lo Stato italiano, il divieto di tortura doveva già ritenersi previsto dall'articolo 13, quanto comma, della Carta costituzionale, per il quale “E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà”.

Si deve comunque riconoscere che i lavori parlamentari per l'introduzione del reato di tortura hanno visto un'accelerazione a seguito della reiterazione della condanna a carico dell'Italia sul caso *Bartesaghi, Gallo et altri. c. Italia* (infra capitolo), concernente fatti analoghi a quelli oggetto della sentenza *Cestaro*, censurando ancora una volta l'intollerabile assenza di una fattispecie di reato *ad hoc*, idonea a sanzionare adeguatamente ed in maniera efficace ogni atto di tortura, nonché l'ineffettività della fase di indagine ed accertamento delle responsabilità penali dei soggetti coinvolti.

La fattispecie delineata dall'articolo 613-bis c.p. accoglie una nozione di tortura, definita in dottrina a “disvalore progressivo”, posto che il legislatore si è determinato ad inglobare nel nuovo reato sia il fenomeno della tortura comune, commissibile da chiunque, sia quello della c.d. “tortura di Stato”, collocata, nel secondo comma della medesima disposizione.

1.2.3. Di Sarno e altri c. Italia (ricorso n. 30765) - Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale

Il Servizio esecuzioni del Consiglio d'Europa ha sollecitato la presentazione del bilancio d'azione a seguito della condanna inflitta all'Italia con la sentenza *Di Sarno*, avente ad oggetto il ricorso proposto da residenti e lavoratori di un comune campano che avevano lamentato come “la

⁸³ Conclusa a New York il 10 dicembre 1984 e Ratificata dall'Italia nel 1989.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

cattiva gestione da parte delle autorità italiane del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione"; tutto ciò con grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

Ad avviso della Corte Edu, nel caso di specie "l'incapacità prolungata delle autorità italiane nel garantire il buon funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha lesa il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale. Viceversa, per quanto riguarda il profilo procedurale, la Corte ha ritenuto che non vi è stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane avevano adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania.

STATO DI ESECUZIONE

Si è riferito nella Relazione per il 2016 come il Comitato dei ministri abbia valutato il piano di azione presentato ad aprile 2016, prendendo atto delle misure adottate in ordine alla raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani in Campania. Ha, inoltre, riconosciuto che non si erano più verificati episodi di accumulo di rifiuti nelle strade negli ultimi quattro anni, nonché gli incoraggianti risultati raggiunti nella raccolta differenziata. Ciò considerato, il Comitato ha chiesto alle Autorità di essere informato sull'impatto delle misure già adottate, di adottarne di nuove, finalizzate ad evitare il ripetersi di situazioni critiche, di conoscere quali meccanismi di monitoraggio siano stati istituiti e se ci siano raccomandazioni in proposito, nonché come si possa assicurare il ristoro dei danni subiti dai cittadini a causa della cattiva gestione della raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Con riferimento alle informazioni richieste, il Ministero della giustizia ha reso noto gli elementi forniti dalla corte d'appello di Napoli che ha segnalato (pur avvertendo delle difficoltà dell'interrogazione statistica) che presso i tribunali di Napoli Nord, Avellino e Benevento non risultano intraprese azioni risarcitorie per danni derivanti da un eccessivo accumulo di rifiuti nei comuni che ricadono nella giurisdizione di tali tribunali.

1.2.4. *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n.16483/12) - Sentenza (CG) 15 dicembre 2016, in materia di espulsione di immigrati clandestini.

Con la sentenza del 1° settembre 2015⁸⁴, la Corte europea aveva accolto il ricorso di tre cittadini tunisini, che avevano lamentato il trattamento subito presso l'isola di Lampedusa e presso il porto di Palermo in occasione del loro sbarco irregolare sulle coste italiane avvenuto nel settembre

⁸⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 27.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

del 2011, e aveva condannato l'Italia al pagamento di una somma pecuniaria per la violazione delle seguenti disposizioni della Convenzione:

- articolo 3, in relazione al trattamento disumano e degradante subito per le condizioni a bordo della nave e nel centro di prima accoglienza;
- articolo 5, per l'asserita privazione arbitraria della libertà;
- articolo 4, Protocollo 4, per essere stati sottoposti ad una espulsione collettiva.

La Grande Camera, adita dallo Stato italiano, ha confermato la sentenza del 1° settembre 2015, con riferimento alla violazione dell'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4, della Convenzione, condividendo le argomentazioni della Sezione Seconda alla base della constatazione di violazione. Si ricorda, sul punto, che i ricorrenti avevano lamentato di essere stati arbitrariamente privati della libertà, perché non avevano potuto liberamente allontanarsi dal CSPA di Lampedusa e dalle navi, ed erano stati costantemente sorvegliati dalla polizia; avevano lamentato, inoltre, di non aver avuto spiegazioni circa le ragioni del trattenimento e i mezzi per proporre ricorso.

Con riferimento alla base legale della privazione della libertà quale requisito imposto dall'articolo 5, paragrafo 1, la Grande Camera ha osservato come *“le disposizioni applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare manchino di precisione. Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà de facto, in quanto il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria, il che, anche nell'ambito di una crisi migratoria, non può conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria.”* (§ 106). Sulla base di tali considerazioni la Corte è giunta alla conclusione che *“la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà. Pertanto tale privazione della libertà non può essere considerata «regolare» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.”* (§ 107).

Quanto alle disposizioni di cui al medesimo articolo, paragrafi 2 e 4, prevedenti, rispettivamente, l'obbligo di informazione dei motivi di arresto e di ogni accusa formulata a carico della persona privata della libertà e il diritto, per tale persona, di contestare la misura privativa adottata, la Grande Camera ha rilevato che, nonostante fosse plausibile che i tre ricorrenti fossero a conoscenza del loro *status* di migranti irregolari, non vi era prova che gli stessi avessero ricevuto alcuna specifica informazione in ordine ai presupposti ed alla durata del trattenimento. Dalla violazione dell'obbligo informativo la Corte ha fatto discendere anche la conseguente violazione del diritto a un ricorso effettivo, tutelato dall'articolo 13 CEDU: posto che i migranti non erano stati informati delle ragioni poste alla base della loro detenzione, il diritto di ricorrere contro tale misura era comunque privo di ogni contenuto effettivo.