

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. LXXXIV**  
**n. 4**

## RELAZIONE

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

(Anno 2010)

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

**Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza  
del Consiglio dei ministri**

(LETTA)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 28 giugno 2011**  
—————



## SOMMARIO

## Premessa

I.	Il sistema di protezione dei diritti umani dopo il trattato di Lisbona: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	9
	1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	9
	2. L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU	13
	2.1 Profili problematici	13
	3. L'entrata in vigore del protocollo n. 14, la conferenza di Interlaken sul futuro della Corte europea ed i seguiti di Interlaken	18
II.	La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nell'applicazione della giurisprudenza nazionale e comunitaria	27
	1. La giurisprudenza nazionale	27
	1.1 Il rapporto tra la Convenzione europea e la Costituzione: la posizione della Corte Costituzionale	27
	1.1.1 In particolare, la sentenza n. 311 del 2009	31
	1.2 I principi della Convenzione europea nell'applicazione della giurisprudenza di legittimità e di merito	35
	1.3 Il rapporto tra le norme della Convenzione europea e le disposizioni del Trattato dell'Unione europea, in particolare dopo il Trattato di Lisbona, dal punto di vista dei giudici dell'Unione europea	40
III.	Analisi del contenzioso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo	45
	1. Andamento del contenzioso europeo	45
	2. La posizione italiana	46
	2.1 L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	46
	2.2 Analisi per tipologia di violazione	47
	2.3 Le sentenze nei confronti dell'Italia	48
	2.3.1 In materia di pubblicità dei processi e applicazione delle misure di prevenzione	48
	2.3.2 In materia di detenzione in regime di 41-bis della legge n. 354 del 1975	50
	2.3.3 In materia di controllo della corrispondenza	51
	2.3.4 In materia di espropriazione	51
	2.3.5 In materia di indennità di occupazione	53
	2.3.6 In materia di ragionevole durata del processo	54
	2.3.7 In materia di applicazione retroattiva di una norma tributaria	56
	2.3.8 In materia di immunità parlamentare	56
	2.3.9 In materia di espulsioni	57

2.3.10	In materia di applicazione di misure di sicurezza	59
2.3.11	In materia di garanzia del contraddittorio	60
2.3.12	In materia di famiglia	61
2.3.13	In materia di sussidi pubblici alle imprese	62
3.	I temi sensibili evidenziati dalle sentenze della Corte europea	63
3.1	Eccessiva durata delle procedure giudiziarie e legge Pinto	63
3.2	Ritardi nelle decisioni in materia di applicazione del regime speciale ex art. 41- <i>bis</i> Ordinamento Penitenziario	65
3.3	Espulsioni e respingimenti di stranieri	66
3.4	Equità della procedura	67
3.5	Immunità dalla giurisdizione	68
3.6	Diritto di famiglia	69
3.7	Ordinamento penitenziario	69
4.	Questioni rilevanti decise nei confronti di altri Stati aderenti alla Convenzione europea	70
4.1	Sentenze di interesse per l'Italia	70
5.	Affari contenziosi pendenti	73
IV.	Esecuzione degli obblighi derivanti dalle pronunce della Corte europea	79
1.	Misure di carattere generale	79
1.1	Interventi in materia di giustizia	79
1.1.1	Il cd. processo breve	82
1.2	Il riordino del processo amministrativo	82
1.3	Interventi in materia di sovraffollamento delle carceri	83
2.	I regolamenti amichevoli	84
3.	I risarcimenti	85
4.	L'azione di rivalsa	86
V.	Il controllo dell'esecuzione	91
1.	Il controllo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	91
1.1	Piano d'azione e Action report	91
1.2	Le risoluzioni adottate nei confronti dell'Italia	92
2.	Incontri e convegni	94
VI.	Documenti	97
1.	Elenco delle decisioni della Corte europea di irricevibilità e radiazione dal ruolo nell'anno 2010	97
2.	Risoluzione Melegari, Morselli, Falzarano e Balletta, Esposito e Della Vecchia (versione francese)	99
3.	Risoluzione Bagarella (versione francese)	102
4.	Risoluzione Montani (versione francese)	105

5. Risoluzione sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo concernente la durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia	108
6. Risoluzione sull'esecuzione di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo per 13 affari contro l'Italia	112
7. Risoluzione Citarella, Votto, Votto Renato, La Fazia, Di Crosta, Massimo Maria Assunta, Cifra, D'Apolito, Puzella Ecosentino, Moroni, Valentini, Fabiano & Furno	114
8. Risoluzione Principe e altri	117
9. Risoluzione Ben Khemais	119
10. Risoluzione Riolo	121
11. Risoluzione Guidi, De Pace e Zara	124
12. Risoluzione Sarnelli e Matteoni e altri	127
13. Risoluzione Covezzi e Morselli	131
14. Risoluzione Grasso, Casotti, Cresci, Mazzon, Gianvito, Scorziello & Giuseppe Scarnella e altri	134
15. Risoluzione Annunziata e Salvatore Piacenti	137
16. Risoluzione Todorova	140
17. Risoluzione Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani e Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani n. 2	143
18. Risoluzione Gennari, Perinati e Pierotti	146

Nel presentare la quinta edizione della relazione al Parlamento in attuazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007, mi sia consentito tributare il dovuto riconoscimento agli sforzi compiuti dalla Corte di Strasburgo nel complesso campo della tutela dei diritti umani, ma anche a tutte quelle amministrazioni dello Stato, compresa la Camera dei deputati, che hanno coltivato con attenzione e lungimiranza la giurisprudenza che in questi anni è andata sviluppandosi, interagendo non solo con quella ordinaria, amministrativa e contabile, ma anche costituzionale e comunitaria.

Le fondamentali sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007, che avevano assegnato alla Convenzione un posto preciso nell'ambito della gerarchia delle fonti, sono state poste davanti alla dura prova della storia ad esse successiva ed a tendenze di opinione fortemente diverse, concernenti i limiti e le competenze dell'ambito di tutela dei diritti umani, con il costante rischio di una disapplicazione diffusa e incontrollata delle leggi e dei regolamenti nazionali.

D'altra parte, l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione per la tutela dei diritti umani lascia intravedere interessanti e complessi scenari sui rapporti tra la stessa giurisprudenza della Corte del Lussemburgo e quella di Strasburgo.

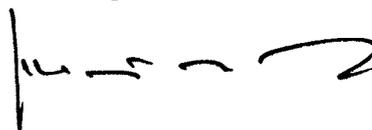
Non è fuor di luogo affermare che l'attuale è un momento di autentica transizione e che la stessa funzionalità della Corte di Stasburgo è da valutare con attenzione e profondità per aumentarne, certamente, il grande ruolo nell'affermazione e difesa dei diritti umani, ma renderla, anche, sempre più preziosa nello svolgimento di un compito di sussidio alle giurisdizioni domestiche. La presente relazione, a differenza delle edizioni precedenti, contiene una specifica analisi dei momenti vissuti dalle istituzioni giudiziarie coinvolte ed un tratteggiamento dei futuri scenari dei rapporti tra loro.

Nel contempo, per parte sua, il Governo proseguirà l'attività normativa ed amministrativa indispensabile per dare attuazione alle decisioni e rimedio alle carenze, a volte strutturali, dell'ordinamento interno, dimostrando, di converso, anche col suo importante, concreto contributo, la necessaria attenzione alla funzionalità della Corte.

Sotto il primo profilo, fra gli interventi prioritari previsti, vi è l'impegno, ampiamente conosciuto e pertinacemente sviluppato in una serie di iniziative, diretto a consentire la definizione dei procedimenti giudiziari in tempi sempre più brevi, sia creando meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, sia ridisegnando le regole del processo civile, a volte troppo appesantite da una mentalità e da schemi propri di epoche lontane.

La presente relazione, redatta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, che si rapporta sempre più e meglio con la nostra infaticabile Rappresentanza presso il Consiglio d'Europa di Strasburgo, aspira, così, ad essere uno strumento sempre più utile per tutti i cultori della materia della tutela dei diritti umani.

Gianni Letta



IL SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI DOPO  
IL TRATTATO DI LISBONA: LA CARTA DEI DIRITTI  
FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA E L'ADESIONE  
DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CONVENZIONE EUROPEA  
PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO  
E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI



# I IL SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI DOPO IL TRATTATO DI LISBONA: LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA E L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

## I. LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Con l'entrata in vigore, per i Paesi aderenti all'Unione Europea, del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, si sono aperti nuovi orizzonti all'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il Trattato prevede, infatti, anche la futura adesione dell'Unione Europea alla Convenzione ed apre nuovi spazi al diritto europeo dei diritti della persona umana, istituendo la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". In particolare, nel Trattato sull'Unione europea (TUE), con il Trattato di Lisbona, è stato inserito un nuovo testo dell'articolo 6, che consacra il ruolo centrale conferito ai diritti umani dall'Unione. L'operazione comporta sia il riconoscimento, da parte dell'Unione, della forza giuridicamente vincolante della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (§ 1), sia l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (§ 2), la quale, unitamente alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dovrebbe costituire una delle fonti dei principi generali di diritto dell'Unione Europea (§ 3)<sup>1</sup>.

In forza del nuovo articolo 6 del Trattato, la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" diverrebbe giuridicamente vincolante, il che ne comporta l'azionabilità ed il rispetto da parte delle istituzioni, degli organi e delle agenzie dell'Unione, nonché degli Stati membri, in diretta connessione alle iniziative volte a dare attuazione al diritto dell'Unione. Si ricorda che la Carta fu proclamata una prima volta a Nizza il 7.12.2000 ma, fino al Trattato di Lisbona, è stata vincolante unicamente sotto un profilo morale e, dunque, non prettamente giuridico. Con la Carta, i diritti fondamentali dovrebbero diventare più visibili e più trasparenti nell'Unione Europea; con il richiamo espresso, fatto nel Trattato alla Carta, inoltre, dovrebbe essere assicurata la sicurezza giuridica e migliorata la protezione dei diritti.

La Carta non è una perfetta copia della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). A tal proposito, qualche esempio in merito può essere chiarificatorio: a parte, infatti, un innovativo art. 1 che stabilisce che *"la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata"*, a proposito - per esempio - del rispetto della privacy, la Carta non prevede solo, all'art. 7, una protezione di tipo statico sul modello dell'art. 8 della Convenzione europea, ma inserisce, all'art. 8,

<sup>1</sup> *Articolo 6* (ex articolo 6 del TUE):

"1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali."

un inedito “*diritto alla protezione dei dati di carattere personale*”, dunque, ben più pregnanti controllo e protezione, di tipo dinamico, sullo svolgersi continuo dei dati personali sensibili. L’art. 14, nel disciplinare il diritto all’istruzione, lo estende all’accesso alla formazione professionale continua (§1) e, a proposito del diritto dei genitori di educare i figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, parla di diritto di provvedere all’educazione e all’istruzione secondo tali convinzioni e non anche di diritto al rispetto di esse indicato dall’art. 2 del Protocollo addizionale della CEDU. Vi è, infine, un apposito Capo IV dedicato alla “*solidarietà*”, regolante i diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro, di cui non vi è traccia nella CEDU.

Anche se la Carta avrà efficacia giuridica formale solo per gli atti dell’Unione, e non anche per quelli degli Stati, è probabile che continuerà ad applicarsi, per questi ultimi, la dottrina prevalente che ha inteso riconoscere alla Carta valore ricognitivo-interpretativo dei diritti fondamentali tutelati a livello europeo. E’ da osservare che risultano finora frequenti applicazioni della allora “Carta di Nizza”, ora “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”, nella giurisprudenza, segnatamente straniera, specie tedesca<sup>2</sup> e spagnola, ma anche italiana; ne deriva dunque che la Carta, pur carente di efficacia formale, trova applicazione concreta nella giurisprudenza nazionale grazie alla sola forza dei diritti da essa stabiliti.

Affinché i diritti indicati dalla Carta siano rispettati, occorre naturalmente prevedere rimedi giurisdizionali interni nell’ipotesi di asserita loro violazione. A tale scopo, l’articolo 47 della Carta, allo stesso modo, peraltro, degli articoli 6 e 13 della CEDU, stabilisce un diritto di ricorso generale, dunque un modello di protezione aspecifico; non si prevede, cioè, un ricorso speciale e specifico per la violazione dei diritti umani, sul modello del *recurso de amparo spagnolo* o del *Bundesverfassungsbeschwerde tedesco*. In ogni caso, l’art. 19 §1 TUE stabilisce l’obbligazione degli Stati membri di prevedere vie di ricorso, necessarie per assicurare una protezione giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione.

Con il mutamento della metodologia dei “tre pilastri<sup>3</sup>”, pur prevedendosi la conservazione di procedure particolari nel settore della politica estera e di sicurezza (PESC) nonché in quello della difesa, la maggior parte dei settori sarà retta dal meto-

---

<sup>2</sup> La Corte Costituzionale tedesca, nell’esaminare la compatibilità costituzionale di una legge antiterrorismo che, attraverso sofisticate tecnologie, consentiva di accedere all’archivio informatico di altrui computers, ha stabilito che tale disposizione violava il diritto dell’individuo all’integrità e confidenzialità degli strumenti tecnologici di cui lo stesso dispone, atteso che la persona va considerata non solo nella sua fisicità ma anche nel modo con cui si attrezza per stare al mondo e per relazionarsi con gli altri. Anche la Corte Costituzionale italiana risulta aver più volte citato, nelle sue pronunce, la Carta di Nizza, una volta proprio in tema di indagini invasive effettuate per mezzo di video-riprese in un domicilio privato (sentenza n. 135/02).

<sup>3</sup> A seguito del Trattato di Maastricht, l’Unione Europea si articolava su tre livelli:

- *Primo pilastro*, rappresentato dalla Comunità Europea che agisce in via esclusiva nel campo delle politiche comuni, e cioè l’agricoltura, i trasporti, i rapporti commerciali con i paesi terzi nonché per tutto ciò che attiene alla realizzazione del mercato interno, simboleggiato dalle quattro libertà fondamentali - libertà di circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali, oltre che da un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata in detto mercato interno.

- *Secondo pilastro* (titolo V del Trattato), ossia la politica estera e di sicurezza comune con l’obiettivo di far risaltare l’identità della Comunità nel consesso internazionale.

- *Terzo pilastro* (titolo VI del Trattato), inerente la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Tale terzo pilastro mirava a garantire ai cittadini un elevato livello di sicurezza, mediante l’elaborazione di politiche di prevenzione e di repressione della criminalità, attraverso una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali e, ove necessario, il ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale (artt. 31 e 32, UE).

do comunitario e non più dal metodo intergovernativo<sup>4</sup>. Ciò comporta che, mentre con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), gli aspetti inerenti la materia dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione e le altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone (che rientrano nel campo della giustizia e degli affari interni) erano già stati "comunitarizzati", retti, cioè, dal metodo comunitario dopo una fase transitoria di cinque anni, con il Trattato di Lisbona, la Corte di Giustizia diverrà competente a conoscere le questioni legate al titolo IV del TUE, riguardanti la cooperazione di polizia e di giustizia in materia penale: i giudici nazionali potranno, dunque, adire la Corte in via pregiudiziale<sup>5</sup> nelle materie della sicurezza, delle politiche di prevenzione e di repressione della criminalità, della cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali, ecc. (le materie del cd. spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'ex III Pilastro). La politica estera e di sicurezza comune, come quella della difesa, restano, in gran parte, sottratte alla competenza della Corte, salvo per quanto riguarda il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, del Trattato sull'Unione europea (art. 275 TFUE): come, ad esempio, decisioni prese nell'ambito della lotta al terrorismo, quelle di sequestro o congelamento dei beni etc..

Il Trattato di Lisbona, inoltre, estende le categorie degli atti suscettibili di essere oggetto di ricorso: all'elenco degli atti già ricorribili, l'art. 263 § 4 aggiunge che la Corte "esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi... Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione". Questa modificazione permette di evitare in futuro di trovarsi in situazioni problematiche, come per esempio di fronte

<sup>4</sup> Il metodo comunitario poggia su una logica d'integrazione ed è segnatamente marcato dai seguenti elementi caratterizzanti:

- monopolio del diritto d'iniziativa della Commissione;
- ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio;
- ruolo attivo del Parlamento europeo (pareri, proposte di emendamento, ecc.);
- uniformità di interpretazione del diritto comunitario a cura della Corte di giustizia.

Il modo di funzionamento istituzionale del secondo e del terzo pilastro poggia invece su una logica di cooperazione intergovernativa (metodo intergovernativo), caratterizzata dalle seguenti peculiarità:

- diritto di iniziativa della Commissione limitato a determinati aspetti specifici, ovvero condiviso con gli Stati membri;
- ricorso generalizzato all'unanimità in sede di Consiglio;
- ruolo consultivo del Parlamento europeo;
- ruolo limitato della Corte di giustizia.

<sup>5</sup> Il procedimento di rinvio pregiudiziale è stato giustamente definito quale fondamento del diritto comunitario. Compito degli Stati membri è infatti di dare attuazione al Trattato istitutivo ed al diritto comunitario derivato, cosicché può accadere, e normalmente accade, che sorgano controversie dinanzi ai giudici nazionali circa l'applicazione, la portata e l'interpretazione delle disposizioni comunitarie. In questi casi il Trattato affida alla Corte di Giustizia il compito di assicurare la giusta e definitiva interpretazione alla norma comunitaria così da garantire l'uniforme interpretazione ed applicazione del diritto comunitario in tutti gli Stati membri ed impedire che in uno Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme comunitarie. Il procedimento di rinvio può essere avviato solo dai giudici nazionali allorché la questione interpretativa attinente al diritto comunitario sorga nell'ambito di una controversia e l'interpretazione della disposizione comunitaria sia necessaria per decidere la controversia stessa. Occorre anche aggiungere che la Corte non interpreta il diritto nazionale né applica il diritto comunitario a fattispecie concrete ma spesso dalle pronunce emesse emerge se la Corte ritiene o meno la norma nazionale compatibile con il diritto comunitario.

ad atti per i quali non è necessaria nessuna misura di esecuzione e per i quali non è previsto un ricorso giurisdizionale interno<sup>6</sup>.

La trasformazione della Carta in uno strumento giuridico dotato di possibilità di coercizione comporta che gli Stati membri disporranno di tre fonti normative di protezione dei diritti fondamentali: le costituzioni nazionali, la Convenzione e la Carta. Per quanto riguarda la Convenzione, anche precedentemente al Trattato di Lisbona, si ricorda che ai principi dalla stessa previsti veniva data applicazione dalla Corte di Giustizia attraverso la sua giurisprudenza pretoria: dalla sentenza *Hoechst/Commissione*, del 21 settembre 1989, la Corte di Giustizia ha fatto della Convenzione la sua sistematica e principale fonte di riferimento, affermando che essa “riveste un significato particolare”, espressione che si ritrova in numerose sentenze successive. Secondo alcuni, questa molteplicità di fonti e di regimi di protezione potrebbe determinare tensioni e confusioni, compromettendo la certezza giuridica. In realtà, la Carta non è una fonte esclusiva dei diritti fondamentali, né un’alternativa alla Convenzione, ma un completamento di quest’ultima. Anche prima della Carta, del resto, i rischi di divergenze giurisprudenziali tra la Corte di Strasburgo e quella del Lussemburgo erano sempre presenti, come testimoniato da alcuni casi emblematici<sup>7</sup>, che possono dimostrare la sussistenza di

<sup>6</sup> *Articolo 263* (ex articolo 230 del TCE)

“La Corte di giustizia dell’Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell’Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.

La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d’esecuzione.

Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell’Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti.

C 115/162 IT Gazzetta ufficiale dell’Unione europea 9.5.2008

I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell’atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza”.

<sup>7</sup> Nella sentenza *Bosphorus c. Irlanda del 30.6.05*, ad esempio, la Corte, in composizione di Grande Camera, si era occupata del sequestro di un aeromobile, disposto dalle autorità irlandesi in esecuzione delle sanzioni contro l’ex Jugoslavia, decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con Risoluzione del 17 aprile 1993, ed applicate dalla Comunità Europea. Tale sequestro fu portato dai giudici irlandesi, con il meccanismo del rinvio pregiudiziale interpretativo previsto dall’art. 234 T.U.E., all’attenzione della Corte di Giustizia della C.E. Con tale rinvio si richiedeva alla Corte del Lussemburgo di pronunciarsi circa la questione se la Risoluzione si applicasse anche ad un aeromobile di proprietà dell’ex Jugoslavia e noleggiato ad una società in cui quest’ultimo Paese non appariva avere alcuna proprietà o controllo azionario. La Corte aveva concluso per l’applicabilità, malgrado non si evidenziassero elementi che permettessero di dubitare della buona fede della società noleggiatrice. A questo punto la società si era rivolta alla Corte europea dei diritti dell’uomo, asserendo la pretesa violazione dell’art. 1 Protocollo n. 1 alla Convenzione, e cioè del diritto al rispetto della proprietà. La Corte di Strasburgo, con la sentenza menzionata emessa dalla Grande Camera, aveva, da un lato, affermato la sua competenza, sia *ratione personae* che *ratione materiae*, ed aveva, dall’altro

pericoli sottesi alla coesistenza di due sistemi di protezione dei diritti umani, per di più sovrapposti ai sistemi nazionali. Due dei presupposti, affinché si realizzi una loro complementarità funzionale ed una loro armoniosa coesistenza normativa, sono costituiti dal dialogo continuo tra le corti e dal mantenimento di una rigida coerenza giurisprudenziale.

La Carta, evocata al primo comma dell'art. 6 T.U.E., rappresenta uno strumento normativo che già riprende i diritti previsti dalla Convenzione, ma dovrebbe rappresentare anche la migliore espressione materiale delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Le altre due fonti di principi generali di diritto debbono la loro inclusione, frutto di un lungo dibattito, come strumento per garantire "un dinamismo" nella protezione dei diritti fondamentali e consentire, dunque, alla Corte di Giustizia di completare il catalogo dei diritti riportabili alla Carta, tenendo conto dell'evoluzione della società. Questi principi generali dovrebbero collocarsi come "fonte sussidiaria e complementare" rispetto alla Carta e non come "fonte equivalente e concorrente" (secondo l'espressione usata dal presidente della Corte di Giustizia).

## 2. L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

### 2.1 Profili problematici

L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, prevista dal secondo comma del citato art. 6, dovrebbe consentire, alle istituzioni comunitarie europee, di prendere parte ad un procedimento dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, nel momento in cui ad essere oggetto di ricorso sia un atto comunitario. Allo stesso modo, ogni Stato membro, coinvolto in una procedura con implicazioni comunitarie, potrebbe invitare l'Unione ad intervenire quale terza parte *ad adiuvandum*: l'adesione avrebbe, dunque, l'effetto di portare l'Unione, al pari degli Stati membri, nell'orbita del controllo giurisdizionale esterno nella specifica tematica del rispetto dei diritti umani. Il tema è di estrema delicatezza ed è seguito da un'apposita Commissione. I punti di maggior rilievo riguardano l'applicabilità

---

lato, escluso la violazione in base alla presunzione generale secondo cui i trattati comunitari recepiscono le norme della Convenzione dei diritti dell'uomo e gli organi comunitari operano nel rispetto di tali norme, con la conclusione che il diritto comunitario offriva una "protezione equivalente" a quella del sistema convenzionale.

All'attenzione della Corte di Strasburgo è stato recentemente portato anche un ricorso, il n. 35524/06 *Artemi e Gregory c. Francia* ed altri 21 Paesi dell'Unione Europea, tra cui l'Italia, che prendeva spunto da una doglianza avanzata da due ricorrenti residenti nel Regno Unito i quali lamentavano di non potersi recare a Cipro Nord a causa di una clausola del trattato di adesione di Cipro all'U.E., che escludeva quella zona, sotto la giurisdizione di fatto della Turchia, dalla libera circolazione europea. Gli Stati europei risultavano implicati nel caso per aver firmato il suddetto trattato anche se in ogni caso tali Stati, ad esclusione di Cipro, non avevano competenza territoriale, né di fatto né di diritto, sull'isola del Mediterraneo ed essi, di conseguenza, non avevano neppure il potere di dare esecuzione al trattato. Il caso è stato poi radiato dalla Corte con decisione del 30 settembre 2010 ma solo perché i ricorrenti non avevano inteso coltivarlo.

Ancora: con sentenza del 21 gennaio 2011 emessa nel caso *M.S.S. contro Belgio e Grecia*, la Corte Europea ha stabilito che il Belgio, trincerandosi dietro l'obbligo di rispettare il Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, sui criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, e così decidendo di consegnare un cittadino afgano entrato in Europa dalla Grecia a questo ultimo paese, ha violato, tra gli altri, l'articolo 3 della Convenzione, che vieta i trattamenti disumani e degradanti, attese le gravi violazioni relative al trattamento dei richiedenti asilo compiute nel paese ellenico.

dell'istituto processuale del litisconsorzio ed i rapporti con il Consiglio d'Europa. In un documento sottoscritto nel gennaio 2011 dai Presidenti delle Corti del Lussemburgo e di Strasburgo il previo coinvolgimento della Corte di Giustizia non è condizionato alla circostanza che l'UE abbia lo status di litisconsorte passivo. Sarebbe che, solo collegando il coinvolgimento della Corte di Giustizia al meccanismo del *co-respondent*, sarebbe possibile un'accettazione a livello politico del previo coinvolgimento della Corte a livello generale.

L'altra questione di rilievo riguarda la partecipazione dell'Unione e degli Stati membri al Comitato dei Ministri, il quale è competente a pronunciarsi sull'adempimento delle parti contraenti ad eventuali decisioni della Corte di Strasburgo. I rappresentanti dell'Unione e dei suoi 27 Stati membri potrebbero votare in modo compatto nel Comitato (composto da 47 parti contraenti) impedendo di fatto e sempre un voto negativo nei confronti dell'Unione. In effetti, nel sistema dei trattati non vi è alcuna disposizione che imporrebbe agli Stati membri l'obbligo di votare in modo omogeneo o secondo direttive predefinite a Bruxelles.

Dipenderà, dunque, dall'esito dei negoziati (che sono iniziati proprio nel 2010 e sono attualmente in corso) la scelta se l'Unione potrà stare in giudizio anche da sola o se invece sarà prevista la partecipazione congiunta di Unione e Stato membro (scelta quest'ultima più consona ogni qual volta sia difficile scindere preventivamente eventuali responsabilità dell'una o degli altri). Non sembra invece che l'Unione possa dirigere un ricorso contro uno Stato per violazione di uno o più principi convenzionali, né che, viceversa, uno Stato possa agire contro l'Unione dinanzi alla Corte europea, come previsto dall'art. 33 della Convenzione europea in tema di ricorsi interstatali: tale eventualità costituirebbe una violazione, nel primo caso, dell'art. 258 TFEU, nel secondo, degli artt. 263 o 265 TFEU<sup>8</sup>. Inoltre l'Unione, al pari degli Stati membri, potrà disporre di un giudice, in seno

<sup>8</sup> *Article 258 (ex-article 226 TCE)*

«Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

C 115/160 FR Journal officiel de l'Union européenne 9.5.2008

- *Article 263 (ex-article 230 TCE)*

La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Les actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

C 115/162 FR Journal officiel de l'Union européenne 9.5.2008

alla Corte, che la rappresenti. L'adesione, in ogni caso, non modificherebbe la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri: l'art. 6 TUE precisa, infatti, che tale adesione non accresce le competenze dell'Unione.

Gli scenari dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione sono ancora *in progress*. La Commissione europea ha adottato, a marzo 2010, un progetto di raccomandazione nell'ambito della procedura che culminerà con una decisione del Consiglio sull'apertura del suddetto negoziato di adesione. Nella raccomandazione sono delineati i cinque principi da seguire per l'adesione:

1. neutralità verso i poteri dell'Unione: l'adesione non dovrà comportare per le istituzioni e gli organi dell'Unione ulteriori poteri. Il Trattato impone alle istituzioni di osservare le condizioni di adesione prescritte dal Protocollo n. 8, il quale prevede, fra l'altro, che l'accordo di adesione, da un lato, debba "garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione" (art. 1) e, dall'altro, che esso non può incidere "sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni" (art. 2)<sup>9</sup>. Ne deriva, in sostanza, un principio di preservazione della specificità dell'Unione e del suo ordinamento, il che a sua volta comporta che la competenza della CEDU non potrà riguardare i Trattati dell'Unione ma solo il diritto comunitario derivato, rappresentato da quegli atti

---

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

- Article 265 (ex-article 232 TCE)

Dans le cas où, en violation des traités, le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de l'Union peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne en vue de faire constater cette violation. Le présent article s'applique, dans les mêmes conditions, aux organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer.

Ce recours n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution, l'organe ou l'organisme n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions, ou à l'un des organes ou organismes de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis".

<sup>9</sup> PROTOCOL N.8 RELATING TO ARTICLE 6 (6) OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION ON THE ACCESSION OF THE UNION TO THE EUROPEAN CONVENTION ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS THE HIGH CONTRACTING PARTIES, HAVE AGREED UPON the following provisions, which shall be annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty on the Functioning of the European Union:

Article 1: The agreement relating to the accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as the "European Convention") provided for in Article 6(2) of the Treaty on European Union shall make provision for preserving the specific characteristics of the Union and Union law, in particular with regard to: (a) the specific arrangements for the Union's possible participation in the control bodies of the European Convention; (b) the mechanisms necessary to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are correctly addressed to Member States and/or the Union as appropriate.

Article 2: The agreement referred to in Article 1 shall ensure that accession of the Union shall not affect the competences of the Union or the powers of its institutions. It shall ensure that nothing therein affects the situation of Member States in relation to the European Convention, in particular in relation to the Protocols thereto, measures taken by Member States derogating from the European Convention in accordance with Article 15 thereof and reservations to the European Convention made by Member States in accordance with Article 57 thereof.

Article 3: Nothing in the agreement referred to in Article 1 shall affect Article 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

posti in essere dagli organi comunitari (Consiglio Europeo, Parlamento Europeo, Commissione), attraverso specifici procedimenti deliberativi, nonché le decisioni della Corte di Giustizia;

2. neutralità verso gli obblighi degli Stati membri: l'adesione non dovrà accrescere tali obblighi come già risultano dalla sottoscrizione della Convenzione europea e dei suoi Protocolli. In altri termini, tutti gli Stati membri hanno sottoscritto la Convenzione e due dei protocolli aggiuntivi (n. 1 e n. 6), mentre non tutti hanno sottoscritto gli altri protocolli (nn. 4, 6, 7, 12, 13): l'adesione dell'Unione non comporterà per questi ultimi la conseguenza di essere legati a tali ultimi protocolli non sottoscritti, né peraltro significherà rinuncia implicita alle riserve formulate né alla possibilità di avvalersi del potere di deroga in caso d'urgenza previsto dall'art. 15 della Convenzione;

3. interpretazione autonoma del diritto dell'Unione: gli organi del Consiglio d'Europa, innanzitutto la Corte europea ed il Comitato dei Ministri, non dovranno, neppure implicitamente od incidentalmente, interpretare il diritto dell'Unione e, in particolare, le regole riguardanti i poteri delle istituzioni ed organi nonché i contenuti degli obblighi degli Stati membri, discendenti dal diritto dell'Unione: è il principio della primazia della Corte di Giustizia quale unico interprete del diritto dell'Unione;

4. pari opportunità per l'UE di partecipare, nella stessa misura degli Stati membri, alla Corte ed agli altri organismi del Consiglio d'Europa (in particolare, Assemblea Parlamentare e Comitato dei Ministri): rappresentanza per l'Unione, dunque, negli organi e nelle attività del C.d. E. al pari degli Stati;

5. mantenimento del sistema della Corte di Strasburgo: tale sistema, sotto il profilo sostanziale e procedurale, non dovrà subire modifiche, rispetto alla situazione attuale, a causa dell'adesione.

Malgrado non siano mancati coloro che hanno evocato i rischi di un'adesione incondizionata, la Commissione ha, fin dall'inizio, scelto di minimizzare i rischi prospettati, sostenendo, fra l'altro, che il controllo esterno della CEDU sull'Unione, in materia di rispetto dei diritti fondamentali, costituisce un obiettivo politico ed altamente simbolico che l'Unione deve assolutamente perseguire. L'analisi della giurisprudenza delle due Corti evidenzia un diverso approccio a problematiche analoghe, nonché il ricorso, talvolta, a parametri normativi differenti. Tale situazione potrebbe generare contrasti di giurisprudenza tra le due Corti, e, quindi, creare condizioni favorevoli per alimentare ricorsi a Strasburgo contro decisioni ed orientamenti relativi a questioni comunitarie, anche rilevanti.

Il problema principale dell'adesione dell'Unione alla Convenzione è, dunque, la difficoltà di conciliare il controllo della Corte di Strasburgo con il ruolo fondamentale che i Trattati attribuiscono alla Corte del Lussemburgo.

Un'adesione incondizionata potrebbe anche portare ad uno scenario del genere:

A) premesso che l'ordinamento comunitario prevede la non retroattività delle sentenze della Corte di Giustizia che abbiano concluso per l'incompatibilità di norme statali con obblighi comunitari, qualora l'effetto retroattivo sia destinato a produrre gravi conseguenze economiche e sociali per le imprese interessate (sentenza *Defrenne*) o per gli interessi economico-finanziari degli Stati membri (sentenza *Stradasfalti*), compresi quelli fiscali, per la Corte di Strasburgo, viceversa, la considerazione degli interessi finanziari di un governo non riveste alcuna importanza, in quanto non costituisce mai ragione sufficiente per privare gli individui della protezione che offre la Convenzione. Se, tuttavia, il controllo della Corte non potrà che concernere gli atti secondari dell'Unione, e non anche invece i trattati e la loro interpretazione, la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo sull'irretroattività delle loro sentenze potrebbe uscire dalla competenza dei giudici di Strasburgo;

B) nell'Unione vi sono diritti soggettivi non sempre garantiti da efficaci strumenti di tutela giurisdizionale, il che potrebbe ingenerare una violazione dell'art. 6 della CEDU (diritto ad un ricorso giurisdizionale per far valere un diritto previsto dall'ordinamento interno). Si pensi, a titolo esemplificativo, alla giurisprudenza comunitaria che pone limiti all'esercizio di alcuni diritti individuali in materia di politica commerciale: in particolare, i diritti degli importatori di merci, derivanti dall'adesione all'Organizzazione mondiale del Commercio, sono privi di protezione giurisdizionale in ambito UE, in quanto una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia priva gli operatori commerciali del diritto di agire in giudizio, a causa dell'assenza di una norma esplicita dell'Unione di adattamento agli obblighi internazionali, assunti dall'Unione stessa per effetto dell'adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio;

C) in alcuni ambiti, inoltre, le garanzie procedurali non sembrano all'altezza degli standard previsti dall'art. 6 della Convenzione: la politica sulla concorrenza seguita dalla Commissione, ad esempio, ha suscitato le perplessità delle grandi imprese, per cui non è da escludere che, in futuro, le stesse possano impugnare dinanzi alla Corte europea la normativa UE, in materia di intese, posizioni dominanti e fusioni, a loro parere giudicata incompatibile con le necessarie garanzie procedurali (tali problemi sono stati evocati nel caso *Coöperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse c. Olanda* terminato con decisione della Corte europea del 20 gennaio 2009 di irricevibilità per manifesta infondatezza). Anche la perdurante crisi del Tribunale di primo grado e la lunghezza del relativo processo sono tali da prospettare qualche rischio in relazione al principio della durata ragionevole del processo ai sensi dell'art. 6 CEDU;

D) è dubbio che possa valere anche per l'Unione il principio di sussidiarietà (art. 35 §1 CEDU: obbligo del previo esaurimento delle vie di ricorso interne), previsto per tutti gli Stati aderenti. Una risposta negativa significherebbe impedire alla Corte di Giustizia del Lussemburgo di svolgere il suo ruolo di garante dell'uniformità e omogeneità dell'interpretazione ed applicazione del diritto dell'Unione<sup>10</sup>;

E) sono dubbie le conseguenze dell'adesione dell'Unione per ciò che riguarda gli atti PESC/PESD (politica estera e di sicurezza nonché di difesa) non rientranti nella competenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo. Specialmente alla luce della recente sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Medvedev c. Francia* (Grande Camera, 29 marzo 2010)<sup>11</sup>, si pensi, per esempio, alle eventuali implica-

<sup>10</sup> Articolo 19 TUE:

“1. La Corte di Giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di Giustizia, il tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”.

<sup>11</sup> Si riporta di seguito il resoconto dei fatti principali tratto dal comunicato stampa sulla sentenza emesso dalla Corte:

*Les neuf requérants sont : Oleksandr Medvedyev et Borys Bilenikin, ressortissants ukrainiens ; Nicolae Balaban, Puiu Dodica, Nicu Stelian Manolache et Viorel Petcu, ressortissants roumains ; Georgios Boreas, ressortissant grec ; et Sergio Cabrera Leon et Guillermo Luis Eduar Sage Martinez, ressortissants chiliens. Ils faisaient partie de l'équipage d'un cargo dénommé le Winner. Immatriculé au Cambodge, le Winner fit l'objet en juin 2002 d'une demande d'interception de la part de la France, ce navire étant soupçonné de transporter des quantités importantes de drogue vouées à être distribuées sur les côtes européennes. Par une note verbale du 7 juin 2002, le Cambodge donna son accord à l'intervention des autorités françaises. Sur ordre du préfet maritime et à la demande du procureur de la République de Brest, un remorqueur fut dépêché de Brest pour prendre en charge le navire et le dérouter vers ce port français. Suite à l'interception du Winner par la Marine française au large des îles du Cap Vert, l'équipage fut consigné dans les cabines du cargo et maintenu sous la garde des militaires français. A leur arrivée à Brest le 26 juin 2002, soit treize jours plus tard, les requérants furent placés en garde à vue, avant d'être présentés le jour même à des juges d'instruction. Les 28 et 29 juin, ils furent mis en examen et placés sous mandat de dépôt. A l'issue de la procédure pénale diligentée contre eux, trois des requérants furent déclarés coupables de tentative d'importation non autorisée de stupéfiants commise en bande organisée et condamnés à des peines allant de trois à vingt ans d'emprisonnement. Six furent acquittés.*

zioni discendenti dalla cd. "operazione Atalanta", la prima operazione navale nella storia dell'Unione Europea, diretta a sgominare il brigantaggio marittimo al largo delle coste somale e nel Golfo di Aden.

All'esito dei negoziati, l'accordo di adesione dovrà essere concluso all'unanimità dal Consiglio Europeo, approvato dal Parlamento Europeo e successivamente da tutti i Parlamenti nazionali secondo le rispettive procedure. In esito, resta da acquisire il parere della Corte di Giustizia sulla compatibilità del progetto con i trattati e, in caso di risposta negativa, l'accordo non potrebbe, in ogni caso, entrare in vigore.

### **3. L'ENTRATA IN VIGORE DEL PROTOCOLLO N. 14, LA CONFERENZA DI INTERLAKEN SUL FUTURO DELLA CORTE EUROPEA ED I SEGUITI DI INTERLAKEN.**

Nel 2010, unitamente alle prime applicazioni del Protocollo n. 14, hanno avuto luogo significative iniziative politiche dirette alla riforma della Corte europea, segnatamente dirette a precisare il ruolo che essa dovrebbe ricoprire nel prossimo futuro.

Il 17 e 18 febbraio 2010, nel semestre di presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, si è tenuta ad Interlaken una conferenza politica sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla quale hanno preso parte i governi europei rappresentati ad un elevato livello politico.

Le origini della conferenza partono dalla constatazione che la Corte europea non riesce più a svolgere il ruolo che intesero assegnarle gli ideatori e primi sottoscrittori della Convenzione di salvaguardia dei diritti umani. L'arretrato attuale della Corte è di circa 139.000 ricorsi ed il numero aumenta ogni mese di ulteriori 1.500 ricorsi circa. I ricorsi, in maggioranza, sono archiviati al primo esame, in quanto manifestamente irricevibili per ragioni procedurali od in quanto manifestamente infondati nel 93% circa del totale. Tale tasso di irricevibilità manifesta è rimasto, più o meno, invariato negli anni. Ciò che è invece cambiato considerevolmente è il numero dei ricorsi pervenuti alla Corte: per avere un'idea del cambiamento, basti pensare che nel 1998 (anno di entrata in vigore del Protocollo n. 11 che, abolendo la Commissione, giurisdizionalizzò il sistema) vennero introdotti circa 6.000 ricorsi, mentre nel 2008 i ricorsi presentati furono quasi 50.000. In dieci anni, dunque, il numero di ricorsi introdotti annualmente è aumentato di circa 10 volte. L'effetto è stato attribuito in gran parte all'ingresso nel Consiglio d'Europa dei paesi dell'est europeo, a partire dalla fine degli anni '90.

Queste invece le conclusioni della Corte :

*PAR CES MOTIFS, LA COUR,*

1. *Dit, à l'unanimité, que les requérants relevaient de la juridiction de la France au sens de l'article 1 de la Convention ;*
2. *Dit, à l'unanimité, que le Gouvernement est forclo à soulever une exception préliminaire d'incompatibilité de la requête et que l'article 5 § 1 trouve à s'appliquer en l'espèce ;*
3. *Dit, par dix voix contre sept, qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention ;*
4. *Dit, par neuf voix contre huit, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 § 3 de la Convention ;*
5. *Dit, par treize voix contre quatre,*
  - a) *que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, les sommes suivantes :*
    - i. *5 000 EUR (cinq mille euros) à chacun des requérants, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;*
    - ii. *10 000 EUR (dix mille euros) conjointement aux requérants, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants, pour frais et dépens ;*
  - b) *qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;*
6. *Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.*

Tolto il 93% dei ricorsi, immediatamente radiato dal ruolo per manifesta irricevibilità, il restante 7% circa di ricorsi non manifestamente irricevibili, che vengono comunicati ai governi perché si difendano in relazione alle doglianze del ricorrente, nella maggior parte dei casi, sono ripetitivi/seriali. La crisi della Corte è, quindi, anche l'effetto delle disfunzioni del sistema di controllo affidato al Comitato dei Ministri che, non essendo in grado di risolvere i problemi strutturali presenti negli ordinamenti degli Stati, sovente evidenziati dalla Corte con il meccanismo degli "arrêts pilotes"<sup>12</sup>, consente il proliferare dei ricorsi ripetitivi e, conseguentemente, l'intasamento dei ruoli della Corte. Ecco, dunque, perché un progetto sul futuro della Corte sembra strettamente connesso a quello sul futuro del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

In ragione di tale situazione di crisi, da lungo tempo ormai si susseguono gruppi di studio e commissioni insediate con lo scopo di proporre soluzioni che rilancino il sistema. I risultati finora ottenuti sono stati modesti: accanto a qualche aggiustamento riguardante le procedure e l'organizzazione interna della Corte (attuati su iniziativa della Corte stessa, con l'effetto di un leggero aumento della produzione quantitativa), si era giunti, nel 2004, alla firma del Protocollo n. 14. Oltre disposizioni di minore interesse<sup>13</sup>, il Protocollo n. 14 contiene tre innovazioni rilevanti in materia di trattazione dei ricorsi da parte della Corte<sup>14</sup> e due riguardanti invece la fase successiva dell'esecuzione dinanzi al Comitato dei Ministri<sup>15</sup>.

Il Protocollo, seppur firmato nel 2004, è entrato in vigore solo nel giugno del 2010, in quanto soltanto nel corso di tale anno la Russia ha proceduto a ratificarlo, poco prima della Conferenza di Interlaken. In ogni modo, poiché un certo scetticismo ha, da sempre, circondato il Protocollo n. 14 e la sua reale utilità a risolvere i problemi in cui si dibatte la Corte<sup>16</sup>, la Conferenza di Interlaken si è proposta un'analisi sul futuro della Corte, prescindendo dalle eventuali implicazioni del Protocollo n. 14.

<sup>12</sup> Gli "arrêts pilotes" sono quelle sentenze dove la Corte, evidenziando un problema strutturale nell'ordinamento dello Stato condannato, che ha dato luogo alla violazione constatata e che rischia di produrre numerose altre violazioni analoghe, indica la misura generale da adottare (come nel caso *Broniowski c. Polonia del 22.6.04* dove si raccomanda l'adozione di una legge generale con efficacia retroattiva per evitare il riproporsi di futuri casi analoghi dinanzi alla Corte Europea). Tale giurisprudenza risulta formatasi all'indomani della Risoluzione n. 3 del 2004 del Comitato dei Ministri del C.d.E., con la quale si è invitata la Corte Europea: A) a cercare di identificare, ove possibile, nelle sentenze di constatazione di violazioni, l'eventuale esistenza di un problema strutturale sottogiacente nonché la radice di tale problema, in particolare allorquando lo stesso appare suscettibile di dare causa a numerosi ricorsi futuri (cioè nell'ottica di aiutare gli Stati a trovare la soluzione più appropriata ed il Comitato dei Ministri a sorvegliare l'esecuzione delle sentenze); B) a segnalare tutte le sentenze da cui emerge un problema strutturale sottogiacente nonché la fonte di tale problema, non solo allo Stato condannato ed al Comitato dei Ministri ma anche ad altri organi del C.d.E. (Assemblea parlamentare, Segretario Generale, Commissario ai diritti umani) nonché a diffondere opportunamente tali sentenze.

<sup>13</sup> Quali il fatto che il mandato dei giudici diventa di nove anni non rinnovabile.

<sup>14</sup> A) I ricorsi individuali manifestamente infondati od altrimenti inammissibili sono affidati alla decisione di un giudice unico, il quale sostituisce in questo compito l'attuale comitato di tre giudici; B) un comitato di tre giudici si pronuncia sui ricorsi ripetitivi in luogo dell'attuale sezione di sette giudici; C) è introdotta una nuova causa di inammissibilità del ricorso; quest'ultimo, cioè, seppur fondato, è dichiarato irricevibile allorquando il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio importante, la sua causa sia stata debitamente trattata dal tribunale nazionale e non residui alcun problema rilevante di protezione dei diritti umani.

<sup>15</sup> A) Il Comitato dei Ministri, a maggioranza dei due terzi, può avviare un'azione giudiziaria dinanzi alla Corte in caso di inottemperanza agli obblighi della sentenza da parte dello Stato; B) il Comitato dei Ministri può, a maggioranza semplice, chiedere alla Corte l'interpretazione di una sentenza ove ciò possa servire per il suo compito di supervisione riguardante l'esecuzione della stessa.

<sup>16</sup> Anche nel corso del vertice di Varsavia del 2005 si decise di creare una Commissione di Saggi con l'incarico di elaborare uno studio per la riforma della Corte, con la significativa precisazione che le conclusioni da adottare dovevano andare al di là delle innovazioni introdotte dal Protocollo n. 14 e non ancora entrate in vigore.

Quanto alle prime applicazioni del Protocollo n. 14, va chiarito che il giudice unico ed il comitato di tre giudici in esso previsti non potranno, per i prossimi due anni, dichiarare l'inammissibilità del ricorso in base al riconoscimento del nuovo requisito del danno lieve (art. 35 n. 3 lett. b), provocato dalla presunta violazione, perché bisogna attendere che si formi una giurisprudenza sul punto da parte delle sezioni. Ciò nonostante, i primi dati sul funzionamento del giudice unico e sul comitato di tre giudici mostrano che tali due nuove figure, create proprio dal Protocollo n. 14, stanno efficacemente contribuendo a smaltire il pesante arretrato della Corte, anche se dati più attendibili, sui risultati dell'applicazione del protocollo, potranno essere disponibili solo tra un paio d'anni, allorquando cioè la nuova condizione di irricevibilità, su cui sono riposte molte aspettative di snellimento del sistema, potrà essere applicata anche da giudice unico e comitato di tre giudici.

La Conferenza di Interlaken si è conclusa con una dichiarazione politica approvata per acclamazione, che è una vera e propria "road map" sul futuro della Corte, un piano d'azione semplificato, che spetta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa mettere in pratica, stabilendo le procedure da seguire e le strategie concrete per raggiungere gli obiettivi prefissati. Il testo della dichiarazione appare strutturato: a) su una parte iniziale dedicata alla solenne affermazione di una serie di impegni da parte degli Stati; b) su una parte più estesa concernente il piano d'azione; quest'ultimo, a sua volta, è suddiviso in vari paragrafi sul diritto di ricorso individuale, sull'esecuzione della Convenzione a livello nazionale, sul meccanismo di filtraggio dei ricorsi, sui ricorsi ripetitivi, sulla Corte, sull'esecuzione delle sentenze e sulle procedure di modifica della Convenzione; c) su una parte finale dedicata alla messa in opera del piano d'azione ed alle scadenze che ci si prefigge<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration 19. February 2010

The High Level Conference meeting at Interlaken on 18 and 19 February 2010 at the initiative of the Swiss Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe ("the Conference"):

PP 1 Expressing the strong commitment of the States Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") and the European Court of Human Rights ("the Court");

PP 2 Recognising the extraordinary contribution of the Court to the protection of human rights in Europe;

PP 3 Recalling the interdependence between the supervisory mechanism of the Convention and the other activities of the Council of Europe in the field of human rights, the rule of law and democracy;

PP 4 Welcoming the entry into force of Protocol No. 14 to the Convention on 1 June 2010;

PP 5 Noting with satisfaction the entry into force of the Treaty of Lisbon, which provides for the accession of the European Union to the Convention;

PP 6 Stressing the subsidiary nature of the supervisory mechanism established by the Convention and notably the fundamental role which national authorities, i.e. governments, courts and parliaments, must play in guaranteeing and protecting human rights at the national level;

PP 7 Noting with deep concern that the number of applications brought before the Court and the deficit between applications introduced and applications disposed of continues to grow;

PP 8 Considering that this situation causes damage to the effectiveness and credibility of the Convention and its supervisory mechanism and represents a threat to the quality and the consistency of the case-law and the authority of the Court;

PP 9 Convinced that over and above the improvements already carried out or envisaged additional measures are indispensable and urgently required in order to:

i. achieve a balance between the number of judgments and decisions delivered by the Court and the number of incoming applications;

ii. enable the Court to reduce the backlog of cases and to adjudicate new cases within a reasonable time, particularly those concerning serious violations of human rights; 2

iii. ensure the full and rapid execution of judgments of the Court and the effectiveness of its supervision by the Committee of Ministers;

PP 10 Considering that the present Declaration seeks to establish a roadmap for the reform process towards long-term effectiveness of the Convention system;

The Conference

(1) Reaffirms the commitment of the States Parties to the Convention to the right of individual petition;

(2) Reiterates the obligation of the States Parties to ensure that the rights and freedoms set forth in the Convention are fully secured at the national level and calls for a strengthening of the principle of subsidiarity;

(3) Stresses that this principle implies a shared responsibility between the States Parties and the Court;

(4) Stresses the importance of ensuring the clarity and consistency of the Court's case-law and calls, in particular, for a uniform and rigorous application of the criteria concerning admissibility and the Court's jurisdiction;

(5) Invites the Court to make maximum use of the procedural tools and the resources at its disposal;

(6) Stresses the need for effective measures to reduce the number of clearly inadmissible applications, the need for effective filtering of these applications and the need to find solutions for dealing with repetitive applications;

(7) Stresses that full, effective and rapid execution of the final judgments of the Court is indispensable;

(8) Reaffirms the need for maintaining the independence of the judges and preserving the impartiality and quality of the Court;

(9) Calls for enhancing the efficiency of the system to supervise the execution of the Court's judgments;

(10) Stresses the need to simplify the procedure for amending Convention provisions of an organisational nature;

(11) Adopts the following Action Plan as an instrument to provide political guidance for the process towards long-term effectiveness of the Convention system.

Action Plan

A. Right of individual petition

1. The Conference reaffirms the fundamental importance of the right of individual petition as a cornerstone of the Convention system which guarantees that alleged violations that have not been effectively dealt with by national authorities can be brought before the Court.

2. With regard to the high number of inadmissible applications, the Conference invites the Committee of Ministers to consider measures that would enable the Court to concentrate on its essential role of guarantor of human rights and to adjudicate well-founded cases with the necessary speed, in particular those alleging serious violations of human rights.

3. With regard to access to the Court, the Conference calls upon the Committee of Ministers to consider any additional measure which might contribute to a sound administration of justice and to examine in particular under what conditions new procedural rules or practices could be envisaged, without deterring well-founded applications.

B. Implementation of the Convention at the national level

4. The Conference recalls that it is first and foremost the responsibility of the States Parties to guarantee the application and implementation of the Convention and consequently calls upon the States Parties to commit themselves to:

a) continuing to increase, where appropriate in co-operation with national human rights institutions or other relevant bodies, the awareness of national authorities of the Convention standards and to ensure their application;

b) fully executing the Court's judgments, ensuring that the necessary measures are taken to prevent further similar violations;

c) taking into account the Court's developing case-law, also with a view to considering the conclusions to be drawn from a judgment finding a violation of the Convention by another State, where the same problem of principle exists within their own legal system;

d) ensuring, if necessary by introducing new legal remedies, whether they be of a specific nature or a general domestic remedy, that any person with an arguable claim that their rights and freedoms as set forth in the Convention have been violated has available to them an effective remedy before a national authority providing adequate redress where appropriate;

e) considering the possibility of seconding national judges and, where appropriate, other high-level independent lawyers, to the Registry of the Court;

f) ensuring review of the implementation of the recommendations adopted by the Committee of Ministers to help States Parties to fulfil their obligations.

5. The Conference stresses the need to enhance and improve the targeting and coordination of other existing mechanisms, activities and programmes of the Council 4

of Europe, including recourse by the Secretary General to Article 52 of the Convention.

C. Filtering

6. The Conference:

a) calls upon States Parties and the Court to ensure that comprehensive and objective information is provided to potential applicants on the Convention and the Court's case-law, in particular on the application procedures and admissibility criteria. To this end, the role of the Council of Europe information offices could be examined by the Committee of Ministers;

b) stresses the interest for a thorough analysis of the Court's practice relating to applications declared inadmissible;

c) recommends, with regard to filtering mechanisms,

i. to the Court to put in place, in the short term, a mechanism within the existing bench likely to ensure effective filtering;

ii. to the Committee of Ministers to examine the setting up of a filtering mechanism within the Court going beyond the single judge procedure and the procedure provided for in i).

D. Repetitive applications

7. The Conference:

a) calls upon States Parties to:

i. facilitate, where appropriate, within the guarantees provided for by the Court and, as necessary, with the support of the Court, the adoption of friendly settlements and unilateral declarations;

ii. cooperate with the Committee of Ministers, after a final pilot judgment, in order to adopt and implement general measures capable of remedying effectively the structural problems at the origin of repetitive cases.

b) stresses the need for the Court to develop clear and predictable standards for the "pilot judgment" procedure as regards selection of applications, the procedure to be followed and the treatment of adjourned cases, and to evaluate the effects of applying such and similar procedures;

c) calls upon the Committee of Ministers to:

i. consider whether repetitive cases could be handled by judges responsible for filtering (see above Section C);

ii. bring about a cooperative approach including all relevant parts of the Council of Europe in order to present possible options to a State Party required to remedy a structural problem revealed by a judgment. 5

E. The Court

8. Stressing the importance of maintaining the independence of the judges and of preserving the impartiality and quality of the Court, the Conference calls upon States Parties and the Council of Europe to:

a) ensure, if necessary by improving the transparency and quality of the selection procedure at both national and European levels, full satisfaction of the Convention's criteria for office as a judge of the Court, including knowledge of public international law and of the national legal systems as well as proficiency in at least one official language. In addition, the Court's composition should comprise the necessary practical legal experience;

b) grant to the Court, in the interest of its efficient functioning, the necessary level of administrative autonomy within the Council of Europe.

9. The Conference, acknowledging the responsibility shared between the States Parties and the Court, invites the Court to:

a) avoid reconsidering questions of fact or national law that have been considered and decided by national authorities, in line with its case-law according to which it is not a fourth instance court;

b) apply uniformly and rigorously the criteria concerning admissibility and jurisdiction and take fully into account its subsidiary role in the interpretation and application of the Convention;

c) give full effect to the new admissibility criterion provided for in Protocol No. 14 and to consider other possibilities of applying the principle *de minimis non curat praetor*.

10. With a view to increasing its efficiency, the Conference invites the Court to continue improving its internal structure and working methods and making maximum use of the procedural tools and the resources at its disposal. In this context, it encourages the Court in particular to:

a) make use of the possibility to request the Committee of Ministers to reduce to five members the number of judges of the Chambers, as provided by Protocol No. 14;

b) pursue its policy of identifying priorities for dealing with cases and continue to identify in its judgments any structural problem capable of generating a significant number of repetitive applications.

F. Supervision of execution of judgments

11. The Conference stresses the urgent need for the Committee of Ministers to:

a) develop the means which will render its supervision of the execution of the Court's judgments more effective and transparent. In this regard, it invites the Committee of Ministers to

L'attuazione della dichiarazione politica di Interlaken è stata affidata al Comitato Direttore dei Diritti Umani (CD-DH) e ad una serie di gruppi di lavoro dallo stesso delegati, quali il Comitato di Esperti sulla Riforma della Corte (DH-GDR) ed il Comitato di esperti sulla procedura semplificata di modifica di alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (DH-PS): il primo ha l'incarico di elaborare possibili ipotesi di modifiche al sistema ed alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo, comportanti meno emendamenti della Convenzione europea (tra le varie ipotesi in corso di studio: la creazione di un meccanismo di filtraggio per i ricorsi manifestamente irricevibili e per il trattamento dei ricorsi ripetitivi; la possibilità di imputazione delle spese di procedura ai ricorrenti soccombenti, etc.); il secondo ha il compito di esaminare e discutere l'ipotesi di introdurre una procedura semplificata per modificare alcune disposizioni convenzionali e regolamentari relative alla Corte e renderle, così, più adatte alle nuove sfide future (tra le varie ipotesi allo studio: l'identificazione delle disposizioni del titolo II della Convenzione e di quelle del Regolamento della Corte da ritenere appropriate per essere oggetto d'una procedura semplificata di modifica; la scelta della modalità più idonea per introdurre la nuova procedura semplificata di modifica e, cioè, la creazione di uno Statuto della Corte, una nuova norma ad hoc da introdurre nella Convenzione, un sistema misto, ecc.).

strengthen this supervision by giving increased priority and visibility not only to cases requiring urgent individual measures, but also to cases disclosing major structural problems, attaching particular importance to the need to establish effective domestic remedies; 6

b) review its working methods and its rules to ensure that they are better adapted to present-day realities and more effective for dealing with the variety of questions that arise.

#### G. Simplified Procedure for Amending the Convention

12. The Conference calls upon the Committee of Ministers to examine the possibility of introducing by means of an amending Protocol a simplified procedure for any future amendment of certain provisions of the Convention relating to organisational issues. This simplified procedure may be introduced through, for example:

a) a Statute for the Court;

b) a new provision in the Convention similar to that found in Article 41(d) of the Statute of the Council of Europe.

#### Implementation

In order to implement the Action Plan, the Conference:

(1) calls upon the States Parties, the Committee of Ministers, the Court and the Secretary General to give full effect to the Action Plan;

(2) calls in particular upon the Committee of Ministers and the States Parties to consult with civil society on effective means to implement the Action Plan;

(3) calls upon the States Parties to inform the Committee of Ministers, before the end of 2011, of the measures taken to implement the relevant parts of this Declaration;

(4) invites the Committee of Ministers to follow-up and implement by June 2011, where appropriate in co-operation with the Court and giving the necessary terms of reference to the competent bodies, the measures set out in this Declaration that do not require amendment of the Convention;

(5) invites the Committee of Ministers to issue terms of reference to the competent bodies with a view to preparing, by June 2012, specific proposals for measures requiring amendment of the Convention; these terms of reference should include proposals for a filtering mechanism within the Court and the study of measures making it possible to simplify the amendment of the Convention;

(6) invites the Committee of Ministers to evaluate, during the years 2012 to 2015, to what extent the implementation of Protocol No. 14 and of the Interlaken Action Plan has improved the situation of the Court. On the basis of this evaluation, the Committee of Ministers should decide, before the end of 2015, on whether there is a need for further action. Before the end of 2019, the Committee of Ministers should decide on whether the measures adopted have proven to be sufficient to assure sustainable functioning of the control mechanism of the Convention or whether more profound changes are necessary; 7

(7) asks the Swiss Chairmanship to transmit the present Declaration and the Proceedings of the Interlaken Conference to the Committee of Ministers;

(8) invites the future Chairmanships of the Committee of Ministers to follow-up on the implementation of the present Declaration.



LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI  
NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE  
E COMUNITARIA



## II LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E COMUNITARIA

### 1. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

#### 1.1 Il rapporto fra la Convenzione europea e la Costituzione: la posizione della Corte Costituzionale

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in riferimento a quanto disposto dal suo art. 6, la Corte Costituzionale ha avuto modo di ribadire, per il nostro ordinamento, la posizione assunta con le note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Significative, al riguardo, appaiono le sentenze n. 93 del 12 marzo 2010 e n. 80 dell'11 marzo 2011. Una particolare attenzione merita, infine, la sentenza n. 311 del 2009, alla quale è dedicato, in prosieguo, il paragrafo 1.1.1.

Nella sentenza n. 93 del 2010 la Corte ha dichiarato *“l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica”*.

La declaratoria di illegittimità si fonda sul richiamo all'art. 117, primo comma, Cost. nella portata sancita dalle citate pronunce del 2007 e, quindi, quale filtro necessario per attribuire rilevanza ai principi della Convenzione – come interpretati dalla Corte di Strasburgo – qualora non sia possibile interpretare la normativa nazionale secondo quei principi e sempre che gli stessi non contrastino con i principi fondamentali del nostro ordinamento; appare significativa la motivazione della sentenza sul duplice profilo testé evidenziato: *“Al riguardo, va senz'altro escluso che la norma internazionale convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione.*

*L'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce, in effetti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie: principio che – consacrato anche in altri strumenti internazionali, quale, in particolare, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (art. 14) – trova oggi ulteriore conferma nell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dall'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata derivante dalle modifiche ad esso apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2009. (...) Sotto diverso profilo, il giudice a quo ha correttamente escluso che sia possibile allineare la disciplina censurata alle pronunce della Corte europea per via d'interpretazione. In particolare, ha escluso che a tale risultato si possa pervenire per il tramite dell'applicazione analogica – al procedimento di prevenzione – dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale prevede che il giudizio abbreviato – normalmente trattato in camera di consiglio – si svolga in udienza pubblica quando ne fanno richiesta tutti gli imputati.*

*Il rimettente ha rilevato, infatti, che difettano le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativo, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria (il citato art. 127, comma 6, cod. proc. pen.); sia a fronte delle marcate differenze strut-*

*turali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di prevenzione)».*

Questo orientamento è stato seguito dalla Corte Costituzionale anche in altre pronunce pubblicate nel corso dell'anno 2010, nelle quali la decisione adottata è conseguita ad una diretta applicazione dei principi CEDU da parte del nostro Giudice delle leggi, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost. e nell'impossibilità di una interpretazione adeguatrice da parte dei giudici di merito:

- con sentenza n. 28 del 28 gennaio 2010, è stato ribadito il principio del *favor rei* facendo espresso richiamo all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come recepita dal Trattato di Lisbona;

- con sentenza n. 138 del 15 aprile 2010, è stata dichiarata inammissibile, perché diretta ad ottenere una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata che implicherebbe comunque scelte rimesse alla discrezionalità del Legislatore, la questione di legittimità costituzionale degli art. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143 bis e 156 bis c.c., nella parte in cui, sistematicamente interpretati, non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso, in relazione all'art. 12 della CEDU e all'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in riferimento agli art. 2 e 117, comma primo, Cost.;

- con sentenza n. 187 del 28 maggio 2010, è stata pronunciata l'illegittimità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità, per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in quanto contrastante con l'art. 14 della Convenzione;

- con sentenza n. 196 del 4 giugno 2010, è stata pronunciata l'illegittimità costituzionale, limitatamente alle parole «*ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale*», dell'articolo 186, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dell'art. 4, comma 1, lettera b), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125 (sul rilievo del giudice remittente di dover applicare all'imputato, retroattivamente, la misura della confisca del veicolo, non essendo questa prevista all'epoca del commesso reato). La Corte ha vagliato la conformità delle norme censurate all'art. 7 della CEDU, previa verifica della ricorrenza delle condizioni in presenza delle quali, secondo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, uno scrutinio del genere può essere effettuato, escludendo che il contrasto denunciato potesse essere superato dal remittente in via interpretativa;

- con sentenza n. 293 dell'8 ottobre 2010, è stato dichiarato incostituzionale l'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*). La norma aveva ad oggetto l'utilizzazione senza titolo di un bene per interesse pubblico e ne consentiva l'acquisizione al patrimonio indisponibile previo risarcimento del danno (c.d. *acquisizione sanante*). La pronuncia della Corte, fondata sui limiti della delega con riferimento all'art. 76 Cost., non ha mancato di fare richiamo ai principi della Convenzione e, in particolare, alla sentenza della Corte europea del 12 gennaio 2006, *Sciarrotta ed altri c. Italia*, che ha ribadito la contrarietà al principio di legalità di una espropriazione senza titolo.

La Corte Costituzionale ha ribadito in termini chiari ed espliciti il proprio orientamento nell'anno 2011 con le sentenze n. 1 del 5 gennaio 2011, n. 80 dell'11 marzo 2011 e n. 181 del 10 giugno 2011, ove ha passato in rassegna le possibili ipotesi applicative del Trattato di Lisbona in riferimento ai principi sanciti con la giuri-

sprudenza del 2007, giungendo a soluzioni che, per il loro rilievo sull'orientamento della giurisprudenza nazionale, quanto meno fino alla formalizzazione dell'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, è opportuno riportare per esteso come esposte nella sentenza n. 80/2011: "5.2. – L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali.

Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che l'«Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». La norma prosegue – per quanto ora interessa – prevedendo, al paragrafo 2, che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione [...] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione «riconosce» e che «ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai «principi generali», che – secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato – comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato.

Sebbene la Carta «riafferm[i]», come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti (anche e proprio) dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla CEDU, il mantenimento di un autonomo richiamo ai «principi generali» e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica – oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (si veda, in particolare, il Protocollo al Trattato di Lisbona sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito) – anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta «cristallizzi» i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate.

A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti.

5.3. – Con riferimento a fattispecie quali quella che al presente viene in rilievo, da nessuna delle predette fonti di tutela è, peraltro, possibile ricavare la soluzione prospettata dalla parte privata.

Nessun argomento in tale direzione può essere tratto, anzitutto, dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta.

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata.

5.4. – Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 – secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» – si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona.

Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo – e, in particolare, la sostituzione della locuzione «rispetta» (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione «fanno parte» – non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione. Come sottolineato nella citata sentenza n. 349 del 2007, difatti, già la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia – che la statuizione in esame è volta a recepire – era costante nel ritenere che i diritti fondamentali, enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facessero «parte integrante» dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario era chiamato a garantire il rispetto (ex plurimis, sentenza 26 giugno 2007, C-305/05, Ordini avvocati contro Consiglio, punto 29).

Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale.

5.5. – Quest'ultimo rilievo è riferibile, peraltro, anche alla restante fonte di tutela: vale a dire la Carta dei diritti fondamentali, la cui equiparazione ai Trattati avrebbe determinato, secondo la parte privata, una «trattatizzazione» indiretta della CEDU, alla luce della «clausola di equivalenza» che figura nell'art. 52, paragrafo 3, della Carta. In base a tale disposizione (compresa nel titolo VII, cui l'art. 6, paragrafo 1, del Trattato fa espresso rinvio ai fini dell'interpretazione dei diritti, delle libertà e dei principi stabiliti dalla Carta), ove quest'ultima «contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione» (ferma restando la possibilità «che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa»). Di conseguenza – sempre secondo la parte privata – i diritti previsti dalla CEDU che trovino un «corrispondente» all'interno della Carta di Nizza (quale, nella specie, il diritto alla pubblicità delle udienze, enunciato dall'art. 47 della Carta in termini identici a quelli dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione) dovrebbero ritenersi ormai tutelati anche a livello di diritto dell'Unione europea.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione, occorre peraltro osservare come – analogamente a quanto è avvenuto in rapporto alla prefigurata adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6, paragrafo 2, secondo periodo, del Trattato sull'Unione europea; art. 2 del Protocollo al Trattato di Lisbona relativo a detta adesione) – in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello «stesso valore giuridico dei trattati» abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione.

L'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati». A tale previsione fa eco la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona, ove si ribadisce che «la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unio-

ne al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi dell'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti, la quale, all'art. 51 (anch'esso compreso nel richiamato titolo VII), stabilisce, al paragrafo 1, che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»; recando, altresì, al paragrafo 2, una statuizione identica a quella della ricordata Dichiarazione n. 1.

Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri).

Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto.

Nel caso di specie – attinente all'applicazione di misure personali e patrimoniali ante o praeter delictum – detto presupposto difetta: la stessa parte privata, del resto, non ha prospettato alcun tipo di collegamento tra il thema decidendum del giudizio principale e il diritto dell'Unione europea.

5.6. – Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, omisso medio, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo quanto ipotizzato dalla parte privata.

Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010), pure in rapporto alla tematica oggetto dell'odierno scrutinio (sentenza n. 93 del 2010).”.

### 1.1.1 In particolare, la sentenza n. 311 del 2009

Un'attenzione particolare merita la pronuncia della Corte Costituzionale n. 311 del 26 novembre 2009 (già commentata nella Relazione per l'anno 2009 – cfr. pag. 14), alla luce della recentissima decisione della Corte di Strasburgo intervenuta in materia nella causa *Agrati ed altri c. Italia* (anche *infra Cap. III, par. 5*).

La sentenza riguarda l'interpretazione dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999, che prevedeva l'inquadramento del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) nelle qualifiche funzionali e nei corrispondenti profili professionali statali, conseguente al passaggio della scuola dagli enti locali allo Stato. La norma stabiliva che fosse riconosciuta, “ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza”.

In base ad un decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri dell'interno, del bilancio e della funzione pubblica del 5 aprile 2001, era stato deciso di far riferimento non all'effettiva anzianità conseguita, ma solo, ai fini del primo inquadramento, al “maturato economico”, conformemente, peraltro, ad un accordo conseguito anche sindacalmente. La questione aveva investito buona

parte degli organi giurisdizionali interni, fino alla Corte di Cassazione, che, in più occasioni, aveva ritenuto che il diritto al riconoscimento dell'anzianità "ai fini giuridici ed economici", previsto dalla legge, non potesse essere ridotto a quello del maturato economico con un intervento normativo contenuto in una fonte subordinata. L'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), aveva dato l'interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124, riconoscendo la soluzione adottata dal decreto ministeriale conforme allo spirito legislativo.

Per quanto di competenza, la Corte Costituzionale era intervenuta sul tema con la sentenza n. 234 del 2007 e con le ordinanze n. 400 del 2007 e n. 212 del 2008, dichiarando non fondate e manifestamente infondate le questioni di costituzionalità della norma interpretativa sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 Cost.

La Corte di Cassazione aveva potuto, dunque, mutare orientamento ed aveva effettivamente rigettato i ricorsi con la sentenza 16 gennaio 2008 n. 677. *Re melius perpensa*, con l'ordinanza n. 400 del 4 settembre 2008, la Corte di Cassazione aveva nuovamente rimesso gli atti alla Corte Costituzionale, sospettando la norma dell'articolo 1, comma 218, della finanziaria 2006, di illegittimità in riferimento agli articoli 117, primo comma, della Costituzione e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Corte di Strasburgo, richiedendo la preventiva valutazione dell'"*incidenza oggettiva che la norma denunciata ha sull'esito di controversie pendenti e della qualità di parte dello Stato-amministrazione in tali controversie*", e presupponendo l'esclusione di "*imperativi motivi d'interesse generale*"<sup>18</sup>, tra i quali non vi sarebbero esigenze di cassa, aveva più volte affermato che "*la parità delle parti dinanzi al giudice implica la necessità che il potere legislativo non si intrometta nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla risoluzione della controversia o di una determinata categoria di controversie*". Lo Stato non potrebbe, pertanto, introdurre slealmente una interpretazione normativa a suo favore della norma *sub iudice*, nei giudizi iniziati ed impostati secondo diversi presupposti normativi o giurisprudenziali.

Il giudice delle leggi, con la sentenza 311 del 2009, ha stabilito che alla Corte costituzionale "*compete di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione. Il verificarsi di tale ipotesi, pure eccezionale, esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.; e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta – allo stato – l'illegittimità, per quanto di ragione, della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)*". Inoltre ha osservato che "*deve infatti escludersi l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea, come peraltro riconosciuto da una parte della giurisprudenza di legittimità (Cass. 16 gennaio 2008 n. 677). Dal confronto fra i principi espressi dalla Corte europea e le condizioni e finalità dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, emerge come il legislatore nazionale non abbia travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea. La vicenda normativa in esame non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono oggettivamente salvaguardati, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro dif-*

<sup>18</sup> vedasi sentenza SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri c. Francia, del 21 giugno 2007; ricorso n. 12106/03, Forrer-Niederthal c. Germania, pronuncia 20 febbraio 2003; caso Scordino c. Italia, n. 36813/1997.

ferenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico”.

A giudizio della Corte Costituzionale *“la legge n. 124 del 1999 ha inteso governare una particolare operazione di riassetto organizzativo riguardante un ampio numero di soggetti. La disposizione di legge censurata ha contribuito a soddisfare l'indiscutibile interesse generale a rendere tendenzialmente omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti del ruolo statale, al di là delle rispettive provenienze, impedendo che una diversa interpretazione potesse determinare, non solo una smentita dell'originario principio di “invarianza della spesa”, ma anche e soprattutto un assetto che rischiava, esso sì irragionevolmente, di creare un potenziale vulnus al principio di parità di trattamento, che le amministrazioni pubbliche devono garantire. In tal modo, nella specie ricorrono più di una tra quelle «ragioni imperative di interesse generale» che consentono, nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea e nei limiti evidenziati dalla Corte di Strasburgo, interventi interpretativi e retroattivi”*.

Pertanto la Corte ha concluso nel senso che *“in aderenza con la ricostruzione normativa già operata da questa Corte in altre occasioni, risulta con chiarezza la compatibilità della norma interpretativa censurata con la giurisprudenza qui rilevante della Corte di Strasburgo, in particolare relativa ai casi Forrer-Niederthal c. Germania, Ogis-institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri c. Francia e National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito. Nell'intervento retroattivo in questione è dato, infatti, riscontrare gli elementi valorizzati dalla Corte europea per ritenere ammissibili le disposizioni interpretative, tenendo conto che i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza di quest'ultima costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata. Peraltro, fare salvi i «motivi imperativi d'interesse generale», che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi nelle situazioni che qui rilevano, non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo. Le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (come nella sentenza National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, del 23 ottobre 1997); con la conseguenza che “il denunciato contrasto fra la norma impugnata e l'art. 6 della CEDU, quindi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non sussiste”*.

Alcuni dei ricorrenti del personale ATA in questione non hanno ritenuto di accettare la decisione della Corte Costituzionale e si sono rivolti alla Corte Europea. La decisione della Corte di Strasburgo, recentemente pubblicata (7 giugno 2011, *Agrati ed altri c. Italia*) è favorevole ai ricorrenti ed accerta la violazione degli art. 6, par. 1, e 1, Protocollo 1, della Convenzione.

Secondo la Corte europea, la violazione del principio del giusto processo e della parità delle armi fra le parti è fondata sulle seguenti ragioni: *“61. En conséquence, l'adoption de la loi de finances pour 2006 réglait le fond du litige et rendait vaine toute continuation des procédures.*

*62. Quant à l'« impératif motif d'intérêt général », évoqué par le Gouvernement et rappelé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 26 novembre 2009, il résulte-*

rait de la nécessité de remédier à une faille technique de la loi originale et de prévenir la création de situations discriminatoires entre les employés provenant de l'Etat et des collectivités locales. S'agissant de la décision de la Cour constitutionnelle, la Cour rappelle qu'elle ne saurait suffire à établir la conformité de la loi no 266 de 2005 avec les dispositions de la Convention (Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, précité, § 59).

63. La Cour note en outre qu'après un délai de cinq ans le législateur a adopté une disposition d'interprétation authentique différente du libellé à interpréter et contraire à l'interprétation constante de la Cour de cassation. Elle n'est donc pas convaincue par l'argument du Gouvernement selon lequel il y avait un vide juridique à combler.

64. La Cour estime en effet que le but invoqué par le Gouvernement, à savoir la nécessité de combler un vide juridique et d'éliminer les disparités de traitement entre les employés, visait en réalité à préserver le seul intérêt financier de l'Etat en diminuant le nombre de procédures pendantes devant les juridictions.

65. Aucun des arguments présentés par le Gouvernement ne convainc donc la Cour de la légitimité et de la proportionnalité de l'ingérence. Compte tenu de ce qui précède, l'intervention législative litigieuse, qui réglait définitivement, de manière rétroactive, le fond du litige opposant les requérants à l'Etat devant les juridictions internes, n'était pas justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général.”

La violazione del diritto al rispetto dei propri beni è giustificata dalla sentenza sulla base delle seguenti considerazioni: “74. Compte tenu des décisions juridictionnelles, et de la jurisprudence des juridictions internes (§§ 39-40 ci-dessus), la Cour considère, contrairement à ce que soutient le Gouvernement, que les requérants bénéficiaient, avant l'intervention de la loi de finances pour 2006, d'un intérêt patrimonial qui constituait, sinon une créance à l'égard de la partie adverse, du moins une « espérance légitime » de pouvoir obtenir le paiement des sommes litigieuses, et qui avait ainsi le caractère d'un « bien » au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir notamment Lecarpentier et autre c. France, no 67847/01, § 38, 14 février 2006, et S.A. Dangeville c. France, n° 36677/97, § 48, CEDH 2002 III). L'article 1 du Protocole n° 1 est donc applicable au cas d'espèce.

...81. La Cour émet des doutes sur le point de savoir si l'ingérence dans le respect des biens des requérants servait une « cause d'utilité publique ».

82. En tout état de cause, elle rappelle qu'une ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi d'autres, Sporrang et Lönnroth c. Suède, 23 septembre 1982, § 69, série A n 2) et qu'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété doit exister (Pressos Compania Naviera S.A. et autres, précité, § 38).

83. En l'espèce, l'intervention législative litigieuse a définitivement empêché les requérants de se voir reconnaître l'ancienneté acquise auprès des collectivités locales au moins jusqu'à l'adoption de l'article 1 de la loi de finances pour 2006.

84. De l'avis de la Cour, l'adoption de l'article 1 de la loi de finances pour 2006 a fait peser une « charge anormale et exorbitante » sur les requérants et l'atteinte portée à leurs biens a revêtu un caractère disproportionné, rompant le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux des individus (voir, mutatis mutandis, Lecarpentier et autre, précité, §§ 48 à 53).”

La Corte ha, quindi, concluso auspicando un accordo fra le parti sulla liquidazione del danno spettante ai ricorrenti: “La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure, compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et les requérants parviennent à un accord.”

## 1.2 I principi della Convenzione europea nell'applicazione della giurisprudenza di legittimità e di merito

La nostra giurisprudenza di legittimità e di merito ha fatto spesso riferimento alle clausole della Convenzione per la verifica della compatibilità delle leggi nazionali con i principi costituzionali, al fine di valutare la sussistenza dei presupposti di *non manifesta infondatezza* delle questioni di costituzionalità, secondo il parametro dell'art. 117 Cost., ovvero per darne un'interpretazione corretta, evitando una *disapplicazione* diretta delle norme in ipotesi ritenute contrastanti con i principi della Convenzione.

Tra le sentenze pronunciate nel corso del 2010, si segnalano:

- Trib. Firenze 13 settembre 2010: ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40/2004 in tema di procreazione assistita, per contrasto con l'art. 117, comma primo, Cost. in combinato disposto degli art. 8 e 14 CEDU, quest'ultimo come interpretato dalla sentenza 1° aprile 2010 della Corte di Strasburgo (caso *S.H. c. Austria*);

- Trib. Torino 20 maggio 2010: ha deciso che, in virtù della norma di diritto internazionale consuetudinario che sancisce l'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità nonché del principio desumibile dall'art. 7 della Convenzione, va respinta l'eccezione di prescrizione sollevata dalla Repubblica federale di Germania, convenuta in giudizio, quando ormai dovevano ritenersi prescritti i reati di riduzione in schiavitù e tratta di schiavi, da un cittadino italiano che chiedeva il risarcimento dei danni subiti nel periodo in cui venne costretto ai lavori forzati durante il secondo conflitto mondiale;

- Trib. Reggio Emilia 17 settembre 2010: ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 30 luglio 2010 n. 122, con cui si prevede che l'art. 2, secondo comma, della legge 25 febbraio 1992 n. 210, si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale, destinata ad integrare l'indennizzo spettante ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione, disponendo altresì che cessi l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare detta somma, in forza di un titolo esecutivo, in riferimento agli art. 3, 24, 25, 32, 102, 104, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione ai principi di cui agli art. 2, 14 e 35 della Convenzione);

- C. App. Brescia 2 luglio 2010: ha ritenuto, ai fini dell'operatività della scriminante dell'art. 53 c.p., legittimo l'uso dell'arma da parte delle forze dell'ordine quando sia finalizzato all'arresto di un malvivente che si sia dato alla fuga con modalità tali da mettere in pericolo l'incolumità e la sicurezza di terzi (nella specie, la Corte di appello, alla luce di quanto disposto dall'art. 2, n. 2, CEDU, ha ritenuto che fosse da escludere ogni responsabilità a carico dei carabinieri che, esplodendo colpi di pistola, avevano colpito non mortalmente la compagna del fuggitivo rannicchiata, in modo non visibile dall'esterno, sul sedile passeggero anteriore); la soluzione sembra contrastare con l'orientamento ipergarantista espresso dalla Corte di Strasburgo con la recente sentenza 8 febbraio 2011, *Seferovic c. Italia* (per la quale il Governo italiano ha proposto istanza di rimessione alla *Grande Chambre*);

- C. App. Firenze 19 febbraio 2010: ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità degli art. 4, comma 6, e 10 della legge n. 1423 del 1956 e di altre disposizioni sul rito camerale (imposto in luogo dell'udienza pubblica), in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost. ed alla norma interposta di cui all'art. 6, par. 1, CEDU (in proposito si veda la sentenza n. 93/2010 della Corte Costituzionale sopra richiamata);

- C. App. Genova 17 novembre 2010 (*Inps c. Lucchesini*): ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, del decreto legge n. 122/2010 (in materia di iscrizione di lavoratori autonomi alle gestioni Inps), in relazione all'art. 6 della Convenzione e con riferimento agli art. 117, comma primo, 3, 24, 102 e 111 Cost.

Nella stessa linea della Corte Costituzionale esposta nel paragrafo che precede si è posta anche la Corte di Cassazione, facendo richiamo alle disposizioni della Convenzione per l'interpretazione delle norme nazionali ma demandando al Giudice delle leggi ogni intervento *demolitore* nel caso di impossibilità di una *interpretazione* conforme.

Particolarmente significativa è la sentenza Cass. sez. III civ. 2 febbraio 2010, n. 2352, ove – nel decidere un caso di *mobbing* fra un medico ed il suo superiore dirigente di reparto ospedaliero – si sottolinea che “*A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), che recepisce la carta di Nizza con lo stesso valore del trattato sulla Unione per il catalogo completo dei diritti umani, i giudici del rinvio dovranno ispirarsi anche ai principi di cui all'art. 1 della carta, che regola il valore della dignità umana (che include anche la dignità professionale) ed all'art. 15 che regola la libertà professionale come diritto inviolabile sotto il valore categoriale della libertà; i fatti dannosi in esame vennero commessi prima dell'introduzione del nuovo catalogo dei diritti (2000-2001), ma le norme costituzionali nazionali richiamate (art. 1, 3, 2° comma, 4 e 35) bene si conformano ai principi di diritto comune europeo, che hanno il pregio di rendere evidenti i valori universali del principio personalistico su cui si fondano gli stati della Unione; la nomofilachia della corte di cassazione include anche il processo interpretativo di conformazione dei diritti nazionali e costituzionali ai principi non collidenti, ma promozionali del trattato di Lisbona e della carta di Nizza che esso pone a fondamento del diritto comune europeo.*”.

Sulla stessa linea si segnalano anche:

- Cass. civ. 17 febbraio 2010, n. 3804, che ha giudicato legittime le disposizioni sulla nomina del difensore o del curatore speciale per il minore, alla luce dell'art. 4 della Convenzione;

- Cass. civ. 25 febbraio 2010, n. 4567, che ha ritenuto manifestamente infondata, in riferimento – fra l'altro – all'art. 14 CEDU, la questione di legittimità dell'art. 7 del decreto legislativo n. 346/90 sul calcolo dell'imposta di successione;

- Cass. civ. 14 maggio 2010, n. 11761, che ha affermato come il diritto alla trattazione delle cause entro un termine ragionevole è riconosciuto dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, specificamente richiamato dall'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, solo con riferimento alle cause «proprie» e, quindi, esclusivamente in favore delle «parti» della causa nel cui ambito si assume avvenuta la violazione e non anche in favore di soggetti che siano ad essa rimasti estranei.

Le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione hanno ribadito l'esposto orientamento con una significativa pronuncia, la n. 18288 del 21 gennaio 2010, ove hanno ritenuto legittima la riproposizione in sede esecutiva della richiesta di applicazione di indulto in precedenza rigettata, in ossequio all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla Corte europea, secondo cui nel principio di legalità va incluso sia il diritto di produzione legislativa che quello di derivazione giurisprudenziale; nella sua motivazione, la Suprema Corte ha riaffermato i noti principi con puntuale disamina anche della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: “*Nel caso in esame, ... l'elemento di novità è rappresentato dalla decisione 10/7/2007 a 36527 delle Sezioni Unite, che, modificando l'orientamento in senso negativo fino ad allora espresso dalla quasi unanime giurisprudenza di legittimità, hanno ritenuto applicabile l'indulto anche alle persone condannate all'estero e trasferite in Italia per l'espiazione della pena con la procedura stabilita dalla Convenzione di Strasburgo 21/3/1983. A tale conclusione le*

Sezioni Unite sono pervenute, interpretando detta Convenzione in maniera conforme alle direttive della Convenzione di Vienna 23/5/1969 sul diritto dei trattati e ai principi della Costituzione, ai quali aveva fatto riferimento la sentenza n. 73/2001 del Giudice delle leggi, nel ricostruire il sistema e nel cogliere lo spirito della Convenzione del 1983. Si tratta di stabilire se il mutamento di giurisprudenza ad opera del massimo Organo di nomofilachia possa costituire quell'elemento di novità idoneo a superare la preclusione del cd. "giudicato esecutivo".

La soluzione positiva, per quanto si preciserà di qui a poco, è imposta dall'obbligo del giudice nazionale di interpretare la normativa interna in senso conforme alle previsioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel significato ad esse attribuito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (cfr. C. Cost. 24/10/2007 n. 349; C. Cost. 24/7/2009 n. 239). Occorre quindi verificare quali siano le implicazioni dell'obbligo di interpretazione conforme in rapporto al principio di legalità, sancito, in materia penale, dall'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

... 6- L'articolo 7 CEDU, pur enunciando formalmente il solo principio di irretroattività, è stato interpretato dalla giurisprudenza e dalla dottrina nel senso che esso delinea, nell'ambito del sistema europeo di tutela dei diritti dell'uomo, i due fondamentali principi penalistici *nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*.

Il principio di legalità permea di sé l'intero impianto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, molteplici essendo le disposizioni di questa che richiamano il concetto di legalità o la nozione di legge. Tale nozione è la stessa in ogni previsione convenzionale, perchè "essa rinvia al principio di legalità, che è un fondamento di ogni società democratica e patrimonio comune degli Stati membri del Consiglio d'Europa". La richiamata norma, apparentemente "debole" e scarsamente "incisiva" rispetto ai connotati degli ordinamenti penali continentali (riserva di legge, irretroattività, determinatezza, divieto di analogia), presenta, in realtà, contenuti particolarmente qualificanti, resi progressivamente espliciti dalla giurisprudenza della Corte europea, che ha esteso la portata della disposizione, includendovi il principio di determinatezza delle norme penali, il divieto di analogia *in malam partem* (cfr. sentenza n. 32492/96, caso *Coeme* e altri / Belgio), il principio implicito della retroattività della legge meno severa (sentenza Grande Camera 17/9/2009, caso *Scoppola c/ Italia*), e ha enucleato dal sistema della Convenzione un concetto di "legalità materiale", in forza del quale possono raggiungersi livelli garantistici, per certi aspetti, più elevati di quelli offerti dall'art. 25 della Costituzione.

... Tale visione sostanziale del principio di legalità si confronta peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con particolari condizioni qualitative, quali l'accessibilità della norma penale e la ragionevole prevedibilità delle sue conseguenze (cfr. sentenze Corte europea *Cantoni c/ Francia* succitata; 22/11/1995, caso *S.W. e C.R. c/ Regno Unito*; 29/3/2006, caso *Achour c/ Francia*).

Con le recenti sentenze 17/9/2009 (caso *Scoppola c/ Italia*) e 8/12/2009 (caso *Previti c/ Italia*), la Corte europea, dopo avere ribadito i principi consolidati in merito alla nozione di diritto, ha affermato che "a causa del carattere generale delle leggi, il testo di queste... non può presentare una precisione assoluta", posto che si serve di "formule più o meno vaghe la cui interpretazione e applicazione dipendono dalla pratica; pertanto, in qualsiasi ordinamento giuridico, per quanto chiaro possa essere il testo di una disposizione di legge, ivi compresa una disposizione di diritto penale, esiste inevitabilmente un elemento di interpretazione giudiziaria...; del resto, è solidamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte della Convenzione che la giurisprudenza... contribuisce necessariamente all'evoluzione progressiva del diritto penale".

... 7- Riassuntivamente deve, quindi, affermarsi che, secondo l'orientamento della Corte di Strasburgo, il processo di conoscenza di una norma presuppone, per così dire, "una relazione di tipo concorrenziale" tra potere legislativo e potere giudiziario, nel senso che il reale significato della norma, in un determinato contesto socio-culturale,

*non emerge unicamente dalla mera analisi del dato positivo, ma da un più complesso unicum, che coniughi tale dato con l'atteggiarsi della relativa prassi applicativa. Il giudice riveste un ruolo fondamentale nella precisazione dell'esatta portata della norma, che, nella sua dinamica operativa, vive attraverso l'interpretazione che ne viene data. La struttura necessariamente generica della norma è integrata e riempita di contenuti dall'attività "concretizzatrice" della giurisprudenza.*

*In definitiva, il sistema convenzionale, pur dando grande risalto al principio di legalità, "non ne assolutizza l'ambito valoriale, con la conseguente prevalenza del dato formale su quello propriamente giurisprudenziale", ma, nella prospettiva di salvaguardare la specificità delle tradizioni costituzionali all'interno di un sistema di diritto comune tendenziale, ritiene complementari i due dati, che si integrano tra loro, con la conseguenza che gli elementi qualitativi dell'accessibilità e della prevedibilità di cui parla la Corte si riferiscono non tanto all'astratta previsione legale quanto alla norma "vivente", risultante dall'applicazione e dall'interpretazione dei giudici.*

*8- La posizione della Corte europea sulla portata e sui margini di legittimità del cd. "diritto vivente" non sembra, d'altra parte, discostarsi molto da quanto in proposito affermato dalla Corte Costituzionale.*

*Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 276/1974, aveva fatto ricorso per la prima volta al sintagma "diritto vivente", per focalizzare, con incisiva sintesi lessicale, una figura già elaborata in precedenti decisioni, e più esattamente quella della "norma non quale appare proposta in astratto, ma quale è operante nella quotidiana applicazione dei giudici" (sent. n. 3/1956) e "come vive nella realtà concreta" (sent. n. 198/1972). È al "diritto vivente", infatti, che il Giudice delle leggi fa riferimento, per definire propriamente l'oggetto del sindacato di costituzionalità, rinunciando a imporre la propria libertà interpretativa e ritenendosi vincolato all'esegesi dei giudici ordinari.*

*...9- Le considerazioni sin qui svolte legittimano la conclusione che l'obbligo di interpretazione conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo impone di includere nel concetto di nuovo "elemento di diritto", idoneo a superare la preclusione di cui al secondo comma dell'articolo 666 c.p.p., anche il mutamento giurisprudenziale che assume, specie a seguito di un intervento delle Sezioni Unite di questa Suprema Corte, carattere di stabilità e integra il "diritto vivente".*

*...12- A conclusione di tutti i precedenti rilievi esegetici ritengono le Sezioni Unite che può enunciarsi il seguente principio di diritto: "il mutamento di giurisprudenza intervenuto con decisione delle Sezioni Unite, integrando un nuovo elemento di diritto, rende ammissibile la riproposizione, in sede esecutiva, della richiesta di applicazione dell'indulto in precedenza rigettata".*

A completamento della rassegna di giurisprudenza della Cassazione penale, ricordiamo, fra le altre:

- Cass. pen. 11 febbraio 2010 n. 16507: ha dichiarato ammissibile il ricorso straordinario ex art. 625 bis c.p.p. preordinato ad ottenere, in esecuzione di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - che abbia accertato la non equità del trattamento sanzionatorio determinato, con sentenza definitiva, in violazione degli artt. 6 e 7 CEDU - la sostituzione della pena inflitta con quella ritenuta equa dalla Corte europea, sussistendo il diritto del ricorrente ad ottenere una modifica della pena in attuazione della legalità della Convenzione ed il corrispondente obbligo positivo del giudice - che, investito del ricorso, abbia preso atto dell'iniquità e dell'ineseguibilità del giudicato per il fatto nuovo costituito dalla sentenza della Corte europea - di determinarne la quantificazione in misura rispondente alla legalità della Convenzione europea;

- Cass. pen. 18 febbraio 2010 n. 8808: ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, c.p.p. (in ordine

all'esame dell'ammissibilità della richiesta di ricusazione del giudice) perché l'art. 6 CEDU non trova applicazione nei procedimenti o subprocedimenti incidentali;

- Cass. pen. 3 marzo 2010 n. 15378: ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, c.p.p. proposta in relazione al principio dell'irretroattività delle norme sfavorevoli desumibile dagli artt. 6 e 7 CEDU;

- Cass. pen. 16 marzo 2010 n. 16269: sull'assunzione delle prove testimoniali in dibattimento ed il principio del contraddittorio, ha giudicato legittima l'acquisizione della deposizione resa in fase istruttoria alla luce di quanto stabilito dall'art. 111, comma quinto, Cost., prevalente rispetto ai principi di cui all'art. 6, comma 3, lett. d), CEDU, ai sensi della sentenza n. 348/2007 della Corte Costituzionale;

- Cass. pen. 15 giugno 2010 n. 27582: ha interpretato l'art. 526, comma 1 *bis*, c.p.p. (sul divieto di fondare la decisione in modo esclusivo o significativo su atti per i quali sia sopravvenuta la impossibilità di ripetizione) conformemente ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in applicazione dell'art. 6 CEDU;

- Cass. pen. 28 aprile 2010 n. 20514: ha giudicato ineseguibile l'ordine di rimpatrio di persone che nel loro paese di origine (nella specie, Tunisia) correrebbero il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti o a torture, in applicazione diretta dell'art. 34 CEDU; la stessa decisione è stata assunta dal Tribunale di sorveglianza di Livorno, il 18 maggio 2009, in riferimento all'art. 3 CEDU;

- Cass. pen. 11 maggio 2010 n. 23761: ha statuito (nel caso *Sud Fondi e altri* di cui alla sentenza 20 gennaio 2009 della Corte europea) che le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che dichiarano l'intervenuta violazione della Convenzione, pur non avendo effetti precettivi immediati, sono produttive di diritti ed obblighi nei confronti delle parti del giudizio, perché, da un lato, lo Stato è tenuto a conformarsi eliminando la violazione e, dall'altro, il cittadino coinvolto dalla violazione stessa ha diritto alla riparazione nella forma pecuniaria e/o specifica della *restitutio in integrum* (nella specie il giudice dell'esecuzione, investito di richiesta di revoca di confisca disposta con sentenza irrevocabile sul presupposto dell'accertato contrasto con l'art. 7 della Convenzione, ne aveva pronunciato il rigetto motivando, tra l'altro, nel senso che la sentenza della Corte europea imponeva allo Stato unicamente il risarcimento dei danni).

Anche il Giudice contabile ha fatto riferimento ai principi della Convenzione in alcune sue decisioni; si veda, in particolare, Corte conti, sez. III giur. centr. app., 11 dicembre 2009, n. 588/A, che ha ritenuto non contrastante con il diritto di ogni persona a veder determinate le sue situazioni giuridiche soggettive in un processo equo, a norma della Convenzione, una disposizione di carattere retroattivo destinata ad incidere sui processi in corso per il riconoscimento di un diritto, ove tale retroattività sia giustificata da ragioni imperative d'interesse generale, come l'esigenza di perequazione di trattamenti pensionistici tra categorie diverse; pertanto, secondo la Corte, non è censurabile, per violazione mediata dell'art. 117 Cost., sotto il profilo della compatibilità con la CEDU, l'art. 1, commi 774 e 776, della legge n. 296/2006, che in via d'interpretazione autentica ha precisato che l'equiparazione del regime delle pensioni indirette o di reversibilità con quello generale della previdenza obbligatoria riguarda tutte quelle sorte dopo l'entrata in vigore della legge di riforma n. 335/1995, indipendentemente dal momento in cui aveva decorrenza la pensione del dante causa.

Anche nella giurisprudenza amministrativa si rinvencono alcune pronunce che affermano la supremazia dei principi della CEDU e ne fanno diretta applicazione sia per interpretare le norme nazionali sia per colmare lacune dell'ordinamento na-

zionale, superando anche il filtro dell'esame del Giudice delle leggi ribadito dalla sentenza n. 80/2011 esaminata nel paragrafo 1.1.

Il Tribunale amministrativo regionale (Tar Lazio, sez. II, 18/5/2010 n. 11984) e il Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, 2/3/2010 n. 1220) hanno affermato che la nuova formulazione dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea impone che le norme CEDU divengano immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione in forza del diritto comunitario e, quindi, nel nostro ordinamento nazionale ai sensi dell'art. 11 Cost., senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno (secondo quanto sancito dalle sentenze nn. 348-349/2007 della Corte Costituzionale) e che il giudice nazionale deve prevenire la violazione della Convenzione, come ribadito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze 29 febbraio 2006 *Cherginets c. Ucraina*; 20 dicembre 2005 *Trykhlil c. Ucraina*); in particolare, la decisione del Consiglio di Stato n. 1220/10, in ossequio al principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, sancito dal combinato disposto dell'art. 24 Cost. e degli art. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che impongono agli Stati membri, secondo l'orientamento costante della Corte di Strasburgo, di prevedere una giustizia effettiva e non illusoria (*the domestic remedies must be effective*), ha ritenuto che rientra ormai nei poteri del giudice amministrativo anche quello di emettere ai sensi dell'art. 389 c.p.c. una sentenza di condanna, idonea a divenire titolo per l'esecuzione forzata, ex art. 474 c.p.c..

Fra le altre decisioni che hanno fatto riferimento alle disposizioni della Convenzione si segnalano:

- Tar Lombardia, sez. IV, 9 marzo 2010, n. 559, che ha ritenuto immediatamente impugnabili gli atti di non ammissione di liste elettorali, in applicazione dei principi di cui agli art. 6 e 13 della Convenzione e degli orientamenti espressi dalla Corte europea in tema di tutela dei cittadini avverso atti amministrativi immediatamente lesivi;

- Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2010, n. 1620, che ha fatto diretto richiamo al principio del contraddittorio e dell'equo processo di cui all'art. 6 CEDU per affermare l'impossibilità di tener conto delle memorie e della documentazione tardivamente depositate dalle parti;

- Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3760, che ha affermato la necessità di tener conto dei vincoli familiari per il diniego o revoca del permesso di soggiorno, in ossequio a quanto disposto dall'art. 8 CEDU sul rispetto alla vita familiare.

Da notare, infine, che anche il nuovo codice del processo amministrativo ha inteso fare applicazione dei principi della Convenzione, al fine di assicurare ai cittadini una tutela effettiva, in un giudizio con una durata ragionevole e rispettoso del principio della parità delle parti, come sottolineato nella Relazione della Presidenza del Consiglio dei ministri 7/7/2010 sul decreto legislativo concernente attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo (sul riordino del processo amministrativo, *infra Cap. IV, par. 1.1.2*).

### **1.3 Il rapporto tra le norme della Convenzione europea e le disposizioni del Trattato dell'Unione europea, in particolare dopo il Trattato di Lisbona, dal punto di vista dei giudici dell'Unione europea**

Il problema dei rapporti fra norme della Convenzione e disposizioni dei Trattati dell'Unione europea, in particolare dopo il Trattato di Lisbona, è stato affrontato anche dai giudici dell'Unione europea.

Si vedano:

- Tribunale dell'UE, sez. II, 7 dicembre 2010, T-49/07: in tema di misure restrittive nell'ambito della lotta al terrorismo e del congelamento dei capitali dei presunti terroristi o fiancheggiatori iscritti nelle *black list*, ribadito che il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce una condizione di legittimità degli atti comunitari, ha rigettato il ricorso per la cancellazione dalla lista per il riscontrato rispetto del diritto di difesa (quanto all'obbligo di motivazione) e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva – ai sensi degli artt. 6 e 13 CEDU e 47 Carta di Nizza – nonché del principio di presunzione di innocenza, del diritto ad un giudice imparziale e ad un equo processo – ai sensi dell'art. 6, n. 2, CEDU e dell'art. 48, n. 1, Carta di Nizza;

- Tribunale dell'UE, sez. II, 3 marzo 2011, T-110/07: nell'affermare che spetta alla Commissione fornire la prova delle infrazioni all'art. 81, n. 1, CE, ha fatto applicazione del principio della presunzione di innocenza quale risulta in particolare dall'art. 6, n. 2, CEDU, le cui disposizioni costituiscono principi generali del diritto comunitario secondo l'art. 6, n. 2, TUE, principi dei quali il giudice comunitario garantisce l'osservanza secondo le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e le indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo;

- Corte di Giustizia 23 dicembre 2009, C-45/08: nel decidere su questione relativa all'applicazione della Direttiva 2003/6 sull'abuso di informazioni privilegiate, ha fatto diretto riferimento al principio della presunzione d'innocenza di cui all'art. 6, n. 2, CEDU;

- Corte di Giustizia 16 marzo 2009, C-385/07 P, e 3 marzo 2009, C-322+327+338/07 P: hanno fatto richiamo al principio di cui all'art. 6, n. 1, CEDU, come ribadito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, laddove prevede che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e in un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, per farne applicazione nell'ambito di un ricorso giurisdizionale avverso una decisione della Commissione europea;

- Corte di Giustizia 19 gennaio 2010, C-555/07: ha censurato qualsiasi forma di discriminazione in base all'età con riferimento all'art. 21, n. 1, della Carta di Nizza, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati;

- Corte di Giustizia 4 marzo 2010, C-578/08: ha affermato che le misure di ricongiungimento familiare, secondo la Direttiva del Consiglio n. 2003/86/CE, devono essere interpretate tenendo conto dell'obbligo di protezione della famiglia e del rispetto della vita familiare sancito dall'art. 8 della Convenzione.



ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO



### III ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

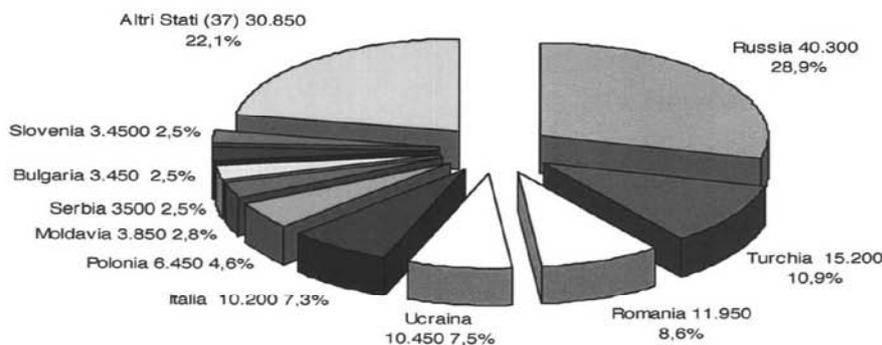
#### I. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO EUROPEO

Per quanto riguarda l'andamento generale del contenzioso dinanzi alla Corte europea, l'esercizio 2010 risulta caratterizzato da un incremento significativo dei casi pendenti (139.650 casi rispetto ai 119.300 del 2009 ed ai 97.300 del 2008: un aumento, dunque, di circa il 20% annuo).

I due terzi di tali ricorsi riguardano 6 dei 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa e cioè Russia (28,9%), Turchia (10,9%), Romania (8,6%), Ucraina (7,5%), Italia (7,3%), Polonia (4,6%). Se si ha però riguardo al rapporto tra ricorsi e popolazione, il nostro Paese, con un tasso pari allo 0,64%, si colloca nella media europea (figura 1).

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31/12/2010  
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

Figura 1



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Nel 2010, inoltre, 61.300 casi sono stati attribuiti a una formazione giudiziaria incaricata di procedere al loro esame (erano 57.100 nel 2009 e 49.850 nel 2008): con questo dato ci si riferisce sia alle composizioni giudiziarie previste dall'art. 27 della Convenzione, cioè Comitati, Camere e Grande Camera, sia a quelle introdotte con il Protocollo n. 14, entrato in vigore a metà 2010, cioè giudice unico e comitato di tre giudici (figura 2).

RAPPORTO TRA I RICORSI ASSEGNATI E LE DECISIONI ASSUNTE  
 VARIAZIONE PERCENTUALE NEL PERIODO 2009-2010

Figura 2

Descrizione	2010	2009	+/-
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	61.300	57.100	7%
Ricorsi comunicati ai governi	6.675	6.203	8%
Ricorsi decisi in via giudiziale	41.183	35.460	16%
con sentenza definitiva	2.607	2.393	9%
con decisione (inammissibilità o radiazione)	38.576	33.067	17%

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Le sentenze emesse nel 2010 sono state 1499 (erano 1625 nel 2009), la metà delle quali contro soli quattro Paesi e cioè Turchia (278), Russia (217), Romania (143), Ucraina (109). Al quinto posto si colloca la Polonia (107) ed al sesto l'Italia (98). Le decisioni d'irricevibilità o di radiazione dal ruolo sono state 38.576 (33.067 nel 2009).

Le richieste, rivolte alla Corte nel 2010, di adozione di una misura provvisoria *ex* articolo 39 del Regolamento, hanno conosciuto un aumento significativo pari a + 53%: esattamente 3.680 rispetto alle 2.402 dell'anno precedente; 1.440 misure provvisorie sono state concesse (il 40% delle richieste risultano dunque accolte).

## 2. LA POSIZIONE ITALIANA

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

Quanto all'esposizione dell'Italia dinanzi alla Corte europea, il numero dei ricorsi pendenti contro il nostro Paese ammonta a 10.208 (erano 7.150 nel 2009), cioè il 7,3% del totale dei ricorsi riguardanti tutti i 47 paesi aderenti alla Convenzione (**figura 1**), con un incremento di circa il 30% rispetto al 2009.

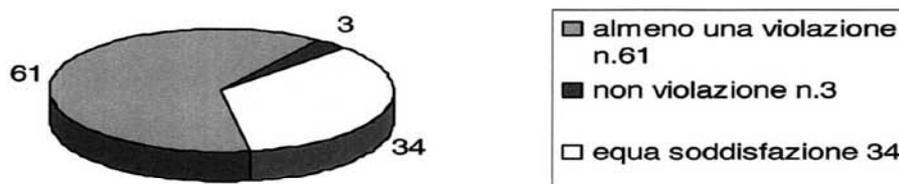
Quanto ai ricorsi non manifestamente irricevibili e che, in quanto tali, sono stati comunicati al Governo italiano perché si difendesse in relazione alle doglianze del ricorrente, tale dato ammonta nel 2010 a 220 (nel 2009 erano 757 i ricorsi comunicati).

Con riferimento specifico alla situazione dell'Italia, nel 2010 i ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria incaricata di procedere al loro esame sono stati 3.852 (erano 3.624 nel 2009); i ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo sono stati 687 (erano 584 nel 2009).

Le sentenze pronunciate sono state 98 (erano 69 nel 2009). Di queste, 61 hanno constatato la violazione di almeno un articolo della Convenzione, 3 sentenze non hanno accertato alcuna violazione della Convenzione, 34 sentenze hanno determinato l'equa soddisfazione (**figura 3**).

TIPOLOGIA DELLE PRONUNCE EMESSE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA NEL 2010

Figura 3

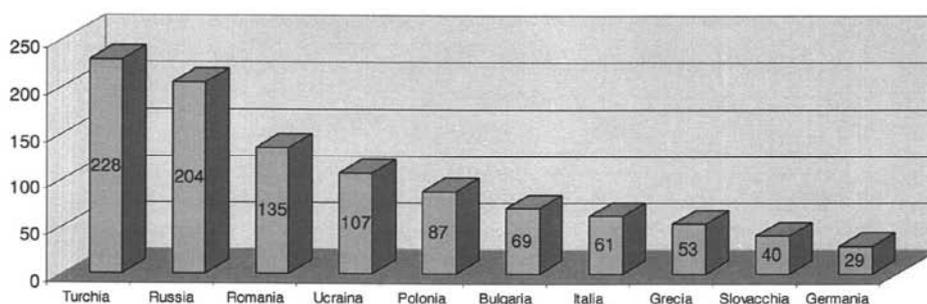


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Con riferimento al numero di sentenze di constatazione di violazione, nell'ambito dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, l'Italia passa dunque dalla sesta alla settima posizione rispetto all'anno 2009.

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

Figura 4



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

2.2 ANALISI PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE

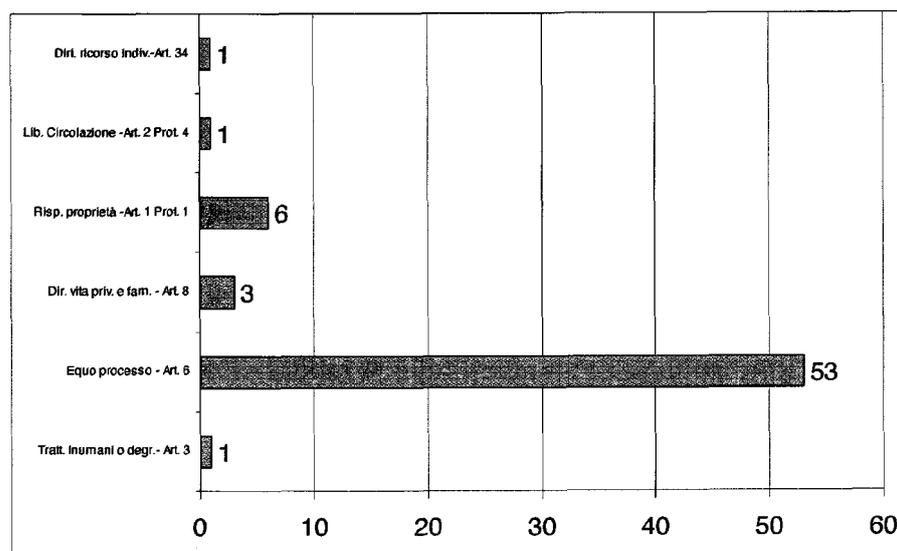
L'analisi per tipologia di violazione<sup>19</sup> evidenzia: a) 3 violazioni in materia di art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare); b) 53 violazioni in materia di art. 6 (diritto ad un equo processo), sotto il profilo della non equità della procedura o di violazione del diritto di accesso ad un tribunale, con una schiacciante preponderanza di casi legati all'eccessiva durata di procedimenti giudiziari, ben 44; c) 6 violazioni in materia

<sup>19</sup> Occorre tenere conto che una sentenza può anche constatare più di una violazione.

di art. 1 Protocollo n. 1 (diritto al rispetto della proprietà), concernenti in maggioranza casi di espropriazione per occupazione acquisitiva; d) 1 violazione dell'articolo 3, sotto il profilo del divieto di trattamenti inumani e degradanti; e) 1 violazione in materia di libertà di circolazione; f) 1 violazione relativa al diritto al ricorso individuale.

## ANALISI PER TIPOLOGIA DELLE VIOLAZIONI

Figura 5



Fonte ed elaborazione grafica: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

## 2.3 LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

### 2.3.1 In materia di pubblicità dei processi e applicazione delle misure di prevenzione

#### *Buongiorno ed altri (ricorso n. 4514/07) – Sentenza del 5 gennaio 2010*

Nel ricorso dinanzi alla Corte europea, controparte lamentava la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione (*diritto ad un equo processo*), in relazione alla mancata pubblicità della procedura relativa all'applicazione delle misure di prevenzione, di cui all'art. 4, comma sesto, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, integrata dalla legge n. 575 del 1965.

La vicenda trae origine dal sequestro di vari beni, di valore sproporzionato rispetto alle fonti di reddito legittimamente dimostrabili, ai sensi dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, appartenenti ad un soggetto indiziato di partecipazione ad un'associazione a delinquere dedita a traffici illeciti e successivamente sottoposto a misura di sorveglianza speciale. Tale misura di prevenzione era stata disposta da sezione specializzata del tribunale con ordinanza adottata in camera di consiglio.

I ricorrenti, invitati a partecipare al procedimento in quanto terzi interessati dal provvedimento, hanno sostenuto che il tribunale non aveva debitamente stabilito la provenienza illegittima dei loro beni confiscati.

La normativa in questione, che si applica anche per le misure previste dalla legge n. 575 del 1965 nei confronti di persone sospettate di far parte di associazioni criminose, prevede un procedimento in camera di consiglio. L'ordinanza che commina la misura è dunque assunta senza la possibilità per gli interessati di richiedere lo svolgimento di un'udienza pubblica.

La Corte europea, constatata l'analogia del caso con vari precedenti (*Bocellari e Rizza c. Italia, del 2007* e *Pierre c. Italia del 2008*), ha accertato la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'art. 6, comma 1, CEDU, relativo al diritto ad un processo equo, ritenendo essenziale che a coloro che sono soggetti ad un procedimento sanzionatorio venga offerta la possibilità di chiedere una pubblica udienza. La Corte ha inoltre stabilito che la constatazione di violazione costituisse sufficiente riparazione sul piano morale ed ha accordato ai ricorrenti la somma di 3.000 euro per le spese.

Sulla materia è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 93 del 2010 (infra Cap. II, 1.1) con la quale, richiamati i principi posti dalla Corte europea nella pronuncia in esame e nelle pronunce *Bocellari c/Italia (ricorso n. 399/02)* e *Rizza e Pierre (ricorso n. 1905/05)*, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4 della legge n. 1423 del 1956 e 2-ter della legge 575 del 1965, n. 575, per violazione, *in parte qua*, dell'art. 117, primo comma Cost., laddove non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga nelle forme dell'udienza pubblica, davanti al tribunale e alla corte d'appello.

#### ***Leone (ricorso n. 30506/07) – Sentenza del 2 febbraio 2010***

Anche in questo caso, confermando il proprio orientamento giurisprudenziale, la Corte ha ravvisato l'incompatibilità tra il principio dell'equo processo e la legge italiana, nella parte in cui stabilisce che il tribunale provvede in camera di consiglio sull'applicazione delle misure di prevenzione e non attribuisce all'interessato la possibilità di sollecitare la pubblica udienza (in relazione a procedimento svolto ai sensi dell'art. 4, comma 6, della legge n. 1423 del 1956) ed ha constatato la violazione dell'articolo 6, par. 1.

La Corte ha invece ritenuto infondate le altre doglianze inerenti il giusto processo e, in particolare, l'asserita iniquità della procedura conclusasi con la confisca dei beni dei ricorrenti in assenza di una pronuncia di condanna nei loro confronti, in quanto le misure di prevenzione patrimoniali previste dalla legislazione italiana non trovano applicazione solo sulla base di sospetti a carico del destinatario ma anche sulla base dell'oggettiva sproporzione tra i beni posseduti e le fonti di legittimo reddito dimostrabile.

#### ***Udorovic (ricorso n. 38532/02) – Sentenza del 18 maggio 2010***

Il ricorrente, appartenente alla comunità zigana dei Sinti, aveva impugnato dinanzi al Tar del Lazio le misure adottate dal sindaco di Roma nel 1996 volte al censimento e allo sgombero del campo nomadi nel quale risiedeva insieme ad altre 47 persone appartenenti alla stessa minoranza, ottenendone la sospensione. Il ricorrente aveva altresì presentato dinanzi al Tribunale civile di Roma un ricorso per discriminazione contro il Comune ed il sindaco di Roma (ex artt. 43 e 44 del d.lgs. n. 286 del 1998), chiedendo l'accertamento della natura discriminatoria di tali atti, la loro immediata cessazione, nonché l'indennizzo dei danni materiali e morali su-

biti. Il ricorrente ha quindi promosso ricorso alla Corte europea, lamentando, oltre alla violazione degli artt. 8 e 14, la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU per la mancata previsione di una pubblica udienza nel procedimento previsto dal decreto legislativo sull'immigrazione per l'accertamento della natura discriminatoria di un atto.

La Corte, pur ritenendo applicabili le garanzie del giusto processo ad una procedura come quella in oggetto, avente carattere preliminare e provvisorio, né definitiva né esecutiva, ha concluso nel senso della non violazione della Convenzione. Secondo la consolidata giurisprudenza del giudice europeo, infatti, l'art. 6 ammette deroghe al principio della pubblicità delle udienze nei casi in cui risultano preminenti, come nella specie, esigenze di celerità della procedura, anche tenuto conto del fatto che nel corso della stessa sono state rispettate le altre garanzie procedurali previste dall'art. 6, e quindi la deroga deve essere strettamente imposta dalle circostanze del caso (*cf. la sentenza Diennet c. Francia, del 26 settembre 1995, Serie A n° 325-A, § 34*).

Sotto il profilo del mancato esame da parte della Corte d'appello di uno dei motivi del ricorso concernente la natura discriminatoria dell'atto impugnato, la Corte ha invece constatato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, ritenendo come non si possa affermare che i motivi non considerati dalla giurisdizione d'appello sarebbero stati ininfluenti ai fini della decisione.

### **2.3.2. In materia di detenzione in regime di 41-bis della legge n. 354 del 1975**

#### ***Mole (ricorso n. 24421/03) – Sentenza del 12 gennaio 2010***

La sentenza segue il filone giurisprudenziale, relativo alle limitazioni derivanti dalla sottoposizione al regime differenziato di cui all'art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, quale risultante, in particolare, dalla sentenza *Enea c. Italia* della *Grande Chambre* del 17.9.2009.

Con riferimento alle doglianze del ricorrente fondate sull'art. 3 CEDU, la Corte ha ricordato che affinché un maltrattamento possa ricadere nell'ambito di applicazione dei trattamenti inumani vietati è necessario che presenti profili di gravità, il cui apprezzamento ha, di per sé, margini relativi e dipende da un insieme di fattori quali la durata del trattamento, gli effetti fisici e mentali che esso produce, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima. Sebbene l'applicazione prolungata di certe restrizioni possa porre il detenuto in una situazione di trattamento disumano e degradante, ai sensi dell'art. 3 CEDU, i giudici hanno sostenuto che non è possibile fissare un termine massimo di sottoposizione a tale regime. Tuttavia, incombe sui giudici l'onere di verificare se il rinnovo o la proroga delle restrizioni siano sorrette da idonea giustificazione.

Nella fattispecie, la Corte ha verificato che il Ministro della giustizia aveva richiamato, per giustificare la reiterazione dei precedenti decreti, la sussistenza delle condizioni che erano alla base della motivazione del primo provvedimento. Il ricorrente, d'altro canto, non aveva fornito elementi sufficienti per poter concludere che il prolungamento del regime speciale di detenzione previsto dall'art. 41-bis avesse causato degli effetti fisici o psichici rilevanti ai sensi dell'art. 3 CEDU. Pertanto, confermando la consolidata giurisprudenza in materia, ha ritenuto che le sofferenze o l'umiliazione che il ricorrente aveva subito non avessero superato quel livello che, inevitabilmente, comporta una specifica e legittima forma di trattamento o di pena. (In senso analogo *Montani – ricorso n. 24950/06*) – Sentenza del 29 gennaio 2010 infra 2.3.3)

In merito alla lamentata violazione dell'art. 8 CEDU, invocato sia in relazione alle restrizioni del diritto di visita dei familiari che al controllo della corrispondenza,

la Corte, riguardo al primo profilo, ha affermato che il regime di cui all'art. 41-*bis* è volto a recidere i legami esistenti fra il detenuto e l'ambiente criminale d'origine per scongiurare il pericolo derivante da eventuali contatti. Ha ritenuto, quindi, che l'ingerenza dell'autorità nella vita familiare e privata fosse stata in tal caso necessaria "per la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati in una società democratica" e pertanto ha respinto tale motivo di ricorso.

Quanto al controllo della corrispondenza del detenuto, la Corte ha constatato che il ricorrente non aveva rispettato il termine di sei mesi fissato dalla Convenzione e ha, pertanto, rigettato la relativa doglianza per la sua tardività.

In relazione all'addotta violazione del diritto ad un equo processo, di cui all'art. 6, par. 1, CEDU, la Corte ha rilevato che l'assenza di decisioni sul merito aveva svuotato della sua sostanza il controllo esercitato dal giudice sui decreti del Ministro della giustizia ed ha accolto, quindi, la relativa doglianza.

#### ***Barbaro (ricorso n. 16436/02) – Sentenza del 16 febbraio 2010***

Con questa sentenza, la Corte ha statuito che, sebbene il semplice superamento di un termine previsto dalla legge non costituisca di per sé violazione del diritto garantito, il tempo necessario all'esame di un ricorso può comprometterne l'efficacia. Pertanto, la tardiva o mancata decisione sui ricorsi promossi avverso i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, per sopravvenuta scadenza del termine di efficacia dei decreti impugnati, viola il diritto ad un equo processo tutelato dall'art. 6, par. 1, CEDU, poiché svuota di efficacia il controllo giurisdizionale sui provvedimenti medesimi.

### **2.3.3 In materia di controllo della corrispondenza**

#### ***Montani (ricorso n. 24950/06) – Sentenza del 29 gennaio 2010***

Sul caso, la Corte ha constatato la violazione dell'art. 8 CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, poiché ai sensi dell'art. 18-*ter* della legge n. 354 del 1975, introdotto dalla legge n. 95 del 2004, il controllo sulla corrispondenza di detenuti in regime di applicazione dell'art. 41-*bis* non può essere esercitato sulle missive indirizzate al proprio difensore di fiducia ed agli organi internazionali competenti in materia di diritti umani.

Le restrizioni alle visite dei familiari scaturenti dal regime differenziato non integrano la violazione dell'art. 8 CEDU, poiché nel caso di specie l'ingerenza dell'autorità nella vita familiare e privata è stata necessaria per la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati in una società democratica.

La Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'art. 6, paragrafi 2 e 3, CEDU, in quanto tali disposizioni si applicano esclusivamente nella cornice di un'accusa penale, mentre i decreti ministeriali in esame riguardano le condizioni di detenzione.

### **2.3.4 In materia di espropriazione**

#### ***D'Aniello (ricorso n. 28220/05) – Sentenza del 19 gennaio 2010***

In una procedura espropriativa per pubblica utilità, la Corte ha affermato che per effetto della dichiarazione di incostituzionalità della legge n. 385 del 1980 - che aveva determinato la reviviscenza della legge n. 2359 del 1865 e, con essa, del criterio in base al quale l'indennità di espropriazione doveva essere calcolata sulla base del valore commerciale del terreno - costituiva onere degli espropriati richiedere l'indennità di espropriazione, fino alla concorrenza del valore commerciale

del terreno. Pertanto, la Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, della Convenzione, relativo alla protezione della proprietà, stante l'imputabilità esclusivamente in capo al ricorrente della situazione denunciata, per aver omesso di attivarsi per ottenere l'indennità prima che il relativo diritto cadesse in prescrizione.

***Zuccalà (ricorso n. 72746/01) – Sentenza del 19 gennaio 2010***

La parte ricorrente ha lamentato la violazione del diritto al rispetto dei propri beni, per inadeguatezza del risarcimento per l'occupazione illegittima del suo terreno, liquidato sulla base dell'articolo 5-*bis* della legge n. 359 del 1992.

La Corte, richiamando la propria copiosa giurisprudenza in materia e, in particolare, la sentenza del 29 luglio 2004 *Scordino c/Italia (ricorso n. 36813/97)* per il riepilogo dei principi pertinenti, ha constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, relativo alla protezione della proprietà, poiché la ricorrente ha dovuto sopportare un onere sproporzionato ed eccessivo che non può essere giustificato dall'interesse generale legittimo perseguito dalle autorità.

Ha constatato altresì la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un equo processo, sia sotto il profilo dell'eccessiva durata della procedura, sia sotto il profilo della iniquità della procedura, per mancanza di un interesse generale tale da giustificare la retroattività della legge contenente i nuovi criteri di calcolo dell'indennizzo.

***Leoni (ricorso n. 67780/01) – Sentenza del 26 gennaio 2010***

La Corte ha constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché il ricorrente ha dovuto sopportare un peso eccessivo ed eccezionale, che ha portato alla rottura del giusto equilibrio che deve sussistere tra le esigenze dell'interesse pubblico e la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni.

Dinanzi alla Corte, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 1, Prot. n. 1, a motivo del lungo lasso di tempo trascorso senza ricevere l'indennità di espropriazione, peraltro ritenuta largamente inferiore al valore venale del terreno, ai sensi della legislazione all'epoca vigente.

***Di Cola (ricorso n. 44897/98) – Sentenza del 18 maggio 2010***

La Corte ha condannato all'equa riparazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU, per la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, già constatata con sentenza del 15 dicembre 2005 per il contrasto dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità. In considerazione del fatto che i ricorrenti avevano già ottenuto in sede nazionale la corresponsione di una somma pari al valore venale del bene espropriato, in conformità con i criteri di calcolo fissati nella sentenza della *Grande Chambre del 22 dicembre 2009* resa nel giudizio *Guiso Gallisay c. Italia (ricorso n. 58858/00)*, la Corte ha riconosciuto, a titolo di equa riparazione, una somma per il pregiudizio derivante dalla perdita di disponibilità del terreno e per il danno morale patito.

Anche in tutti i seguenti casi, la Corte europea ha liquidato, ai sensi dell'art. 41 CEDU, l'equa soddisfazione per la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, già constatata con sentenze precedenti per il contrasto dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità.

*Dorà Chirò - (ricorso n. 65272/01) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*Chirò e altri (n. 1) - (ricorso n. 63620/00) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*Chirò ed altri (n. 2) - (ricorso n. 65137/01) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*Chirò e altri (n. 4) - (ricorso n. 67196/01) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*Chirò ed altri (n. 5) - (ricorso n. 67197/01) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*Gravina - (ricorso n. 60124/00) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*La Rosa e Alba (n. 1) - (ricorso n. 58119/00) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*La Rosa e Alba (n. 3) - (ricorso n. 58386/00) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*La Rosa e Alba (n. 5) - (ricorso n. 63239/00) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*Maselli (n. 2) - (ricorso n. 61211/00) - Sentenza del 27 luglio 2010*  
*Maselli - (ricorso n. 63866/00) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*La Rosa e Alba (n. 6) - (ricorso n. 63240/00) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*La Rosa e Alba (n. 7) - (ricorso n. 63241/00) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Colacrai (n. 1) - (ricorso n. 63296/00) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Fiore - (ricorso n. 63864/00) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Carla Binotti - (ricorso n. 63632/00) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*De Sciscio - (ricorso n. 176/04) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Zaffuto e altri - (ricorso n. 12894/04) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Ceglia - (ricorso n. 21457/04) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Laura Binotti - (ricorso n. 71603/01) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Lo Bue e altri - (ricorso n. 12912) - Sentenza del 29 luglio 2010*  
*Emanuele Calandra e altri - (ricorso n. 71310/01) - Sentenza del 19 ottobre 2010*  
*De Angelis e altri - (ricorso n. 68852/01) - Sentenza del 19 ottobre 2010*  
*Janes Carratù - (ricorso n. 68585/01) - Sentenza del 19 ottobre 2010*  
*Scozzari e altri (ricorso n. 67790/01) - Sentenza del 19 ottobre 2010*  
*Izzo (ricorso n. 20935/03) - Sentenza del 19 ottobre 2010*  
*Ippoliti (ricorso n. 162/04) - Sentenza del 19 ottobre 2010*  
*Sciarrotta (ricorso n. 14793/02) - Sentenza del 19 ottobre 2010*  
*Capoccia (ricorso n. 30227/03) - Sentenza del 14 dicembre 2010*  
*Gautieri e altri (ricorso n. 68210/01). Sentenza del 14 dicembre 2010*  
*Grossi e altri (ricorso 18791/03). Sentenza del 14 dicembre 2010*  
*De Nigris (ricorso n. 41248/04) - Sentenza del 14 dicembre 2010*  
*Capozzi (ricorso n. 3528/03) - Sentenza del 14 dicembre 2010*

### 2.3.5 IN MATERIA DI INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE

*Luigino Serino (n. 3) - (ricorso n. 21978/02) - Sentenza del 12 ottobre 2010*

La Corte ha constatato la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, nel caso della corresponsione, da parte dell'ente occupante, di un'indennità di occupazione calcolata come percentuale dell'indennità di espropriazione e notevolmente inferiore al valore commerciale del bene occupato, senza che ciò fosse giustificato da motivate ragioni di interesse pubblico.

Con il ricorso dinanzi alla Corte europea, il ricorrente, proprietario di alcuni terreni ubicati nel territorio di Benevento, occupati dall'amministrazione comunale per un periodo di cinque anni per la costruzione di una strada, aveva contestato sia l'insufficienza dell'importo ricevuto a titolo di indennità di occupazione sia la relativa modalità di calcolo (l'indennità era stata determinata dalla Corte d'Appello nella misura del 5% dell'indennità annua di espropriazione).

La Corte, richiamando i propri precedenti in materia, ha riconosciuto l'inadeguatezza dell'indennità di occupazione, calcolata sulla base di quella di espropria-

zione, e non sulla base del valore commerciale del bene al momento della privazione di questo. Pertanto, ha accordato al ricorrente una somma pari alla differenza tra l'indennità di occupazione liquidata dal giudice nazionale e quella che il ricorrente avrebbe potuto ottenere se il calcolo fosse stato basato sul valore venale del terreno, oltre indicizzazione ed interessi suscettibili di compensare, almeno in parte, il lungo lasso di tempo trascorso.

### 2.3.6 IN MATERIA DI RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO

Nel rinviare al paragrafo 3.1 per approfondimenti sulla problematica sull'eccessiva durata dei processi, si riportano, di seguito, le sentenze con le quali la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, relativo al diritto ad un equo processo, sotto il profilo della ragionevole durata, censurando, per taluni affari, anche il profilo dell'insufficienza delle somme corrisposte a titolo di equa riparazione, nonché quello del ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001, oltre un ragionevole termine, sulla base della considerazione che tale ritardo può determinare una frustrazione suscettibile di dar luogo ad una voce supplementare di danno in sede di applicazione dell'art. 41 della Convenzione.

Tra tutte si segnala la sentenza **del 21 dicembre 2010** pronunciata sul caso ***Gaglione e altri (ricorso n. 45867/07 e altri 474 affari)***, con la quale sono stati decisi 475 ricorsi riuniti in materia di ragionevole durata del processo: lo Stato italiano è stato condannato per la violazione degli articoli 6, par. 1, e 1, Protocollo 1, CEDU sotto il profilo del ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione di cui alla "legge Pinto" e dell'ingerenza di tale ritardo sul diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti.

***Lefevre (ricorso n. 34871/02) – Sentenza del 2 marzo 2010***

***Atzei (ricorso n. 11978/03) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Volta ed altri (ricorso n. 43674/02) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Marzola Centri di Fisiokinesiterapia S.A.S. (ricorso n. 32810/02) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Landino (n. 11213/04) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Sanchirico e La morte (ricorsi nn. 11013/04; 11080/04) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Natale (ricorso n. 25872/02) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Briganti e Canella (ricorsi nn. 32860/02; 32917/02) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Falco e altri (ricorsi nn. 34375/02; 34708/02; 675/03, 688/03; 691/03; 694/03; 11965/03; 16766/03) – Sentenza del 16 marzo 2010***

***Ghinotti e Benassi (ricorsi nn. 28104/02, 28217/02) – Sentenza del 6 aprile 2010***

***Martinetti e Cavazzuti (ricorsi nn. 37947/02, 39420/02) – Sentenza del 20 aprile 2010***

***Limata e altri (ricorsi nn. 5486/03; 5491/03; 7598/03) – Sentenza del 18 maggio 2010***

***Brignoli e altri (19877/03; 18363/03; 32969/02) – Sentenza del 18 maggio 2010***

***Rossi e altri (ricorsi nn. 676/03; 678/03; 682/03; 693/03; 695/03; 697/03) – Sentenza del 22 giugno 2010***

***Ciampa e altri (ricorsi nn. 7253/03; 7596/03; 7608/03) – Sentenza del 22 giugno 2010***

*Baccini e Artuzzi (ricorsi nn. 26314/03; 26326/03) – Sentenza del 22 giugno 2010*

*Toscana Restaura s.a.s. e Azienda agricola S. Cumano s.r.l. (ricorsi nn. 4428/04; 5481/05) – Sentenza del 22 giugno 2010*

*Marcon (ricorso n. 32851/02) – Sentenza del 27 luglio 2010*

*Pala Mobili (ricorsi nn. 26334/03, 26338/03, 26341/03, 26343/03, 26344/03) – Sentenza del 27 luglio 2010*

*Conceria Madera s.r.l. (n. 2) (ricorso n. 3978/03) – Sentenza del 21 settembre 2010*

*Reina e altri (ricorsi nn. 26311/03, 26312/03, 26320/03, 26323/03, 40766/04) – Sentenza del 29 settembre 2010*

*Piscitelli e altri (ricorsi nn. 20193/03, 20372/03, 20394/03, 20395/03, 20615/03, 20617/03, 20907/03, 27526/03, 30794/03, 30827/03) – Sentenza del 12 ottobre 2010*

*Massaro e altri (ricorsi nn. 23744/03, 23754/03, 23828/03, 23829/03, 23830/03, 23832/03, 23833/03) – Sentenza del 12 ottobre 2010*

*Iannelli e altri (ricorsi nn. 29413/03, 29696/03, 31401/03, 3346/04, 12581/04, 20410/04, 593/05) – Sentenza del 19 ottobre 2010*

*Silveri (n. 2) (ricorso n. 36624/02) – Sentenza del 19 ottobre 2010*

*Frosio (ricorso n. 16777/03) – Sentenza del 19 ottobre 2010*

*Delfa Montaggi Industriali s.r.l. e Nava s.n.c. (ricorsi nn. 19875/03, 30899/03) – Sentenza del 19 ottobre 2010*

*Giobbi e altri (ricorsi nn. 26358/03, 26360/03, 26363/03, 26405/03 e 26407/03) – Sentenza del 19 ottobre 2010*

*Ciambriello e altri (ricorsi nn. 23745/03, 23746/03, 23749/03, 1280/04) – Sentenza del 26 ottobre 2010*

*Fornoni e altri (ricorsi nn. 22417/03, 24825/03, 26444/03, 34566/03) – Sentenza del 26 ottobre 2010*

*Filippelli (ricorso n. 1287/04) – Sentenza del 2 novembre 2010*

*Tiziano Bianchi (ricorso n. 18477/03) – Sentenza del 2 novembre 2010*

*Coppola e altri (ricorsi nn. 24593/03; 24596/03; 24614/03; 24618/03; 24620/03; 24684/03) – Sentenza del 9 novembre 2010*

*Tangredi e Iuliano (ricorsi n. 6604/03, 16769/03) – Sentenza del 9 novembre 2010*

*Strega Alberti Benevento s.p.a. (ricorsi nn. 44031/02, 44032/02) – Sentenza del 9 novembre 2010*

*Vicario e Suma (ricorsi nn. 29430/03, 37928/03) – Sentenza del 30 novembre 2010*

*Berretta e Ciarcia (ricorsi nn. 37904/03, 11334/04) – Sentenza del 7 dicembre 2010*

*Bonalzoo srl (ricorsi nn. 19876/03, 32239/03, 32240/03) – Sentenza del 7 dicembre 2010*

*De Rosa e altri (ricorsi nn. 3666/03, 11966/03 e 11969/03) – Sentenza del 7 dicembre 2010*

*GE.P.A.F S.R.L. e altri (ricorsi nn. 30403/03, 32231/03, 32232/03 e 32259/03) – Sentenza del 7 dicembre 2010*

*G.M.P. Impianti S.R.L. (ricorso 19268/03) – Sentenza del 7 dicembre 2010*

*Di Matteo e altri (ricorsi 7603/03, 7610/03, 7614/03 e 7616/03) – Sentenza del 21 dicembre 2010*

*Belperio e Ciarmoli (ricorso n. 7932/04) – Sentenza del 21 dicembre 2010*

### 2.3.7 In materia di applicazione retroattiva di una norma tributaria

#### ***Di Belmonte (ricorso n. 72638/01) – Sentenza del 16 marzo 2010***

Sulla somma a titolo di indennità di esproprio riconosciuta al ricorrente era stata applicata una nuova imposta, introdotta da una legge entrata in vigore successivamente al passaggio in giudicato della sentenza che fissava l'importo dell'indennizzo. La Corte ha constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU, in quanto l'applicazione della nuova legge ha rotto il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. La responsabilità dell'amministrazione locale per non aver dato tempestiva esecuzione alla decisione che fissava l'importo dell'indennità di esproprio, ha favorito l'assoggettamento della somma al nuovo regime fiscale intervenuto nel frattempo.

### 2.3.8 IN MATERIA DI IMMUNITÀ PARLAMENTARE

#### ***C.G.I.L. e Cofferati (n. 2) (ricorso 2/08) - Sentenza del 6 aprile 2010***

La vicenda trae origine dalle dichiarazioni rilasciate il 20 marzo 2002, all'indomani dell'omicidio del prof. Marco Biagi, dal deputato Carlo Taormina all'agenzia di stampa ADN Kronos e da questa diffuse con il titolo "*Biagi: Taormina, responsabilità oggettiva di Cofferati: Assassini si propongono come braccio armato di leader CGIL*".

In seguito a tali dichiarazioni la C.G.I.L. e l'ex segretario generale Sergio Cofferati adirono il Tribunale di Roma al fine di ottenere la condanna al risarcimento dei danni, previo accertamento del reato di diffamazione. Nel corso del procedimento, il giudice sollevò dinanzi alla Corte costituzionale conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera adottata nella seduta del 30 luglio 2003 dall'Assemblea, su conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni, con la quale si era ritenuto che i fatti oggetto del giudizio riguardassero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e, in quanto tali, non potessero essere sindacate, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 368 del 2007, dichiarò il ricorso inammissibile per via della mancanza nel testo della puntuale riproduzione delle dichiarazioni ritenute lesive.

Successivamente il processo si estinse per l'inattività delle parti che non chiesero la fissazione di una nuova udienza nel termine semestrale previsto dall'articolo 297 del codice di procedura civile.

Con il ricorso in esame la C.G.I.L. e Sergio Cofferati hanno lamentato di non aver avuto la possibilità di ottenere una decisione giudiziale sulla denuncia per diffamazione.

La Corte ha ritenuto che la delibera della Camera dei deputati, con la quale era stata affermata l'immunità parlamentare circa le dichiarazioni espresse dall'onorevole Taormina non fosse rispettosa del giusto equilibrio che, in questa materia, deve contraddistinguere il temperamento tra l'interesse generale della comunità e l'interesse imperativo alla salvaguardia dei diritti fondamentali della persona.

Prendendo le mosse dalla decisione della Corte costituzionale, i giudici di Strasburgo hanno puntualizzato che il loro ruolo non è quello di pronunciarsi sull'interpretazione del diritto interno, attività che spetta piuttosto alle corti ed ai tribunali nazionali, bensì quello di verificare la compatibilità tra la Convenzione e gli effetti delle scelte interpretative compiute. L'esame non deve vertere in astratto sulla legislazione e la sua interpretazione, ma sull'eventuale violazione della Convenzione

che, in concreto, ne sia derivata in pregiudizio del ricorrente. Ciò premesso, la Corte ha affermato che, nel caso di specie, la compressione del diritto di accesso alla giustizia non risultava adeguatamente controbilanciata dalle finalità legittimamente perseguite.

La Corte ha respinto la tesi difensiva del Governo italiano secondo cui il rigetto del ricorso sarebbe dovuto discendere dalla considerazione che le dichiarazioni rilasciate dall'onorevole Taormina costituivano esercizio della libertà di espressione. In senso contrario, infatti, i giudici hanno evidenziato che la questione non riguardava la sussistenza degli estremi della diffamazione, ma la verifica della compatibilità – che nella specie veniva esclusa – tra le esigenze di tutela dei diritti fondamentali affermate dalla Convenzione e la possibilità di accedere alla giustizia a fronte di una domanda giudiziale non manifestamente infondata.

### 2.3.9 IN MATERIA DI ESPULSIONI

#### ***Trabelsi (ricorso n. 50163/08) – Sentenza del 13 aprile 2010***

L'esecuzione di un ordine di espulsione di uno straniero verso il Paese di origine costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, quando vi sono circostanze serie e comprovate che depongono per un rischio effettivo che l'individuo subisca trattamenti inumani o degradanti nel paese d'origine. La mancata ottemperanza alla richiesta di sospensione cautelare del provvedimento avanzata dalla Corte in virtù dell'art. 39 del Regolamento della stessa costituisce violazione dell'art. 34 della Convenzione.

Con questa decisione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto la violazione degli articoli 3 e 34 della Convenzione che tutelano, rispettivamente, il diritto a non essere sottoposti a tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti ed il diritto ai ricorsi individuali.

Le violazioni sono state ravvisate nella scelta del Governo italiano di procedere all'espulsione del ricorrente verso la Tunisia per motivi di prevenzione del terrorismo, senza ottemperare alla richiesta di sospensione cautelare del provvedimento avanzata dalla Corte in virtù dell'art. 39 del Regolamento della stessa.

Il ricorso era stato presentato dal cittadino tunisino Mourad Trabelsi, ex *Imam* di Cremona, condannato in Italia per terrorismo internazionale con sentenza della Corte d'Assise d'appello di Brescia, confermata dalla Corte di cassazione, ed espulso verso la Tunisia dalle autorità italiane il 13 dicembre 2008.

Prima di tale data, il 18 novembre 2008, su richiesta del ricorrente, in applicazione dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, il Presidente della seconda sezione della Corte europea aveva espresso al Governo italiano l'auspicio che non si procedesse all'espulsione del ricorrente verso la Tunisia fino a nuovo ordine, nell'interesse delle parti e della corretta conduzione del procedimento dinanzi alla Corte.

Con il ricorso, il ricorrente, premesso che diversi cittadini tunisini rimpatriati con l'accusa di terrorismo erano risultati non più reperibili, ha ricordato che le inchieste condotte da Amnesty International e dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America avevano svelato l'esistenza della pratica della tortura in Tunisia; ha, inoltre, contestato la tesi secondo cui la situazione relativa al rispetto dei diritti umani in Tunisia sarebbe nel tempo migliorata ed ha denunciato la non attendibilità delle assicurazioni rilasciate dalle autorità tunisine al Governo italiano.

Con riferimento alla condizione dei detenuti nelle carceri tunisine, la Corte europea ha richiamato la sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*, (ricorso n. 37201/06), con cui aveva riconosciuto il rischio di tortura connesso al rimpatrio dei condannati per terrorismo internazionale, sulla base di testi, documenti internazionali e fonti di informazione attestanti la pratica di trattamenti disuma-

ni, non avendo ritenuto che l'esistenza di testi interni e l'accettazione di trattati internazionali - che garantiscono, normalmente, il rispetto dei diritti fondamentali - fosse sufficiente, da solo, a garantire una protezione adeguata contro il rischio di cattivi trattamenti.

Ciò premesso, la Corte ha ricordato che Amnesty International, nel rapporto 2008 relativo alla Tunisia, ha precisato che, benché numerosi detenuti si fossero lamentati per essere stati torturati durante il fermo, «le autorità non hanno praticamente mai condotto alcuna inchiesta né adottato una qualsiasi misura per citare in giudizio i presunti torturatori».

I giudici di Strasburgo, inoltre, hanno posto in luce l'assenza di qualunque certezza circa la competenza dell'avvocato generale alla direzione generale dei servizi giudiziari nel fornire assicurazioni in nome dello Stato (v., *mutatis mutandis*, *Soldatenko c. Ucraina* n. 2440/07). Sotto altro profilo, i giudici hanno sottolineato l'inidoneità di tali dichiarazioni ad escludere, in assenza di certificazioni mediche, la sottoposizione di Trabelsi a trattamenti contrari alla previsione dell'articolo 3 della Convenzione.

Con riferimento, poi, alla richiesta cautelare indirizzata all'Italia, la Corte ha richiamato il caso *Mamatkoulou e Askarov c. Turchia*, per riaffermare il principio secondo cui l'inottemperanza dello Stato alla richiesta di misure provvisorie inoltrata ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte può determinare la violazione dell'articolo 34 della Convenzione. Ne deriva che essa deve considerarsi come una circostanza che impedisce alla Corte di esaminare efficacemente le ragioni del ricorrente.

Nella specie, i giudici hanno rilevato che a causa di tale inosservanza, da un lato, Mourad Trabelsi non aveva potuto articolare la propria difesa e, dall'altro, la decisione della Corte aveva rischiato di restare priva di effetto utile.

#### ***Hussun e altri (ricorsi nn. 10171/05, 10601/05, 11593/05, 17165/05) – Sentenza del 19 gennaio 2010***

La Corte ha disposto la cancellazione dal ruolo dei ricorsi nn. 10171/05, 10601/05 e 11593/05, stante l'intervenuta perdita di contatti con i ricorrenti in questione, circostanza che ha reso impossibile alla Corte di approfondire gli elementi di fatto riguardanti la particolare situazione di ogni ricorrente. Ha, invece, dichiarato che non vi è stata violazione dell'articolo 34 della Convenzione, per quanto riguarda il ricorso introdotto da Kamel Midawi (n. 17165/05), non avendo riscontrato nella fattispecie alcun comportamento delle autorità interne volto ad impedire o a rendere inefficace l'esercizio del suo diritto a ricorrere.

La vicenda trae origine da quattro ricorsi presentati da ottantaquattro migranti provenienti dalla Libia, sbarcati sull'isola di Lampedusa nel marzo del 2005 e facenti parte di un più ampio gruppo di clandestini.

I legali rappresentanti dei ricorrenti, in particolare, avevano denunciato la violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione (tranne che nel ricorso n° 10171/05 ove si invoca il solo articolo 3) per via del rischio concreto di morte o di trattamenti inumani o degradanti al quale i loro assistiti sarebbero stati esposti con il rimpatrio.

Inoltre, invocando l'articolo 13, avevano denunciato che i loro assistiti non avevano avuto la possibilità di prendere contatto con gli avvocati al fine di avviare la procedura per la concessione dello *status* di rifugiato e impugnare l'eventuale diniego; non avevano potuto opporsi alla decisione giudiziaria del rimpatrio e, comunque, il ricorso avverso il decreto di espulsione non aveva effetto sospensivo; non avevano beneficiato di un ricorso interno. Hanno, poi, lamentato che l'udienza di convalida prevista dalla legge n° 271 del 2004 non aveva avuto luogo in seguito all'adozione del decreto di espulsione.

Con riferimento all'articolo 4 del Protocollo 4 della Convenzione, i rappresentanti dei ricorrenti hanno evidenziato il rischio di una espulsione collettiva di stranieri. Infine, invocando l'articolo 34 della Convenzione, hanno denunciato l'impossibilità di introdurre il ricorso davanti alla Corte, specialmente in seguito all'espulsione di una parte dei ricorrenti in Libia e della perdita di contatto tra questi ultimi ed i loro avvocati.

La Corte ha suddiviso i ricorrenti in tre gruppi. Il primo comprendeva cinquantasette ricorrenti la cui sorte è rimasta sconosciuta (e per i quali era stato rinviato il ricorso). Con riferimento ai relativi ricorsi la Corte ha deciso di radiare la causa dal ruolo.

Al secondo gruppo appartenevano quattordici espulsi (che avevano allegato la violazione degli articoli 2, 3, 13 e 34 della Convenzione e 4 del Protocollo 4). Riguardo ad essi la Corte ha constatato che l'espulsione era avvenuta nel rispetto della procedura e l'impossibilità di proseguire nell'esame del ricorso in mancanza della prova del persistente contatto tra i ricorrenti ed i loro difensori.

L'ultimo gruppo comprendeva tredici migranti (che avevano allegato la violazione dell'articolo 34 della Convenzione) con i quali, ad eccezione di un caso, i legali rappresentanti avevano perduto ogni contatto dopo il rilascio per la decorrenza dei termini di trattenimento. La Corte - esaminando la doglianza articolata dall'unico ricorrente che risulta aver mantenuto contatti con i propri avvocati - ha constatato che nessuna violazione della Convenzione poteva essere addebitata allo Stato italiano, posto che al ricorrente in questione non era stato impedito o ostacolato l'esercizio del diritto a ricorrere.

(Per approfondimenti sul caso si rinvia al paragrafo 3.3).

### 2.3.10 IN MATERIA DI APPLICAZIONE DI MISURE DI SICUREZZA

#### ***Villa (ricorso n. 19675/06) – Sentenza del 20 aprile 2010***

In materia di revoca della misura di sicurezza della libertà vigilata, la Corte ha affermato che un intervallo lungo più di quattro mesi tra la data dell'udienza dinanzi al magistrato di sorveglianza e la revoca effettiva della libertà vigilata non era giustificato ed era di natura tale da rendere sproporzionate le restrizioni alla libertà di circolazione del ricorrente.

Per quanto riguarda la proporzionalità delle misure incriminate, in riferimento alla loro applicazione prolungata nel tempo, la Corte ha evidenziato che esse si giustificano soltanto se di fatto sono coerenti e tese effettivamente a conseguire gli effetti di legge. Nel caso in esame, la Corte ha esaminato le ragioni avanzate dalle autorità per prorogare, ogni volta, la durata della misura incriminata, senza trovarvi alcun segno di arbitrio. Pertanto, i giudici di Strasburgo hanno dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 per quanto riguarda la sottoposizione alla misura della libertà vigilata e le sue proroghe successive fino a quella del 9 ottobre 2004, data in cui la misura è stata prorogata fino al luglio 2005.

La Corte ha, invece, ritenuto eccessivo l'intervallo di oltre quattro mesi intercorso tra la data dell'udienza dinanzi al magistrato di sorveglianza e la revoca effettiva della libertà vigilata, in quanto del tutto ingiustificato e di natura tale da rendere sproporzionate le restrizioni alla libertà di circolazione del ricorrente. Pertanto, ha constatato la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 in ragione della tardività nell'adozione e nell'esecuzione della decisione di revocare la libertà vigilata. Sul punto, la Corte ha invocato una maggiore diligenza e rapidità nell'adozione di una decisione che interessa i diritti garantiti dall'articolo 2.

### 2.3.11 IN MATERIA DI GARANZIA DEL CONTRADDITTORIO

#### ***Calabrò (ricorso n. 17426/02) – Sentenza del 23 aprile 2010***

Sul regolamento di competenza proposto dinanzi alla Corte di Cassazione, il ricorrente, avuta notizia che il giudizio si era concluso per l'inammissibilità del ricorso, aveva presentato memoria di replica ai sensi dell'art. 375 c.p.c.. La Corte di Cassazione ha rilevato che il ricorrente non avrebbe potuto presentare memorie ai sensi del citato art. 375 e, nel merito, che le doglianze esulavano dall'oggetto del giudizio.

Sulla dedotta violazione del diritto ad un processo equo, la Corte europea ha riconosciuto la legittimità dell'operato della Corte di Cassazione ed ha valutato come del tutto influente ai fini della decisione finale l'esame della memoria presentata. Pertanto, ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

La Corte ha ricordato, innanzitutto, che il principio della parità delle armi, uno degli elementi della nozione più ampia di processo equo, richiede che ogni parte si veda offrire una possibilità ragionevole di presentare la sua causa in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte.

Inoltre, il diritto ad un procedimento in contraddittorio implica la facoltà per le parti nei processi, sia civili che penali, di prendere cognizione di tutti i documenti e le osservazioni presentate al giudice in modo da poterne influenzare la decisione.

Nel caso di specie, la Corte ha esaminato l'incidenza in concreto della dichiarazione di inammissibilità della memoria difensiva sulle possibilità per il ricorrente di presentare le sue doglianze su una questione determinante per la conclusione del procedimento ed ha concluso che la memoria non esaminata dalla Cassazione, secondo l'orientamento consolidato in merito all'inapplicabilità dell'art. 375 c.p.c. alle istanze riguardanti il regolamento di competenza, non avrebbe avuto alcuna influenza sulla conclusione della controversia.

#### ***Ogaristi (ricorso n. 231/07) – Sentenza del 18 maggio 2010***

Il ricorrente era stato condannato all'ergastolo per omicidio e tentato omicidio, in via definitiva, senza aver avuto la possibilità di controinterrogare l'unico e determinante teste a carico che nel frattempo aveva abbandonato il Paese. L'istanza del ricorrente, volta ad ottenere l'esame in contraddittorio del testimone con incidente probatorio, era stata rigettata dal GIP.

I giudici nazionali avevano fondato la condanna del ricorrente esclusivamente sulla base delle dichiarazioni rese dall'unico teste a carico nella fase delle indagini preliminari, non ripetute in dibattimento. In data 5 febbraio 2008, infatti, un collaboratore di giustizia aveva reso dichiarazioni spontanee riguardanti i fatti oggetto del procedimento, confermate in seguito da altri due collaboratori di giustizia, tali che, se valutate nel processo, avrebbero condotto all'assoluzione del sig. Ogaristi.

Con ordinanza del 26 maggio 2009, la Corte d'Appello di Perugia aveva ritenuto che le dichiarazioni in questione potessero in linea di principio condurre alla revisione della sentenza di condanna a carico del ricorrente. Tuttavia, l'assoluzione di quest'ultimo dipendeva dal definitivo accertamento della responsabilità penale di un individuo appartenente alla criminalità organizzata, il cui processo era ancora pendente. Pertanto, la Corte d'Appello ha dichiarato inammissibile, allo stato, la richiesta di revisione.

La Corte europea, investita del ricorso, ha affermato che la Convenzione impone di accordare all'imputato un'occasione idonea (adeguata e sufficiente) per contestare una testimonianza a carico e per controinterrogare l'autore.

Per tali motivi, la Corte, avendo ritenuto che la motivazione della condanna all'ergastolo fosse fondata esclusivamente, o almeno in misura determinante sulle dichiarazioni rese dal testimone prima del processo, ha constatato la violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU. Infine, sotto il profilo dell'art. 41 CEDU, la Corte ha ribadito che nei casi in cui la condanna del ricorrente sia stata pronunciata nel corso di un processo non equo, in linea di principio la misura più appropriata da adottare sarebbe stata la **ricellebrazione** del processo, su domanda del ricorrente, in tempi utili e nel rispetto delle esigenze dell'art. 6 CEDU.

### 2.3.12 IN MATERIA DI FAMIGLIA

#### **Moretti e Benedetti (ricorso n. 16318/07) – Sentenza del 27 aprile 2010**

I ricorrenti avevano ottenuto in affidamento, a titolo provvisorio, una neonata abbandonata dalla madre naturale poco dopo la nascita. Successivamente, avevano presentato istanza di adozione speciale della piccola al tribunale per i minorenni di Venezia.

La minore era stata, invece, affidata ad un'altra famiglia adottiva scelta dal tribunale, nonostante fosse ancora pendente la domanda di adozione speciale presentata dai ricorrenti e successivamente respinta dal tribunale stesso. La Corte d'appello aveva annullato la decisione di primo grado, ma aveva ritenuto opportuno non sottoporre la minore al trauma di una nuova separazione dalla famiglia affidataria.

I ricorrenti hanno, quindi, proposto ricorso alla Corte europea, lamentando la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU.

La Corte ha constatato la violazione dell'art. 8 CEDU, avendo ritenuto che, non solo la mancanza di motivazione della decisione del Tribunale dei minori di respingere la domanda di adozione presentata dai ricorrenti, ma anche il ritardo nell'esame della stessa, avvenuto solo successivamente alla dichiarazione di adottabilità del minore ed alla scelta della famiglia adottiva, aveva leso il loro diritto al rispetto della vita familiare.

Circa la pretesa violazione del diritto alla vita privata e familiare, la Corte ha rammentato che l'art. 8 della Convenzione non assegna un diritto a creare una famiglia né riconosce un diritto all'adozione dei minori abbandonati. Esso tutela una vita familiare esistente.

L'esistenza di una "*vita familiare*" ai sensi dell'articolo 8 CEDU non si limita però ai rapporti fondati sul matrimonio e sulla filiazione legittima ma può comprendere altre relazioni familiari *de facto*, purché - oltre all'affetto generico - sussistano altri indici di stabilità, attuale o potenziale, quale potrebbe essere quello di filiazione naturale o di un affidamento pre-adottivo. Da questo punto di vista, la determinazione del carattere familiare delle relazioni di fatto deve tener conto di un certo numero di elementi, quali il tempo vissuto insieme, la qualità delle relazioni, così come il ruolo assunto dall'adulto nei confronti del bambino.

Nel caso specifico, la Corte ha constatato il grave incidente procedurale consistito nell'essere stata dichiarata l'adottabilità della bambina prima che l'autorità si fosse pronunciata sulla tempestiva domanda di adozione da parte dei ricorrenti. Essa ha altresì preso atto della pronuncia della Corte d'appello che aveva giudicato priva di motivazione la reiezione delle domande adottive dei ricorrenti.

#### **Piazzi (ricorso n. 36168/09) – Sentenza del 2 novembre 2010**

La sentenza constata la violazione del diritto alla vita familiare (art. 8 della Convenzione) per la lesione subita dal padre divorziato nel suo diritto di visita al figlio minore, nato nel 1991.

Successivamente al divorzio, tale diritto era stato esercitato per un certo numero di anni, ma in seguito le circostanze di fatto lo avevano reso impossibile.

Su ricorso del padre al giudice tutelare, nel 2003, questi aveva statuito che il diritto di visita dovesse essere esercitato in presenza dei servizi sociali, ma per intricate vicende amministrative e fattuali era stato impedito al padre di vedere il figlio.

Da ultimo, nel 2009, pur di fronte alla constatazione che il provvedimento giudiziale del 2003 non aveva trovato attuazione, la Corte d'appello aveva respinto le doglianze del ricorrente, sia perché il figlio aveva reiteratamente espresso la volontà di non rivedere il padre sia perché egli era in sostanza quasi maggiorenne.

La Corte ha ritenuto violato l'art. 8 in ragione della lunghezza delle procedure e della loro inefficacia rispetto alla garanzia effettiva del diritto di visita, censurando il comportamento delle autorità pubbliche per non aver intrapreso le misure adeguate e sufficienti a garantire il diritto di visita o quanto meno a ripristinare il contatto dell'interessato con il suo bambino.

Come affermato in più occasioni dalla Corte, se l'articolo 8 della Convenzione ha essenzialmente per obiettivo quello di proteggere l'individuo dalle interferenze arbitrarie del potere pubblico, esso non può essere interpretato solo come una limitazione dello Stato ad astenersi da tali ingerenze: questo invito può comportare anche obblighi positivi finalizzati al rispetto effettivo della vita privata e familiare implicanti l'adozione di misure idonee ad assicurare il diritto specifico degli interessati come anche il rispetto dei provvedimenti giudiziari.

Nel caso in specie, la Corte ha riconosciuto, a titolo di danno morale, un'equa soddisfazione.

### 2.3.13 IN MATERIA DI SUSSIDI PUBBLICI ALLE IMPRESE

#### *Plalam s.p.a. (ricorso n. 16021/02) – Sentenza del 18 maggio 2010*

La vicenda trae origine dalla richiesta della società Plalam all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno di un sussidio per l'ampliamento di un impianto industriale. In base ad una legge del 1979 il sostegno doveva essere proporzionale all'ammontare investito dalla società.

L'Agenzia concesse l'erogazione del sussidio subordinatamente all'avvio del nuovo impianto. I lavori vennero eseguiti e l'impianto divenne operativo alla fine del 1990, ma l'ispezione per accertare l'esistenza delle condizioni per l'erogazione del sussidio si svolse solo nel 1994.

Nel frattempo, è intervenuta una modifica alle disposizioni relative a tale sussidio pubblico, per cui dal 1992 l'aiuto non sarebbe stato più legato alle somme effettivamente investite ma a quelle indicate nella prima richiesta.

La società, dopo aver contestato davanti al Tar ed al Consiglio di Stato l'applicazione retroattiva di tali norme, ha proposto ricorso alla Corte europea lamentando la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1 CEDU relativo alla protezione della proprietà.

La Corte ha riconosciuto in capo alla società una legittima aspettativa in ordine all'erogazione dei sussidi promessi dall'Agenzia all'esito delle procedure precritte. Se gli adempimenti formali fossero stati assolti correttamente e tempestivamente, i sussidi garantiti alla società non sarebbero stati assoggettati alla normativa nel frattempo intervenuta. Pertanto, la Corte ha constatato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1 CEDU, in quanto l'applicazione della nuova legge ha rotto il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali della società ricorrente.

### 3. I TEMI SENSIBILI EVIDENZIATI DALLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA

#### 3.1. Eccessiva durata delle procedure giudiziarie e legge Pinto

La preponderanza, rispetto al totale, delle violazioni per eccessiva durata processuale constatate dalla Corte nel 2010, conferma la difficile sradicazione di questa problematica ormai antica, che testimonia l'esistenza di un problema strutturale del nostro ordinamento, come è stato ricordato, ripetutamente, dal Primo Presidente della Corte di Cassazione sia nell'apertura dell'anno giudiziario 2010, che nel 2011.

A partire dall'inizio degli anni '80, il nostro Paese risulta condannato dalla Corte europea in circa 2300 casi di eccessiva durata processuale. Nella stragrande parte, si tratta di procedure civili e di controversie del lavoro, come la seguente suddivisione mostra: 1621 procedure civili, 401 procedure di lavoro, 24 procedure fallimentari, 126 procedure penali, 122 procedure amministrative e contabili, 7 procedure di esecuzione.

L'Italia è, dal 2001, sottoposta a *monitoring*, prima annuale, ora cadenzato sull'anno e mezzo, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, riguardante le misure generali adottate per risolvere il problema strutturale della lentezza eccessiva della giustizia. Da quando è iniziato nel 2001, il controllo ha evidenziato solo negli ultimi anni un certo, moderato, progresso fatto dall'Italia, con riferimento al mutamento delle procedure concorsuali attuato mediante la riforma del 2006 (d.lgs. 9 gennaio 2006, n.5).

L'introduzione, nel 2001, del ricorso interno con la legge n. 89 (Pinto) ha avuto l'effetto di trasferire le controversie dalla Corte europea alle corti d'appello interne, tant'è che negli ultimi anni le condanne per violazione del diritto ad un procedimento entro un termine ragionevole incidono, grosso modo, per circa un terzo/un quarto sul totale delle sentenze emesse dalla Corte europea nei confronti dell'Italia; tale rimedio interno, tuttavia, non ha del tutto eliminato il problema, che riguarda attualmente più di un migliaio di casi in cui i ricorrenti si lamentano dell'esiguità delle somme liquidate dalle corti d'appello (specialmente prima del 2006, allorquando i giudici nazionali decisero di adeguarsi ai parametri soddisfattori europei), ovvero dell'eccessivo ritardo con cui gli indennizzi, concessi a seguito delle procedure, sono pagati dal Ministero competente.

Da parte sua la legge Pinto, prevedendo solo misure risarcitorie e non anche acceleratorie della procedura, si è rivelata assolutamente inidonea ad eliminare le conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre; tale legge ha altresì aggravato notevolmente il già pesante carico di lavoro delle corti d'appello e della Corte di Cassazione competenti a pronunciarsi sui relativi ricorsi ed ha indotto una professionalità collaterale che incide fortemente sull'effettivo costo economico dell'indennizzo totale.

A fine 2010, esattamente il 21 dicembre, la Corte Europea di Strasburgo ha constatato in 475 casi (caso *Gaglione ed altri c. Italia* – *cfr. par. 2.3.6*) la violazione della Convenzione Europea da parte dello Stato italiano per i ritardi nella corresponsione dell'indennizzo liquidato dalle Corti d'appello. La sentenza analizza le cifre dell'inadempienza a tutto campo dello Stato italiano sottolineando che, per quanto riguarda gli esborsi a titolo di indennizzo, si è passati dalla somma globale di 3.873.427 euro del 2002 a quella di circa 81.000.000 euro del 2008, di cui ben 36.500.000 euro ancora non risultano pagati malgrado l'esecutività del titolo: dunque, come sottolinea l'opinione separata annessa alla sentenza, non solo lo Stato preferisce pagare invece che risolvere la problematica dell'esorbitante durata dei processi ma, per di più, non è neppure in grado di adempiere a tali obblighi di pagamento, cosa poco consona, si fa notare, per un paese che fa parte della elitaria cerchia del G20.

Dei difetti della legge n. 89 del 2001 si è accorto anche il Consiglio d'Europa, il cui Comitato dei Ministri ha approvato, il 18 marzo 2009, una risoluzione, la CM/ResDH(2009)421 ed, il 2 dicembre 2010, un'altra, la CM/ResDH(2010)224 (in Cap. VI - n. 5), con cui si invita il Governo italiano ad attuare una modifica normativa finalizzata a semplificare tale rimedio interno ed a renderlo efficace con la previsione di misure acceleratorie. Nelle stesse risoluzioni il Comitato sottolinea anche che, per contenere le durate processuali entro limiti fisiologici, è auspicabile che le autorità italiane attuino, rispetto al problema, un "approccio interistituzionale coinvolgente tutti gli attori principali e la coordinazione al più alto livello governativo", ritenendo che solo un approccio interistituzionale che coinvolga tutti gli attori principali del pianeta giustizia (capi degli uffici, singoli magistrati, Ministero Giustizia, avvocati), con la necessaria coordinazione al più alto livello governativo, possa avere qualche possibilità di riuscita.

Tale suggerimento è stato ribadito dalla Corte europea che, nella sentenza *Gaglione* sopra richiamata, ha evidenziato come la legge Pinto comporti enormi esborsi a cui il nostro Paese non riesce a far fronte, e come la stessa appaia assolutamente inutile rispetto all'obiettivo di accelerare il "servizio giustizia" e ridurre conseguentemente l'esposizione del nostro Paese nello scenario internazionale. Nell'opinione di due giudici annessa alla sentenza si sottolinea, in particolare, la perdurante e profonda crisi del "servizio giustizia", con la constatazione che tutte le riforme, normative od organizzative finora messe in piedi per tentare di arginare tale problematica, non hanno sortito alcun effetto apprezzabile. Non c'è dubbio, in realtà, che rendere più sommaria la procedura Pinto ed introdurre misure di carattere acceleratorio del singolo procedimento ed altre misure compensatorie, permetterebbe di raggiungere alcuni risultati apprezzabili, come:

a) innanzitutto, si solleverebbero le corti d'appello e la Corte di Cassazione dal rilevante carico lavorativo rappresentato dalla trattazione di tali ricorsi che aumentano ogni anno in maniera vertiginosa;

b) inoltre, secondo la giurisprudenza europea, abbinando misure risarcitorie con altre acceleratorie, si potrebbe ridurre significativamente l'ammontare degli indennizzi, che attualmente gravano in maniera inaccettabile sulle finanze erariali, come è dimostrato sia dall'esigenza, avvertita dal legislatore, di dichiarare impignorabili le somme giacenti nelle casse del Ministero della Giustizia sia dall'incapacità dello Stato di far fronte in tempi ragionevoli al pagamento, circostanza questa che determina ulteriori violazioni della Convenzione e conseguentemente ulteriori somme da pagare;

c) per di più il rimedio Pinto, come attualmente strutturato, non si è dimostrato neppure idoneo a fronteggiare efficacemente eventuali condotte negligenti di singoli magistrati, causative dell'irragionevole ritardo processuale, ovvero a vigilare sull'obbligo dei dirigenti degli uffici giudiziari di realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario, per quanto possa essere consentito dai mezzi e dalle strutture disponibili, come precisato anche da due delibere del Consiglio Superiore della Magistratura adottate rispettivamente il 15.9.1999 e il 6.7.2000. Pure tale aspetto andrebbe fatto oggetto di una più attenta riflessione.

Anche l'auspicato "approccio interistituzionale" alla problematica potrebbe realmente costituire un tentativo di concentrare l'attenzione sul problema principale che è quello di assicurare un "servizio giustizia" improntato ad un'azione dello Stato sintetizzabile nei termini *time, cost and accuracy*, non dimenticando peraltro che l'art. 111 della Costituzione, come novellato nel 1999, ha costituzionalizzato il principio della ragionevole durata dei processi, il che significa che, a far data da tale novella, questo principio è divenuto il metro e la norma cardine cui rapportare e confrontare ogni istituto processuale, presente o futuro, ed ogni prassi organizzativa.

Il Governo si è attivato nell'ultimo anno secondo due direttrici: con la prima, concretizzatasi nell'approvazione della legge 18 giugno 2009, n. 69 e della successiva emanazione del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, si è scelta la strategia di spostare fuori delle aule la conciliazione e mediazione delle controversie, con il chiaro intento di farle comporre in tale sede. Con la seconda, contenuta in un disegno di legge all'esame del Parlamento ed in uno schema di decreto legislativo approvato in via preliminare del Consiglio dei Ministri del 9 giugno 2011, si sta praticando una semplificazione del processo e, nel contempo, una semplificazione dei riti "speciali", riducendoli in tutto a tre (per un approfondimento delle iniziative del Governo sul tema si rinvia al Cap. IV, par. 1.1).

Ma, allo stato, ogni analisi del problema della durata non può prescindere dall'indilazionabile riforma della legge n. 89 del 2001: l'esigenza è stata ribadita in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2010 dal Primo Presidente della Corte di cassazione ed impone di riconoscere che:

a) se l'eccessiva durata dei procedimenti è "strutturale", non può essere trattata in modo significativamente diverso da molte altre disfunzioni "strutturali", per le quali l'indennizzo non può essere confuso con un risarcimento e potrebbe anche consistere nella mera constatazione della durata eccessiva (la Corte di Strasburgo ha usato questo parametro nella sentenza *Von Koester c. Germania* del 7 gennaio 2010, in materia di durata esorbitante di una procedura giudiziaria, stabilendo che la constatazione di violazione costituisce di per sé un'equa soddisfazione, malgrado che la Germania non disponga di alcun rimedio interno contro l'eccessiva durata processuale);

b) l'attuale congiuntura economica non permette all'Italia di mantenere un sistema indennizzatorio dispendioso come l'attuale sistema della legge "Pinto", che, peraltro, nell'ambito dei Paesi del Consiglio d'Europa, oltre che in Italia, è presente solo in Polonia;

c) l'inflazione dei ricorsi ex legge Pinto è una delle cause del dilatamento dei tempi di decisione da parte delle corti d'appello e della Corte di cassazione. Il rimedio, cioè, tende ad aggravare sempre più un grave male.

### **3.2 Ritardi nelle decisioni in materia di applicazione del regime speciale ex art. 41 bis Ordinamento Penitenziario**

Poiché anche nel 2010, come ogni anno nell'ultimo decennio, vi sono state sentenze di constatazione di violazione del diritto d'accesso ad un tribunale causate dai ritardi nelle decisioni dei tribunali di sorveglianza e della Corte di Cassazione in materia di ricorso avverso l'applicazione del regime speciale del 41 bis Ordinamento Penitenziario (il 12 gennaio 2010 nel caso *Mole*, il 16 febbraio 2010 nel caso *Barbaro – infra par. 2.3.2*), apparirebbe necessario porre mano anche a questa problematica.

Va rammentato che l'art. 14 ter O.P. prevede, per le decisioni del Tribunale di Sorveglianza, un termine ordinatorio di 10 giorni; si tratta certamente di un termine non realistico, considerata la complessa procedura e le garanzie per essa previste.

In prospettiva, si potrebbe pensare di trasformare il 41 bis da regime speciale a regime ordinario di detenzione (derogabile, quando è il caso, in senso favorevole ai detenuti), o addirittura a pena di specie diversa, inflitta dal giudice con la sentenza di condanna, e prevedere meccanismi di affievolimento o revoca nel corso dell'esecuzione, alla stessa stregua di quanto accade attualmente per tutte le altre pene in genere.

Ciò comporterebbe la liberazione di rilevanti risorse lavorative ed eviterebbe la necessità di periodica reiterazione dei decreti. Tale reiterazione spesso si protrae per lunghi anni ed ormai i primi 41 *bis* sono in proroga continua da circa 15 anni, per cui si percepisce, nella magistratura di sorveglianza, un certo disagio nel motivare la perdurante sussistenza, dopo tanto tempo, di contatti con le associazioni criminali di riferimento, anche perché difficilmente la polizia svolge indagini sui condannati e dunque mancano relazioni di P.G. effettivamente utilizzabili. Tale reiterazione di decreti viene sospettata, anche a motivo della sostanziale ripetitività delle motivazioni, di essere in contrasto con l'art. 3 della CEDU (divieto di trattamenti disumani e degradanti) o con altre sue disposizioni (art. 8, ad es.). Sono pendenti vari casi in cui uno dei quesiti posti dalla Corte europea al Governo è appunto se la reiterazione di tale regime penitenziario, attraverso l'emissione di decreti identici, possa costituire un mezzo per eludere il principio generale di favorire i contatti del detenuto con il mondo esterno.

Il lungo tempo trascorso e le inerzie degli organi statuali chiamati a pronunciarsi sono anche all'origine di due sentenze con connotati abbastanza particolari: *Plalam s.p.a. c. Italia* del 18 maggio 2010 (*infra par. 2.3.13*) e *Di Belmonte c. Italia* del 16 marzo 2010 (*infra 2.3.7*).

### 3.3 Espulsioni e respingimenti di stranieri

Con la sentenza del 13 aprile 2010 emessa nel caso *Trabelsi c. Italia* (*infra par. 2.3.9*), la Corte ha stabilito che l'espulsione del ricorrente in Tunisia, malgrado la vigenza di una misura provvisoria emessa dalla Corte stessa di sospensione dell'espulsione, costituisce una violazione sia del divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU) sia del diritto di ricorso (art. 34 CEDU). L'esito del caso *Trabelsi*, uno dei pochi casi residui ancora all'esame della Corte in tale tematica, era scontato alla luce della giurisprudenza europea consolidata. A partire infatti dalla sentenza del 28 febbraio 2008, emessa nel *leading-case Saadi c. Italia*, i giudici di Strasburgo hanno stabilito che le fonti internazionali esaminate descriverebbero una situazione in Tunisia, asseritamente preoccupante, desumibile da una pratica corrente di torture e maltrattamenti ai danni di sospetti terroristi e che, quanto alle assicurazioni diplomatiche ottenute dall'Italia in numerosi casi successivi al caso *Saadi*, le stesse non costituirebbero, di per sé sole, una garanzia sufficiente.

Questa categoria di casi simili è stata sistematicamente messa nell'odg di ogni riunione del C.M. del 2010: ciò in quanto il Comitato dei Ministri, anche a causa di una notevole pressione esercitata da vari organi del C.d.E. (ad es., richieste di chiarimenti da parte dell'Assemblea Parlamentare del C.d.E.), ha ritenuto di trattare tali casi in priorità.

Ad attenuare la pressione degli organi del Consiglio d'Europa sul nostro Paese in questa tematica, ha contribuito una decisione di irricevibilità adottata, nella stessa materia, il 28 settembre 2010 nel caso *Drissi c. Italia* (in Cap. VI – Elenco delle decisioni).

La suddetta decisione affronta la pratica dell'adozione di una misura di sicurezza alternativa all'espulsione (segnatamente, casa di lavoro), nell'ipotesi in cui la Corte europea inviti lo Stato a non espellere un ricorrente ex art. 39 del suo Regolamento. Secondo la Corte europea, tale pratica, diretta a contrastare il fenomeno terrorista con misure diverse dall'espulsione, non viola la Convenzione dei diritti dell'uomo.

La decisione della Corte europea richiama anche la pronuncia della Corte di Cassazione n. 20514 del 28 aprile 2010 in materia di espulsioni, laddove, nel ribadire l'obbligo per tutte le autorità giudiziarie italiane di fornire un'interpretazione del-

le disposizioni interne conformi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha indicato la necessità che, prima di convalidare o disporre un'espulsione, i giudici valutino il rischio concreto di torture o maltrattamenti a cui la persona sia soggetta una volta ritornata nel suo paese d'origine nonché l'opportunità, al fine di contemperare l'interesse individuale con l'esigenza di tutela della collettività, di tramutare eventualmente l'espulsione in un'altra misura alternativa, come ad esempio quella dell'assegnazione ad una casa di lavoro.

La materia dei respingimenti, molto attuale in questa contingenza storica, è stata oggetto di alcuni ricorsi contro l'Italia già nel lontano 2005 (n. 11593/05 *Salem* + 78, n. 10171/05 *Hussun* + 4, n. 10601/05 *Mohamed* + 1, n. 17165/05 *Midawi*). La tematica riguarda, nel caso di specie, le espulsioni di migranti clandestini partiti dalle coste libiche e sbarcati a Lampedusa nel 2005. La Corte ha emesso in merito una sentenza il 10 gennaio 2010 (*Hussun ed altri* c. Italia – *infra par. 2.3.9*).

Sempre nella stessa tematica va altresì segnalata la recente proliferazione di numerosi ricorsi contro espulsioni decretate ai sensi del Regolamento di Dublino (e che dunque appaiono mettere in discussione tale importante strumento comunitario) nonché la decisione della Corte di rinviare alla Grande Camera il compito di trattare un ricorso, *Hirsi e altri* c. Italia, (ricorso n. 27765/09), relativo a respingimenti in alto mare (tale ricorso riguarda undici cittadini somali e tredici cittadini eritrei che lamentano di essere stati respinti verso le coste libiche dai pattugliatori italiani e di essere stati in tal modo esposti al rischio di maltrattamenti in Libia e nei loro paesi di origine).

La questione dei respingimenti appare, dunque, fortemente caratterizzata da implicazioni con le politiche e le strategie non solo italiane, ma anche dell'Unione europea. La giurisprudenza di Strasburgo sul punto rischia, prima o poi, di entrare in collisione con tali strategie politiche.

### 3.4 Equità della procedura

Anche nel 2010 si sono registrate sentenze che, pur confermando la legittimità del sistema italiano delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, hanno censurato, come contraria all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, la mancanza di possibilità del prevenuto di sollecitare la tenuta di un'udienza pubblica (*Bongiorno e altri* c. Italia del 5 gennaio 2010, *Leone* c. Italia del 2 febbraio 2010 – *infra par. 2.3.1*). Il problema, comunque, può dirsi superato alla luce della sentenza della Corte Costituzionale dell'8 marzo 2010 (*infra Cap. II, par. 1.1*) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.

Come nel caso del fenomeno dell'occupazione acquisitiva ed usurpativa, l'intervento del giudice delle leggi ha dunque risolto l'incompatibilità con la Convenzione del sistema normativo interno, insuperabile attraverso una semplice interpretazione conforme<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> V. in proposito paragrafo 47 della sentenza del 16 giugno 2005 della Corte di Giustizia della CE (Grande Sezione): *L'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una decisione quadro nell'interpretazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale cessa quando quest'ultimo non può ricevere un'applicazione tale da sfociare in un risultato compatibile con quello perseguito da tale decisione quadro. In altri termini, il principio di interpretazione conforme non può servire da fondamento ad un'interpretazione contra legem del diritto nazionale. Tale principio richiede tuttavia che il giudice nazionale prenda in considerazione, se del caso, il diritto nazionale nel suo complesso per valu-*

Dove, invece, non vi è bisogno dell'intervento del legislatore, ma comunque l'interpretazione dei giudici nazionali non sempre appare allineata con le conclusioni della Corte europea, è sull'utilizzabilità processuale piena (che pur potrebbe in astratto costituire la sola base di una condanna) delle dichiarazioni di chi si sia sottratto ad un interrogatorio da parte dell'accusato, togliendogli in tal modo un'occasione adeguata e sufficiente per contestare una deposizione a suo carico ed interrogarne l'autore; situazione questa prevista dagli artt. 512 e 512 bis c.p.p. Il caso è quello di Alberto *Ogaristi*, condannato all'ergastolo esclusivamente sulla base del riconoscimento fotografico effettuato da un testimone oculare, poi fuggito in Albania e sottrattosi così ad un esame in contraddittorio. La Corte europea, con sentenza del 18 maggio 2010 (*infra, par. 2.3.11*), ha constatato la violazione dell'art. 6 paragrafi 1 e 3 lett. d) della Convenzione. Problematiche di questo tipo dovrebbero essere risolvibili attraverso una capillare diffusione delle sentenze della Corte europea, affinché i giudici nazionali ne prendano conoscenza e vi si adeguino nell'applicazione quotidiana del diritto nazionale.

Va segnalato comunque che sono pendenti dinanzi alla Grande Camera della corte europea due casi, *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito* (ricorsi n. 26766/05 e 22228/06), in cui i ricorrenti furono condannati sulla base di dichiarazioni decisive provenienti, rispettivamente, da una vittima che si era suicidata dopo aver sporto denuncia alla polizia e prima di confermare le sue accuse in tribunale, e da un teste che aveva accusato in sede di indagini, il ricorrente, rifiutandosi poi di testimoniare in pubblica udienza per paura di ritorsioni.

### 3.5 Immunità dalla giurisdizione

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza del 6 aprile 2010 nel caso *CGIL e Cofferati c. Italia* (*infra, par. 2.3.8*), ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 6 della CEDU in quanto il sindacalista Cofferati, accusato dal deputato Taormina di aver creato un clima socialmente propizio all'omicidio del giuslavorista Marco Biagi, non aveva potuto coltivare efficacemente un'azione civile di risarcimento danni, avendo la Camera di appartenenza emesso una deliberazione d'insindacabilità ex art. 68 della Costituzione delle opinioni espresse da Taormina ed avendo la Corte Costituzionale, investita dal giudice di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Costituzione, emesso solo una decisione di inammissibilità del relativo ricorso senza entrare nel merito della questione.

Secondo la Corte europea, infatti, nel caso di specie era assente quel necessario "collegamento evidente" tra le dichiarazioni rilasciate e l'attività di parlamentare che, solo, avrebbe potuto giustificare la compressione del diritto della vittima all'accesso alla giustizia per la riparazione del danno subito.

Non è la prima constatazione di violazione che l'Italia riceve per una fattispecie di questo genere. Il protocollo operativo, che non richiede interventi normativi, da porre in essere in futuro per evitare analoghe violazioni, è il seguente: nell'ipotesi in cui la Camera di appartenenza concluda per l'insindacabilità e dunque per l'applicabilità dell'art. 68, comma primo, della Costituzione alle dichiarazioni eventualmente lesive dell'altrui reputazione, l'autorità giudiziaria dovrà, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, sollevare un conflitto fra poteri dello Stato, al fine di ottenere una statuizione della Corte Costituzionale sul punto. La Corte Costituzionale, a sua volta, dovrà evitare di avallare la prassi

---

*tare in che misura quest'ultimo può ricevere un'applicazione tale da non sfociare in un risultato contrario a quello perseguito dalla decisione quadro.*

delle Camere, che fanno spesso rientrare nella “funzione parlamentare” anche atti compiuti fuori della sede parlamentare e senza alcuna connessione con un previo atto parlamentare tipico.

### 3.6 Diritto di famiglia

Come già accaduto più volte in passato (v., ex pluribus, sentenza *Bove c. Italia* del 30 novembre 2005), la Corte Europea ha constatato, nel caso *Piazzi c. Italia* del 2 novembre 2010 (*infra, par. 2.3.12*), la mancata esecuzione (a partire dal dicembre 2004) di una decisione del Tribunale regolante il diritto di visita del genitore ricorrente. In altre parole, a fronte delle difficoltà operative o delle inadempienze degli organi deputati a darvi esecuzione (servizi sociali, ecc.) o a controllarne l'esecuzione (giudice tutelare), tale decisione è rimasta inattuata per vari e preziosi (trattandosi di minore) anni, ed a fronte di tale situazione non sembra che il tribunale ne sia stato informato tempestivamente o sia comunque intervenuto per assicurare il rispetto delle disposizioni dettate, ovvero per trovare una soluzione alternativa.

In tale caso, come in altri trattati in passato, ciò che la Corte censura è l'inerzia di fronte ai problemi esecutivi, atteso che, in effetti, non ha alcun senso emettere dei provvedimenti giudiziari per poi disinteressarsi della loro messa in opera e delle difficoltà incontrate in tale fase esecutiva.

Per evitare future constatazioni di violazione di questo genere, occorre dunque che gli organi giudiziari competenti vigilino affinché i loro provvedimenti non restino ineseguiti a causa del boicottaggio da parte del genitore affidatario o per le inerzie dei servizi sociali, intervenendo tempestivamente ove ciò accada, dal momento che, ovviamente, una pronuncia che resta sulla carta non ha alcun senso né alcuna utilità.

Mentre il quadro disegnato in questo capitolo mostra una serie di pronunce della Corte europea che si inseriscono in un solco già tracciato, la materia del diritto di famiglia deve registrare una sentenza innovativa, emessa nel caso *Moretti e Benedetti c. Italia* del 27 aprile 2010 (*infra, par. 2.3.12*). Il carattere innovativo sta nel fatto che la Corte europea riconosce per la prima volta l'esistenza di una “vita familiare” in un caso di affido di minore. Secondo la Corte, l'affido familiare, che è una situazione di fatto, acquista valenza giuridica tutelabile ex art. 8 della Convenzione, allorquando è riscontrabile una certa serie di fattori, quali il tempo vissuto insieme, la qualità delle relazioni ed il ruolo assunto dall'adulto verso il minore.

### 3.7 Ordinamento penitenziario

La sentenza *Montani c. Italia* del 19 gennaio 2010 (*infra, par. 2.3.3*), peraltro non la prima nel suo genere, costituisce un esempio emblematico di constatazione di violazione della Convenzione, che si sarebbe potuta facilmente evitare semplicemente pretendendo dagli agenti penitenziari l'osservanza della legge e delle circolari. L'art. 18 *ter* della legge n. 354 del 1975 vieta il controllo sulla corrispondenza dei detenuti indirizzata ai difensori di fiducia ed agli organi internazionali competenti in materia di diritti umani e più di una circolare del Ministero ha richiamato all'osservanza di tale regola. Ebbene, non essendo stata la stessa osservata, la Corte europea ha concluso, nel caso suddetto così come in casi simili, per la violazione dell'art. 8 della Convenzione relativo al rispetto della vita privata e familiare.

#### 4. QUESTIONI RILEVANTI DECISE NEI CONFRONTI DI ALTRI STATI ADERENTI ALLA CONVENZIONE EUROPEA

##### 4.1 Sentenze di interesse per l'Italia

Nella sentenza *Von Koester c. Germania* del 7 gennaio 2010 in materia di durata esorbitante di una procedura giudiziaria, la Corte europea ha stabilito che la constatazione di violazione costituisce di per sé un'equa soddisfazione e ciò malgrado che la Germania non disponga di alcun rimedio interno contro l'eccessiva durata processuale.

Nella decisione *Bock c. Germania* del 19 gennaio 2010, la Corte europea, considerando con molto rigore le condizioni di ricevibilità ed applicando il principio "*de minimis non curat pretor*", ha dichiarato abusivo un ricorso in cui il ricorrente si doleva dell'eccessiva durata di una procedura civile. Il ragionamento della Corte fa leva sull'evidente sproporzione tra l'irrilevanza della *causa petendi* e del *petitum* rispetto alla mole di procedure giurisdizionali, nazionali ed internazionali, azionate dal ricorrente.

Nella causa *Gafgen c. Germania*, la Grande Chambre della Corte, con sentenza del 1° giugno 2010, si è occupata del difficile rapporto tra tortura e salvezza di vite umane. La situazione all'origine del ricorso riguardava il rapimento, a scopo di estorsione, di un bambino di undici anni, appartenente ad una ricca famiglia tedesca. Seguendo le tracce di colui che aveva intascato il riscatto, la polizia arrivava ad arrestarne il responsabile e, mossa dall'urgente pressione di trovare viva la piccola vittima, minacciava di tortura l'arrestato nell'ipotesi in cui questi non avesse rivelato il luogo in cui il piccolo era tenuto prigioniero. Bastarono dieci minuti di interrogatorio e la minaccia di mettere l'arrestato in una cella con due negri nerboruti che lo avrebbero violentato, per far parlare il rapitore. Purtroppo il piccolo era stato strangolato ed il suo corpo occultato; le responsabilità dell'arrestato risultarono pacifiche al punto da determinarne la condanna ad una dura pena. Il rapitore presentava comunque un ricorso dinanzi alla Corte europea, assumendo la violazione di vari articoli della Convenzione europea, tra cui il divieto di tortura ed il diritto ad un processo equo. Nella sentenza la Grande Chambre confermava la persistenza della qualità di vittima del ricorrente, malgrado che le sue richieste fossero state in parte accolte in sede di giudizio nazionale, e ribadiva che la minaccia formulata dai poliziotti costituiva un trattamento inumano, proibito dall'art. 3 della Convenzione; secondo la Corte, il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti ha valore assoluto e ad esso non può dunque derogarsi, quali che siano i comportamenti criminali della persona in questione, e ciò neppure quando si tratta di salvare un rilevante numero di persone innocenti, tanto meno quando occorre salvare un singolo individuo.

Nella sentenza *Medvedjev e altri c. Francia* del 29 marzo 2010, la Grande Chambre della Corte si è occupata di un interessante caso concernente l'abbordaggio, da parte della marina francese, al largo dell'isola di Capo Verde, di una nave battente bandiera cambogiana, avvenuto con l'assenso delle autorità di tale paese; l'abbordaggio portava alla scoperta di un cospicuo carico di droga, trasportato dalla nave, e dunque all'arresto dell'equipaggio, in gran parte condannato in seguito a pesanti pene in Francia. I ricorrenti si lamentavano di essere stati illegittimamente arrestati in acque internazionali (art. 5 paragrafo 1 della Convenzione) e di essere stati tenuti, durante la traversata fino in Francia, in stato di detenzione sulla nave per 13 giorni, senza neppure avere la possibilità che un giudice valutasse entro un breve termine la legalità del loro arresto (diritto previsto dall'art. 5 paragrafo 3 della Convenzione). La Corte, a maggioranza, ha constatato la violazione dell'art. 5 para-

grafo 1 della Convenzione, ritenendo privo di base legale l'arresto mentre, sempre a maggioranza, ha escluso la violazione del terzo comma dello stesso articolo.

In un passaggio della sentenza la Corte si occupa, *en passant*, dell'organizzazione del pubblico ministero. Ed invero, l'art. 5 paragrafo 3 della Convenzione prescrive che una persona arrestata debba essere condotta entro un breve termine dinanzi ad un "giudice o ad un altro magistrato abilitato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie". Il pubblico ministero, sostiene la Corte discutendo di tale articolo, è in grado di garantire il cittadino dall'arbitrio e dalla privazione ingiustificata della sua libertà, solo se è indipendente dall'esecutivo e dalle parti: il pubblico ministero del sistema francese, invece, non possiede nessuno dei due requisiti. Tale caso rischia di avere ripercussioni anche sulla prospettata riforma francese del codice di procedura penale, che vede l'abolizione del giudice istruttore, organo viceversa ritenuto indipendente ed imparziale.

In data 3 giugno 2010 la Prima Sezione della Corte Europea ha emesso una sentenza di constatazione di violazione contro la Grecia (*Caso Dimitras ed altri c. Grecia*, ricorsi nn. 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07 et 6099/08) in materia di religione. I ricorrenti allegavano la violazione di vari principi convenzionali, tra cui quelli fissati dagli articoli 9 (diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo), per il fatto di esser stati costretti a dichiarare le loro convinzioni religiose non ortodosse al momento del giuramento dinanzi alle autorità giudiziarie nel corso di un processo, dolendosi altresì per la presenza, nella sala d'udienza, del simbolo religioso del crocefisso. La Corte ha accolto in parte il ricorso, sotto l'aspetto dell'imposizione indiretta (attraverso le modalità del giuramento) di manifestare la professione del proprio credo o della mancanza di un proprio credo religioso, ma non si è invece pronunciata, né in un senso né nell'altro, sulla presenza di simboli della religione greco-ortodossa nell'aula d'udienza.

In un'incandescente sentenza (per le contestazioni russe), emessa nel caso *Kononov c. Lettonia* del 17 maggio 2010<sup>21</sup>, la Corte non ha riscontrato alcuna violazio-

<sup>21</sup> Sentenza *Kononov* : 236. *Quant au point de savoir si l'on peut considérer que, nonobstant le fait qu'elle était exclusivement fondée sur le droit international, la qualification des actes litigieux en crimes de guerre était suffisamment accessible et prévisible pour le requérant en 1944, la Cour rappelle qu'elle a précédemment estimé que la responsabilité pénale individuelle d'un simple soldat (garde-frontière) était définie avec suffisamment d'accessibilité et de prévisibilité par, notamment, l'obligation de respecter les instruments internationaux des droits de l'homme, même si ceux-ci, dont un n'avait du reste pas été ratifié par l'Etat en cause à l'époque des faits, ne permettaient pas d'inférer une responsabilité pénale individuelle du requérant (K.-H. W. précité, §§ 92-105). La Cour considère que même un simple soldat ne saurait complètement et aveuglément se référer à des ordres violant de manière flagrante non seulement les propres principes légaux de son pays, mais aussi les droits de l'homme sur le plan international et, surtout, le droit à la vie, qui est la valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme (K.-H. W. précité, § 75).*

237. *Il est vrai que (à la différence de l'affaire K.-H. W. c. Allemagne) le code pénal de 1926 ne renfermait aucune référence aux lois et coutumes internationales de la guerre et que (à la différence de l'affaire Korbely précitée, §§ 74-75) ces lois et coutumes internationales n'avaient pas fait l'objet d'une publication officielle en URSS ou en RSS de Lettonie. Toutefois, cet aspect ne saurait être décisif. Il ressort en effet clairement des conclusions formulées aux paragraphes 213 et 227 ci-dessus que les lois et coutumes internationales de la guerre étaient en soi suffisantes en 1944 pour fonder la responsabilité pénale individuelle du requérant.*

238. *La Cour note en outre qu'en 1944 ces lois constituaient une lex specialis détaillée fixant les paramètres du comportement criminel en temps de guerre, qui s'adressait avant tout aux forces armées et, en particulier, aux commandants. Le requérant en l'espèce était sergent dans l'armée soviétique, et il était affecté au régiment de réserve de la division lettonne : à l'époque des faits, il était membre d'une unité de commando et à la tête d'un peloton qui avait pour activités principales le sabotage militaire et la propagande. Etant donné sa position de commandant militaire, la Cour estime qu'on pouvait raisonnablement attendre de lui qu'il apprécierait avec un soin particulier les risques que comportait l'opération de Mazie Bati. Elle considère, eu égard au caractère manifestement illégal des mauvais traitements et de la mort infligés aux neuf villageois dans les circonstances, établies, de l'opération menée le 27 mai 1944 (paragraphes*

ne dei principi dell'equo processo per la condanna inflitta per crimini di guerra ad un ex partigiano antinazista che combatteva a fianco dell'Armata Rossa, in quanto già all'epoca dei fatti (1944) esisteva una base legale sufficientemente certa per i crimini di guerra; gli atti del ricorrente, dunque, erano contrari allo *ius in bello* esistente all'epoca dei fatti ed erano stati commessi in violazione di un "*fundamental rule of the laws and customs of war protecting an enemy rendered hors de combat*" (§ 216; v. anche *Korbely c. Ungheria*, Grande Chambre 19/09/2008). Il secondo comma dell'art. 7 della Convenzione prevede infatti che, al fondamentale principio di civiltà giuridica riassumibile nel brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*, facciano eccezione i crimini contro l'umanità, i quali sono da considerarsi tali secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili<sup>22</sup>.

15-20 ci-dessus), que même la réflexion la plus superficielle du requérant aurait indiqué à l'intéressé qu'à tout le moins les actes en cause risquaient d'enfreindre les lois et coutumes de la guerre telles qu'elles étaient interprétées à l'époque et, spécialement, d'être jugés constitutifs de crimes de guerre pour lesquels, en sa qualité de commandant, il pourrait voir sa responsabilité pénale individuelle engagée.

239. Pour ces motifs, la Cour juge raisonnable de conclure que le requérant pouvait prévoir en 1944 que les actes litigieux seraient qualifiés de crimes de guerre.

240. Quant au second point soulevé par le requérant, la Cour note que la Lettonie a proclamé son indépendance en 1990 et 1991, que la nouvelle république de Lettonie a immédiatement adhéré aux divers instruments de protection des droits de l'homme (notamment à la Convention de 1968 en 1992) et qu'en 1993 elle a inséré l'article 68 § 3 dans le code pénal de 1961.

241. Elle rappelle qu'il est légitime et prévisible qu'un Etat succédant à un autre engage des poursuites contre des personnes qui se sont rendues coupables de crimes sous un régime antérieur, et l'on ne saurait reprocher aux juridictions d'un tel Etat successeur d'appliquer et d'interpréter à la lumière des normes régissant tout Etat de droit, en tenant compte des principes fondamentaux sur lesquels repose le mécanisme de la Convention, les dispositions légales qui étaient en vigueur à l'époque des faits sous le régime antérieur. Cela vaut en particulier lorsque la question litigieuse concerne le droit à la vie, valeur suprême dans la Convention et dans l'échelle des droits de l'homme au plan international, que les Etats contractants ont l'obligation primordiale de protéger en application de la Convention. Tout comme les lois et coutumes de la guerre font obligation aux Etats d'engager des poursuites, l'article 2 de la Convention astreint les Etats à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction, ce qui implique le devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale dissuadant les individus de commettre des atteintes contre la vie des personnes (Streletz, Kessler et Krenz, §§ 72 et 79-86, et K.-H.W., §§ 66 et 82-89, tous deux précités). Il suffit, aux fins de la présente espèce, de noter que les principes susmentionnés sont applicables à un changement de régime de la nature de celui intervenu en Lettonie après les déclarations d'indépendance de 1990 et 1991 (paragraphes 27-29 et 210 ci-dessus).

242. Quant à l'appui des autorités soviétiques dont le requérant aurait toujours bénéficié après 1944, la Cour estime que cet argument est sans rapport avec la question juridique de savoir si l'intéressé pouvait prévoir en 1944 que les actes litigieux seraient jugés constitutifs de crimes de guerre.

243. En conséquence, la Cour considère que les poursuites dirigées contre le requérant (et la condamnation ultérieure de l'intéressé) par la république de Lettonie sur le fondement du droit international en vigueur à l'époque de la commission des actes litigieux n'étaient pas imprévisibles.

244. A la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour conclut que, à l'époque où ils ont été commis, les actes du requérant étaient constitutifs d'infractions définies avec suffisamment d'accessibilité et de prévisibilité par les lois et coutumes de la guerre.

<sup>22</sup> Cfr. dec. *Papon c. Francia* del 15 novembre 2001 : 5. Invoquant l'article 7 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir été condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle avait été commise, une infraction d'après le droit national ou international.

L'article 7 de la Convention dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

La Cour rappelle que le paragraphe 2 de l'article 7 précité prévoit expressément que ledit article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission, qui au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux du droit reconnus par

Nella sentenza del 24 giugno 2010 sul caso *Schalk e Kopf c. Austria* (ricorso n. 30141/04), la Corte europea dei diritti dell'uomo, ha dichiarato che l'Austria non ha violato l'articolo 12 (diritto al matrimonio) e l'articolo 14 (divieto di discriminazione) in relazione all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), non consentendo il matrimonio tra persone dello stesso sesso. Con questa pronuncia, la Corte ha mostrato di non discostarsi dal filone interpretativo seguito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 138 del 14 aprile 2010 (*infra Cap. II, par. 1.1*).

## 5. AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI

Numerosi importanti casi portati all'esame della Corte europea non hanno trovato conclusione nell'anno 2010: ne facciamo menzione in questo paragrafo per la loro importanza.

Nel corso dell'anno 2011 sono stati decisi dalla *Grande Chambre* i casi *Lautsi* (esposizione del crocifisso nelle scuole) e *Giuliani e Gaggio* (sui gravi disordini in occasione del G8 di Genova).

In entrambi i casi le decisioni della *Grande Chambre* hanno riformato le sentenze delle sezioni e dato ragione alle tesi difensive del Governo italiano. In particolare:

- con la sentenza 18 marzo 2011, la Corte ha ritenuto che la semplice esposizione del crocifisso nelle scuole non ha, di per sé, influenza sulle convinzioni religiose degli allievi allorquando (come in Italia) l'insegnamento della religione è libero e, d'altro canto, il crocifisso è espressione di una tradizione radicata nella società la cui tutela spetta allo Stato individuare nel rispetto del principio della libertà di religione;

- con la sentenza 24 marzo 2011, la Corte ha ritenuto che l'organizzazione delle attività di polizia a tutela dell'ordine pubblico in occasione delle manifestazioni di contestazione della riunione del G8 a Genova non ha violato alcun principio della Convenzione a tutela della salute e della vita delle persone, nonostante la morte violenta di uno dei manifestanti (Carlo Giuliani), tenuto conto delle circostanze in cui si sono sviluppati gli eventi e della preparazione delle forze dell'ordine per manifestazioni di quel tipo, nonché dell'adeguatezza dei sistemi difensivi ed offensivi a disposizione degli agenti;

- con la sentenza 7 giugno 2011 è stato deciso il contenzioso (*Agrati, Carlucci, Cioffi*) del personale A.T.A. della scuola (tutti coloro che svolgono attività "non docente" presso gli istituti e le scuole statali), ove i ricorrenti invocavano la violazione dell'art. 6 CEDU quanto al giusto processo ed al principio dello Stato di diritto, per la presunta illegittima ingerenza del potere legislativo che, con una legge interpretativa, quindi retroattiva (art. 1, co. 218, della legge finanziaria 2006, n. 266 del 2005), avrebbe influito sui giudizi in corso. La Corte ha accolto le istanze dei ricorrenti ponendosi in contrasto con quanto deciso dalla nostra Corte Costituzionale

---

*les nations civilisées, ce qui est le cas du crime contre l'humanité, dont l'imprescriptibilité a été consacrée par le Statut du tribunal international de Nuremberg annexé à l'accord interallié du 8 août 1945, et par une loi française du 26 décembre 1964, qui s'y réfère expressément pour disposer que les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles (voir Touvier c. France, requête n° 29420/95, décision de la Commission du 13 janvier 1997, Décisions et rapports (D.R.) 88, pp.148, 161).*

*En outre, la Cour rappelle que l'application et l'interprétation du droit interne relèvent en principe de la compétence des juridictions nationales. Il ne lui appartient donc pas d'examiner si c'est à tort ou à raison que la Cour de cassation, lorsqu'elle a rejeté, dans son arrêt du 23.1.97, le pourvoi en cassation du requérant contre l'arrêt de renvoi de la chambre d'accusation du 18 septembre 1996, a considéré que, pour être retenue, la complicité de crime contre l'humanité ne nécessitait pas que le complice, à l'instar de l'auteur principal, ait adhéré à la politique d'hégémonie idéologique des pays de l'Axe.*

*Il s'ensuit que ce grief doit dès lors être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.*

con sentenza 26 novembre 2009 n. 311, che aveva ritenuto legittimo l'intervento del Legislatore con norma avente efficacia retroattiva in quanto giustificata da motivi di interesse generale; le parti essenziali della sentenza della Corte di Strasburgo sono riportate nel Cap. II, par. 1.1.1.;

- con la decisione 7 giugno 2011, è stata affrontata la questione dei medici specializzandi (*Celano ed altri, De Stefano ed altri, Ambrosini ed altri*) che preudevano una remunerazione per il lavoro svolto durante il corso di specializzazione post-universitario. La Corte ha accolto l'eccezione di irricevibilità dei ricorsi perché sono ancora pendenti in Italia i relativi procedimenti giudiziari.

Andrà in discussione, nell'ottobre 2011, dinanzi alla *Grande Chambre* la questione sulla legittimità della assegnazione delle frequenze per le trasmissioni televisive a cavallo dei due sistemi, analogico e digitale, e sulla corretta applicazione della legge n. 249 del 1997 e del decreto legge n. 5 del 2001, convertito dalla legge n. 66 del 2001, con regolamento attuativo dell'Autorità garante del 15 novembre 2001 n. 435 (ricorso n. 38433/09 *Centro Europa 7 srl*); sulla questione già si erano pronunciati sia la Corte di Giustizia CE, con sentenza 31 gennaio 2008 nella causa C-380/05, che il Consiglio di Stato, con decisioni 31 marzo 2008 n. 2624 e 20 gennaio 2009 n. 242, attribuendo alla società un risarcimento ritenuto insufficiente e che si pretende in misura ben superiore dalla Corte di Strasburgo per violazione degli art. 6, 10, 14 della Convenzione e 1 Prot. 1.

Si è in attesa di conoscere l'esito dell'istanza presentata dall'Italia per la rimessione alla *Grande Chambre* del caso *Guadagnino* (insegnante della scuola francese in Roma) dopo la sentenza 18 gennaio 2011 che ha riconosciuto la violazione da parte dell'Italia del diritto ad un ricorso effettivo ad una autorità giudiziaria nazionale, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, mentre non ha accolto la domanda della ricorrente contestualmente proposta anche nei confronti della Francia, rigettando l'eccezione di tardività del ricorso sollevata dall'Italia (nella specie, la Corte ha ritenuto che il termine di sei mesi decorresse dalla pronuncia del Consiglio di Stato francese e non da quella della Cassazione italiana che aveva dichiarato la carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana).

È pendente in fase esecutiva il caso *Sud Fondi ed altri*, dopo la sentenza 20 gennaio 2009 che ha sancito l'illegittimità della confisca disposta dalle Autorità italiane a danno delle società ricorrenti in seguito alla revoca delle autorizzazioni alla costruzione del complesso di "Punta Perotti" a Bari. Il Governo italiano, anche in ossequio a quanto disposto dall'art. 4, comma 4-ter, del decreto legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, ha già provveduto alla restituzione dei beni illegittimamente confiscati – mediante trascrizione nei Registri immobiliari del provvedimento dell'Autorità Giudiziaria (ordinanza G.I.P. presso il Tribunale di Bari 25 novembre 2010 – adottata dopo l'annullamento con sentenza Cass. pen. 11 maggio 2010 n. 23761 della precedente ordinanza 26 ottobre 2009 reiettiva dell'incidente di esecuzione proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e divenuta definitiva in seguito alla rinuncia al ricorso per cassazione da parte del Comune di Bari (che ha revocato la confisca e disposto la restituzione dei beni, restituzione, peraltro, rifiutata dalle parti private) e sta quantificando, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'entità del risarcimento in danaro da offrire alle controparti.

Fra le questioni di maggior rilievo ancora aperte segnaliamo:

- la questione generale sulle espulsioni verso la Tunisia dei soggetti condannati per atti terroristici: alcuni casi sono stati decisi nel corso dell'anno 2010 con le sentenze menzionate nel paragrafo 2.3.9, ma altri sono ancora in attesa di decisione: si segnalano, in particolare, sette ricorsi presentati da cittadini di Paesi terzi per i quali la Corte europea ha indicato al Governo italiano la misura cautelare sospensiva

dell'ordine di espulsione, ai sensi dell'art. 39 del proprio Regolamento, anche verso la Grecia (*Abd Al Muhsen Mohamed; Aminollah; Mostafaei Peyman; Rahmatullah Baninkheel; Shokrgozar; Thamer Ali Hussien*);

- la questione delle condizioni nelle carceri (v. ricorso n. 126/03, *Scoppola c. Italia*) che vengono censurate come degradanti, in particolare per l'insufficiente spazio a disposizione o per le condizioni di salute e psico-fisiche del detenuto, in violazione dell'art. 3 della Convenzione (in argomento si registrano sentenze di condanna dello Stato – *Payet c. France* del 20/1/2011/8/ – e di inammissibilità per mancato esperimento dei rimedi interni – *Siedlecki c. Poland* del 19/1/2011 ed altri casi);

- la questione dei dipendenti in quiescenza Inail (*Ciotoli ed altri, Tombesi ed altri, Varesi ed altri, Rossi ed altri*) che contestano l'applicazione di una disciplina previdenziale – art. 59, comma 4, legge n. 449/1997, legge finanziaria 1998 – che avrebbe inciso negativamente sui diritti precedentemente acquisiti, in violazione dell'art. 1 Prot. 1, della CEDU;

- in attesa di decisione è anche la questione sulla legge elettorale italiana n. 270/2005 della quale i ricorrenti (*Zampa ed altri*) ipotizzano il contrasto con gli art. 3, Protocollo 1, e 13 della Convenzione per il sistema delle c.d. liste bloccate (nelle quali l'ordine di precedenza tra i candidati è deciso dai partiti politici e non può essere modificato dall'elettore con il voto di preferenza) che impedirebbe la libera espressione della volontà popolare nella scelta del corpo legislativo.

In materia espropriativa, pendente è il caso *Immobiliare Podere Trieste* concernente l'acquisizione di terreni di proprietà della società ricorrente da parte del Comune di Roma per la costruzione di edifici di edilizia popolare; sulla questione sono pendenti giudizi in sede nazionale (v. sentenza Tribunale di Roma 11 novembre 2010 n. 22349 che ha attribuito alla società un risarcimento superiore a quaranta milioni di euro, rigettando la sua domanda di riconoscimento della persistenza della proprietà) che rendono impossibile formulare una proposta di regolamento amichevole.

Altre questioni, sempre in materia di espropriazioni – quelle relative alla tenuta di Capocotta (Ricci, La Pinetina, ecc.) – sono, invece, state definite nel corso dell'anno 2011 con una transazione perfezionata in sede di contenzioso nazionale fra le parti e l'Agenzia del Demanio, in seguito alla quale saranno rinunziati i ricorsi pendenti dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Parimenti definito nel corso dell'anno 2011 può considerarsi il contenzioso promosso da alcuni talassemici (caso *G. N. ed altri*) per disparità di trattamento in punto di risarcimento del danno rispetto agli emotrasfusi (risarciti con i criteri di cui alla legge n. 141/03) in seguito alla sentenza della Corte 1 dicembre 2009 (sulla quale si veda la precedente Relazione 2009, par. 2.3.2.1); la soluzione del contenzioso (v. sentenza di radiazione dal ruolo del 15 marzo 2011) ha riguardato i soggetti ricorrenti in sede europea con il riconoscimento di un indennizzo, ma è in corso di approvazione un intervento normativo che dia soddisfazione a tutti i casi simili, anche se non ancora oggetto di decisione da parte della Corte.



ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI  
DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA



#### IV ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

##### 1. MISURE DI CARATTERE GENERALE

##### 1.1 Interventi in materia di giustizia

Come ha sottolineato il Ministro della giustizia nella comunicazione resa alla Camera dei deputati nel febbraio 2011, nell'anno 2010 è stato ottenuto un risultato significativo e insolito tanto che, negli ultimi trent'anni, si è manifestato una sola volta, in modo analogamente marcato: il numero dei processi civili pendenti è sceso del 4 per cento, passando dal record assoluto registrato nel 2009 di 5.825.440 procedimenti pendenti a 5.600.616: una riduzione pari cioè a 223.824 procedimenti civili.

Il risultato trova la sua spiegazione nella convergenza di tre fattori positivi introdotti dal Governo: le riforme in materia di processo civile, la sempre più completa informatizzazione degli uffici giudiziari, le modifiche normative sulle spese di giustizia ed in particolar modo sulla disciplina del contributo unificato, che ha abbattuto sensibilmente il numero delle opposizioni alle sanzioni amministrative.

Nella specifica questione afferente la durata dei procedimenti, con particolare riguardo ai casi pendenti dinanzi alla Corte europea, relativi a decreti emessi ai sensi della legge "Pinto" che hanno liquidato indennizzi inadeguati alla luce della giurisprudenza europea, il Ministero della giustizia ha provveduto ad investire i Presidenti delle Corti d'appello e le Procure Generali di ogni distretto, affinché i primi potessero assumere concrete iniziative e direttive di buone prassi volte a prevenire il contenzioso internazionale, nonché adottare accorgimenti organizzativi intesi a rispettare il termine di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 89 del 2001, per il quale il decreto "Pinto" deve essere pronunciato nei quattro mesi dal deposito del ricorso.

Al contempo, le Procure generali, in adempimento della loro funzione di garanti dell'osservanza della legge nel distretto di competenza, si sono adoperate per il rispetto della norma interna richiamata, come sottolineato dalla Corte europea nella sua giurisprudenza (caso *Simaldone c/Italia*)<sup>23</sup>.

Nel settore penale, secondo quanto riferito dal Ministero della giustizia, i dati segnalano una stabilità della pendenza, con un modesto incremento (si passa, infatti, da 3.335.039 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2009 a 3.290.950 al 30 giugno 2010): segno della necessità di una maggiore incisività degli interventi sul processo penale che dovrà essere espressa nella seconda parte della legislatura in corso. È, tuttavia, un dato in aumento, perché fa riferimento alla sopravvenienza dei procedimenti penali iscritti presso le procure della Repubblica contro indagati noti per reati di competenza delle direzioni distrettuali antimafia, che registra un incremento del 10,5 per cento: oltre all'impegno dei magistrati e delle forze dell'ordine nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, parte del merito va attribuito anche agli innovativi ed efficaci strumenti garantiti con i numerosi interventi legislativi e amministrativi in materia di antimafia da parte del Governo.

Il complesso di questo impegno e di questi interventi ha consentito di mettere in campo un robusto sistema di contrasto alla criminalità organizzata, con un elevato numero di detenuti sottoposti a regime detentivo particolarmente se-

<sup>23</sup> Sentenza 31 marzo 2009 (ricorso n. 22644/03).

vero (art. 41-*bis* O.P.); un altissimo numero di provvedimenti ministeriali di riapplicazione del citato regime dopo l'annullamento disposto in sede giudiziaria dai tribunali di sorveglianza; il più basso numero di provvedimenti ministeriali di revoca dello stesso regime ex 41-*bis* da parte del Ministro della giustizia; la gestione del tragico record di presenze nelle carceri senza che si sia fatto ricorso ad indulti o provvedimenti generalizzati di clemenza; il più alto numero di posti di magistrati messi a concorso in soli due anni (ben 713, cui si aggiungono i 253 magistrati già assunti nel 2010, per complessive 966 unità); il più alto numero di posti di agenti di polizia penitenziaria banditi in un solo concorso, cioè 1.800; il più alto numero di nuovi posti nelle strutture carcerarie, cioè 2.000 in due anni, equivalenti al numero di nuovi posti che erano stati istituiti nei 10 anni precedenti.

L'attività del Ministero ha avuto come primo obiettivo nel 2010 il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e penitenziario del Paese, ed in questo senso, nonostante i tagli finanziari dovuti alla contingente crisi economica, nei 12 mesi precedenti sono stati raggiunti significativi risultati in materia di organizzazione dei servizi e di potenziamento del sistema carcerario.

Secondo le fonti del Ministero della giustizia, dal 1996 al 2007, sono stati spesi complessivamente, nel settore dell'informatica, più di 2 miliardi di euro, con una media di circa 170 milioni di euro all'anno, mentre, nello stesso periodo, l'arretrato, sia nel settore civile che in quello penale, andava aumentando.

In sostanza, più si è investito e più sono cresciuti i flussi e le pendenze, soprattutto dell'arretrato civile, senza che si sia determinato - come tanti dicono - un nesso di proporzionalità inversa. In questo ultimo triennio scarso, questa voce di spesa è scesa sensibilmente, ma una corretta programmazione ed organizzazione dei servizi ha consentito di ottenere migliori risultati rispetto al passato.

Nel corso del 2010, come rileva il Ministero della giustizia, è proseguita l'attività di informatizzazione e razionalizzazione dell'amministrazione giudiziaria.

Il processo civile telematico è attivo con valore legale per i decreti ingiuntivi in 25 tribunali, in 12 per le esecuzioni, in 8 per il settore fallimentare ed in 5 anche per i pagamenti elettronici. Questo è un servizio che consente di pagare con moneta elettronica il contributo unificato e tutti i diritti previsti. Gli investimenti, rispetto agli anni precedenti, sono stati più che decuplicati dall'Esecutivo, con risorse che negli ultimi due anni ammontano ad oltre 15 milioni di euro.

I sistemi web di gestione dei registri informatici per la cognizione ordinaria, vera e propria preconditione per un effettivo processo di informatizzazione efficiente, sono stati avviati in 18 distretti di corte d'appello su 26 ed in 127 tribunali su 165, mentre a metà del 2008 si era fermi ad un solo distretto e dieci tribunali.

Un serrato programma di razionalizzazione dei sistemi e degli investimenti ha consentito di attivare punti di accesso in 157 tribunali su 165, mentre in 151 uffici sono possibili le consultazioni da remoto dei registri della cognizione e in 81 anche quelli delle procedure esecutive.

In numerosi uffici, è stato messo, inoltre, a disposizione un servizio di consultazione evoluta, che consente agli utenti avvocati di consultare, tramite Internet, il fascicolo digitale appositamente creato, che raccoglie gli atti e i documenti del processo. In particolare, il servizio è attivo per il processo di cognizione in 10 corti di appello e in 89 tribunali, nonché, per il processo di esecuzione, in 78 tribunali. È quasi inutile al riguardo ricordare quanta inefficienza e perdita di tempo comporta la consultazione manuale ed in ufficio di questi dati, mentre le innovazioni introdotte consentono un significativo incremento della possibilità per l'utente di conoscere informazioni processuali e si sostanziano in un aumento dell'accessibilità

dei servizi, con conseguente riduzione delle code agli sportelli. In particolare, gli utenti esterni registrati presso un punto di accesso autorizzato al processo telematico possono accedere in tempo reale al fascicolo informatico, ossia agli atti in formato elettronico depositati dalla parte o dal giudice e ai documenti scansionati e fare ricerche giurisprudenziali.

Non meno rilevanti i progressi in materia di comunicazioni telematiche introdotte dal Governo con l'articolo 5 del decreto-legge n. 112 del 2008. Le comunicazioni telematiche, riferisce il Ministero della giustizia, sono cresciute, nel 2010, del 350 per cento e sono passate dalle oltre 100.000 del 2009 a quasi 500.000 comunicazioni inviate nello scorso anno.

Il servizio consiste nella automatica esecuzione delle comunicazioni di cancelleria agli avvocati e prevede altresì l'inserimento automatico della ricevuta elettronica nel fascicolo informatico, all'interno del quale è conservata a fini di valore legale. Se si considera che oggi gli "avvocati telematici" sono oltre 23.000, rispetto ai meno di 10.000 del 2009, si coglie appieno lo spazio di crescita che è lecito attendersi per il 2011, con riferimento al numero complessivo degli iscritti all'Albo, anche solo mantenendo l'attuale trend di crescita. In questo quadro – come ha puntualizzato il Ministero della giustizia nelle sue dichiarazioni al Parlamento – vanno richiamati anche gli interventi normativi e regolamentari di sostegno alle scelte di innovazione tecnologica dell'amministrazione, in particolare le norme relative alla informatizzazione delle procedure esecutive ed alla possibilità di svolgere per via telematica le aste giudiziarie.

Come si ricordava sopra, con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, il Governo ha dato attuazione alla delega relativa all'introduzione in via generalizzata della mediazione come strumento di risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali. È un'innovazione che l'Europa ha richiesto<sup>24</sup> e che introduce un diverso approccio culturale per la risoluzione delle liti, in grado di ridurre i flussi di entrata delle controversie, affiancandosi, senza sostituirla, alla mediazione giudiziale nel sistema giudiziario.

Con il decreto legislativo sono state introdotte due tipologie di mediazione finalizzata alla conciliazione:

- la prima volta alla ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia;
- la seconda, invece, alla formulazione di una proposta per la risoluzione della controversia.

I mediatori non possono adottare decisioni vincolanti per i destinatari del procedimento di mediazione. Quest'ultimo potrà svolgersi, su istanza dell'interessato, presso appositi organismi all'uopo abilitati, iscritti in un registro istituito con decreto del Ministro della giustizia.

Dal punto di vista del metodo e dei rapporti con il processo, il decreto legislativo distingue tre tipi di mediazione: la mediazione obbligatoria, quella volontaria e quella demandata dal giudice.

Sempre nel 2010, si è data attuazione alla delega prevista dall'articolo 65 della riforma del processo civile mediante l'approvazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 110, che, disciplinando l'atto pubblico informatico, consente ai notai di erogare atti mediante l'esclusivo utilizzo delle tecnologie informatiche.

Al fine di dare compiuta attuazione anche all'ultima delle deleghe conferite dal Parlamento al Governo con la citata legge n. 69 del 2009, in materia di riforma del processo civile, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, nella riunione del 9 giugno 2011, il decreto legislativo in materia di riduzione e sem-

<sup>24</sup> Cfr. direttiva comunitaria 2008/52/Ce

plicazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale, fatta eccezione per quei procedimenti espressamente esclusi dalla norma di delega legislativa. Grazie all'esercizio della delega, sarà possibile ricondurre le diverse decine di fattispecie previste dalla legislazione speciale ai tre riti contemplati dalla legge delega e disciplinati dal codice di procedura civile. Lo scopo è ovviamente quello di consentire all'interprete di individuare facilmente le regole applicabili, senza perdersi nei meandri della legislazione speciale e restituendo centralità al codice di procedura civile.

L'effetto indiretto di tale intervento, volto a ridurre anche i contrasti giurisprudenziali interpretativi della legge processuale, è anche quello di attuare il rispetto del termine di ragionevole durata del processo sancito dall'articolo, paragrafo 1, della Convenzione.

### 1.1.1 Il cd. processo breve

Dopo un duro confronto parlamentare è stato approvato alla Camera dei deputati il disegno di legge (ora A.S. 1880-B) ormai noto come provvedimento sul processo breve.

Da segnalare l'articolo 5 del provvedimento, che introduce nel codice di procedura penale la disciplina del processo breve, con il quale si prevede che ciascun grado di giudizio sia esaurito entro specifici termini (definiti termini di fase).

### 1.2 Il riordino del processo amministrativo

Con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (entrato in vigore il 16 settembre 2010), denominato "Codice", sono state realizzate, da un lato, una finalità di semplificazione normativa, attraverso l'inserimento in un unico testo di disposizioni, anche risalenti, sparse in una pluralità di fonti; dall'altro, una funzione di sistemazione complessiva della materia anche mediante interventi di natura innovativa.

Il Codice reca significative novità, in primo luogo, in materia di giurisdizione, operando un ampliamento delle materie di giurisdizione esclusiva (nelle quali il giudice amministrativo conosce anche di diritti soggettivi) e, viceversa, un ridimensionamento delle materie attribuite alla giurisdizione di merito (nell'ambito della quale il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione, eventualmente nominando un commissario *ad acta*).

Nella disciplina del processo amministrativo di primo grado, oltre che una riduzione dei termini processuali, il codice reca una sistemazione organica e innovativa della disciplina della tutela cautelare. In particolare, la richiesta di fissazione dell'udienza di merito diventa condizione di procedibilità dell'azione cautelare e viene disciplinata la tutela cautelare *ante-causam*, attivabile già prima della proposizione del ricorso principale, nei casi di eccezionale gravità ed urgenza tali da non consentire la dilazione fino alla data della camera di consiglio.

In materia di impugnazioni, il codice interviene sui termini per impugnare (comuni ai vari mezzi di impugnazione) ed estende taluni istituti previsti per l'appello nell'ambito del processo civile al processo amministrativo (recependo anche indicazioni della giurisprudenza).

Il codice procede poi al riordino dei riti speciali, mediante l'eliminazione di quelli ritenuti superflui o comunque desueti e la regolamentazione nell'ambito del Codice dei riti speciali mantenuti (in particolare in materia di accesso ai documenti amministrativi, avverso il silenzio della PA e il procedimento ingiuntivo).

In materia di contenzioso elettorale per le elezioni amministrative, regionali ed europee, viene per la prima volta disciplinata la tutela giurisdizionale anticipata, ossia la possibilità di ricorrere immediatamente, senza attendere l'esito delle elezioni, avverso i provvedimenti del procedimento elettorale preparatorio.

Viene inoltre modificato l'ambito di applicazione del rito abbreviato di cui al vigente articolo 23-bis della legge TAR<sup>25</sup> (prevedendo in particolare l'operatività di tale tipo di procedimento per il contenzioso contro i provvedimenti di applicazione, modifica e revoca delle speciali misure di protezione nei confronti di collaboratori e testimoni di giustizia); in materia di controversie relative agli appalti pubblici, viene sostanzialmente inglobata nel Codice la disciplina contenuta nel decreto di recepimento della cd. direttiva ricorsi (D. Lgs n. 53 del 2010), con alcune modifiche che incidono sui termini processuali in recepimento di un'osservazione della Commissione giustizia.

Nell'ambito delle *Norme transitorie*, il legislatore delegato ha inserito una specifica disposizione diretta all'eliminazione dell'arretrato, riferita ai ricorsi pendenti da oltre cinque anni, per i quali non sia stata ancora fissata l'udienza di discussione: si prevede la perenzione dei ricorsi in mancanza di presentazione di una nuova istanza di fissazione dell'udienza entro 180 giorni dall'entrata in vigore del codice.

### 1.3 Interventi in materia di sovrappollamento delle carceri

Con la pubblicazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 marzo 2010 è stato nominato il commissario delegato per l'esecuzione degli interventi di edilizia penitenziaria di cui al cosiddetto *piano carceri*.

Il 30 giugno 2010 il Comitato interministeriale presieduto dal Ministro della giustizia e composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Capo della Protezione civile, organo di vigilanza sull'attuazione del piano carceri, ha approvato il piano degli interventi che prevede la realizzazione di undici nuovi istituti carcerari e di venti nuovi padiglioni in ampliamento delle strutture carcerarie esistenti.

È stato dato così avvio ad un intervento infrastrutturale senza precedenti, sia per l'entità degli investimenti - 675 milioni di euro, sia per la tempistica della loro esecuzione - l'arco di un triennio, e per la portata strategica volta a soddisfare un bisogno carcerario pari a circa 9.150 posti, in esecuzione della sola prima parte del piano.

Dal mese di luglio 2010 alla data di presentazione della presente Relazione, sono state concluse quattro intese istituzionali tra il Commissario delegato, le Regioni ed i Comuni interessati, intese che coprono circa il 75 per cento del volume complessivo degli investimenti previsti nel piano carceri, e nel prossimo periodo saranno finalizzate le residue intese con le altre Regioni interessate.

Tali intese consentono la realizzazione degli interventi carcerari con le deroghe e varianti ai vigenti strumenti urbanistici che si rendono necessari. Il tutto secondo tempistiche e procedure di massima celerità e snellezza, sempre nel rispetto del dialogo con le autorità locali ed i soggetti cui è affidata la tutela dei regimi vincolistici del territorio. Senza tale regime derogatorio sarebbe stato impossibile, come lo è stato in passato, provvedere alla localizzazione dei nuovi interventi ed alle necessarie varianti propedeutiche all'esecuzione degli ampliamenti in tempi così straordinariamente ristretti.

<sup>25</sup> Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, recante istituzione dei Tribunali amministrativi regionali

In attuazione del piano carceri il commissario delegato, esercitando i poteri straordinari conferitigli, ha potuto richiedere ed ottenere la collaborazione di tutte le amministrazioni interessate, e in particolar modo del Dipartimento per gli affari penitenziari che provvederà entro brevissimo tempo alla progettazione definitiva di 19 nuovi padiglioni sui 20 previsti, senza ricorrere a professionalità estranee all'amministrazione e, quindi, con una straordinaria valorizzazione e ottimizzazione delle risorse *in house* e con un notevolissimo risparmio di spesa.

Con la legge n. 199 del 2010 è stata autorizzata l'assunzione di nuove 1.800 unità di polizia penitenziaria a copertura dell'aumentato fabbisogno connesso al fisiologico avvicendamento ed all'apertura delle nuove strutture carcerarie. Per altro verso, la Cassa ammende ha finanziato fondamentali progetti mirati al recupero dei ristretti anche tramite l'attività di nuovi posti di lavoro presso le case circondariali, consentendo così l'attuazione della funzione della pena in chiave di rieducazione, risocializzazione e recupero dei ristretti. E non va sottaciuto neanche l'impegno nella gestione delle misure di esecuzione esterna, che coinvolgono complessivamente 16.084 detenuti, con un incremento del 29,5 per cento rispetto al 2009, destinato ad una ulteriore crescita per gli effetti della legge n. 199 del 2010, e che sono sottoposti a misura alternativa alla detenzione.

Di rilievo nel settore anche due interventi legislativi: l'uno, relativo all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno - e per i detenuti stranieri il beneficio sarà concedibile solo in presenza di un domicilio effettivo - e, l'altro, il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161<sup>26</sup>, che attua la decisione quadro europea in materia di trasferimento delle persone condannate.

L'Italia è il primo Stato ad avere dato attuazione a questo importante strumento di cooperazione giudiziaria, che consentirà di trasferire le persone condannate dal nostro Paese verso lo Stato membro di cittadinanza e viceversa per l'esecuzione delle pene detentive.

Grazie al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni delle autorità giudiziarie degli Stati dell'Unione europea, per la prima volta il trasferimento potrà avvenire senza un previo accordo con lo Stato estero di cittadinanza del condannato e senza il consenso della persona. Ciò consente di realizzare un duplice obiettivo: da una parte, si permette al condannato di scontare la pena detentiva in un contesto, e cioè lo Stato di cittadinanza, che ne agevola il reinserimento sociale, familiare e lavorativo; dall'altra, insieme alle altre misure contenute nel piano carceri, si avvia a soluzione lo storico problema della tensione detentiva, riducendo il numero degli stranieri detenuti in Italia.

## 2. I REGOLAMENTI AMICHEVOLI

L'anno 2010 è stato contrassegnato da una controtendenza nella definizione, mediante composizione amichevole, del contenzioso pendente, soprattutto, in materia di espropriazione indiretta.

All'interesse del Governo, si è spesso contrapposta infatti la mancata disponibilità della controparte ad accettare proposte di risarcimento, atteso che la Corte europea, con la sentenza del 22 dicembre 2009, sul caso Guiso-Gallisay (*ricorso n. 58858/00*) ha effettuato un mutamento della sua giurisprudenza, conseguente all'adeguamento nel nostro ordinamento dei principi fissati dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, sì da allineare i parametri risarcitori europei

<sup>26</sup> Decreto legislativo n. 161 del 2010, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea.

a quelli applicati alla procedura nazionale al momento della sentenza di accertamento dello spossessamento del bene, mediante il pieno riconoscimento del valore venale dell'area, unitamente alla rivalutazione e agli interessi, oltre ad altri eventuali danni collaterali.

Conseguentemente, il presumibile timore che eventuali accordi avrebbero potuto comportare un contrazione delle somme pretese dai ricorrenti a titolo di equa soddisfazione non ha favorito la soluzione extragiudiziale delle vertenze.

Ne sono prova le 34 pronunce sull'equa soddisfazione emesse nel 2010 in materia di espropriazione indiretta, delle quali 11 (10 sentenze e 1 decisione) hanno riguardato casi per i quali il Governo aveva formulato proposte di composizione bonaria, non andate a buon fine.

Le iniziative finalizzate ad una definizione extragiudiziale delle controversie sono state pertanto solo tre (*casi Croci c/Italia – ricorso n. 14828/02; Immobiliare Cerro s.a.s. – ricorso n. 35638/03 e Giacobbe c/Italia – ricorso n. 16041/02*).

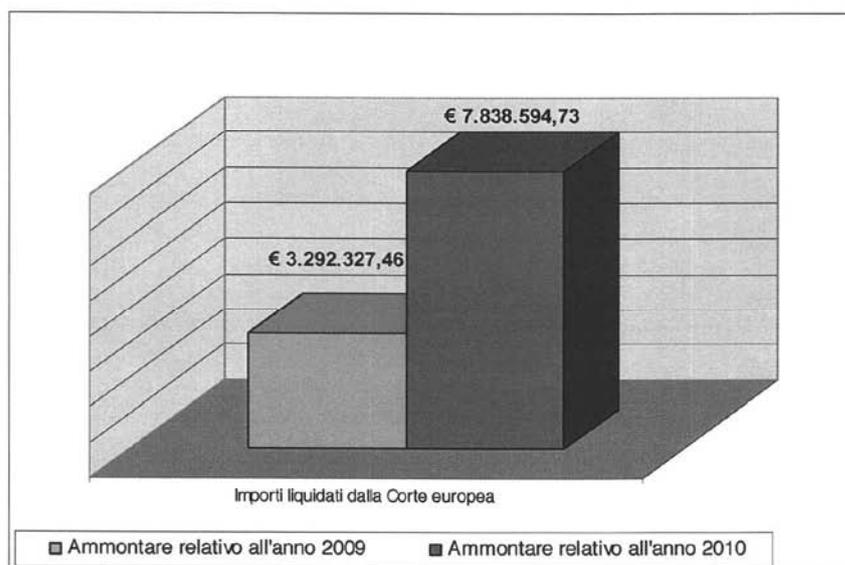
### 3. I RISARCIMENTI

L'ammontare delle somme imposte all'Italia a titolo di equa soddisfazione è stato, nel 2010, pari complessivamente ad euro 7.838.594,73 (contro i 3.292.327,46 euro nel 2009) (figura 6).

L'entità dei suddetti importi è in gran parte imputabile a casi di espropriazione per occupazione acquisitiva, in merito ai quali la Corte, con le 34 sentenze citate, ha determinato il *quantum* risarcitorio, dopo aver constatato negli anni precedenti, per ciascun caso, la violazione del diritto al rispetto della proprietà, di cui all'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

#### I RISARCIMENTI

Figura 6



Incide, in maniera significativa, anche il cospicuo numero di sentenze di violazione per l'eccessiva durata dei procedimenti connessa all'inefficacia del rimedio "Pinto".

A seguito del pressante appello rivolto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, di cui alla richiamata risoluzione n. 244 del 2 dicembre 2010, affinché il nostro Paese adotti tutte le misure necessarie per un miglior funzionamento del sistema nazionale, le autorità competenti italiane si stanno impegnando, nel contesto delle riforme di carattere generale, a trovare soluzioni interdisciplinari specifiche sulle questioni tecnico-contabili concernenti i pagamenti arretrati degli indennizzi liquidati dalle Corti d'appello.

Gli effetti economici delle patologie applicative collegate al "rimedio Pinto" permangono ingenti e continuano ad esporre il nostro Paese sul piano della credibilità interna ed internazionale.

Anche sotto il profilo del recupero degli oneri finanziari sostenuti per le sentenze di condanna (per il quale si rinvia al paragrafo 4), occorre purtroppo constatare che l'azione di rivalsa nei confronti dei soggetti obbligati non ha finora assicurato il rientro delle correlative risorse nel bilancio dello Stato, nonostante gli sforzi effettuati.

L'impianto però delle innovazioni e delle misure legislative fa sperare in un cambio di prospettiva, ove si consideri che gli interventi al più alto livello delle Istituzioni di questi ultimi anni e la riforma organizzativa dei settori più strategici dell'apparato pubblico, e dell'apparato giudiziario in particolare, potrebbero agevolare la realizzazione di un circuito virtuoso in grado di dare coerenza e concretezza a tutte le iniziative adottate, assicurando un trend di maggiore stabilità al sistema di esecuzione delle sentenze della Corte europea.

Come per gli anni precedenti, a norma dell'articolo 1, comma 1225, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il Ministero dell'economia e delle finanze ha proceduto a dare esecuzione alle pronunce della Corte europea, liquidando n. 54 sentenze.

Le somme complessivamente pagate risultano pari ad euro 7.990.592,78, di cui

- euro 3.968.910,90 per n. 26 pronunce dell'anno 2009;
- euro 2.644.832,50 per 28 sentenze dell'anno 2010;
- euro 1.849,40 a titolo di interessi moratori, dovuti al ritardo nel pagamento di alcune sentenze causato dall'esaurimento dei fondi nel capitolo in dotazione per l'anno 2009;
- euro 1.374.999,98 a seguito di decisione di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole<sup>27</sup>.

#### 4. L'AZIONE DI RIVALSA

Dopo i chiarimenti interpretativi dell'articolo 16-*bis* della legge n. 11 del 2005, intervenuti con l'articolo 42-*ter* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, riguardanti il diritto di rivalsa dello Stato anche per le somme spese a seguito della conclusione di regolamenti amichevoli, la procedura per il recupero dei crediti vantati dallo Stato ha ricevuto un maggior impulso.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, a cui compete l'onere dell'avvio della procedura, ha provveduto a notificare agli enti obbligati (nello specifico, enti territoriali), nel corso dell'anno 2010, n. 26 pronunce delle Corti europee sul *quantum* risarcitorio, di cui n. 9 – tra sentenze e decisioni - conseguenti al raggiungimento di accordi con le controparti.

<sup>27</sup> Ricorsi riuniti nn. 16475/05, 17079/05 e 17081/05 – *Flavio Colonna ed altri c. Italia*

L'importo complessivo delle somme dovute per le 26 sentenze notificate ammonta ad euro 13.611.788,24.

La procedura della rivalsa ha però registrato, nell'arco dell'anno, forti rilievi da parte degli enti coinvolti in sede di intesa propedeutica al raggiungimento delle modalità e dei termini di pagamento (comma 8 del citato articolo 16-*bis*).

Nell'ambito della Conferenza Unificata, che va preventivamente sentita ai sensi del comma 9 dell'articolo 16-*bis*, tali criticità si sono radicate, in relazione, soprattutto, alla invocata assenza di concertazione nella fase dell'individuazione dei soggetti ritenuti responsabili delle violazioni della Convenzione europea, tanto da determinare il parere contrario della Conferenza sui provvedimenti di rivalsa.

Il conflitto si è concentrato sulla mancata attuazione dell'accordo n. 3/CU sancito in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008, riguardante l'esecuzione degli obblighi conseguenti a pronunce della Corte di Giustizia CE, che, al suo interno, prevede la creazione di un sistema di informazione e consultazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali, propedeutico all'esercizio del diritto di rivalsa, in relazione alla necessità di determinare gli ambiti di interpretazione del criterio di "responsabilità", che viene richiamato nel comma 5 del predetto articolo 16-*bis* della legge n. 11 del 2005, ai fini dell'individuazione dei soggetti nei confronti dei quali il Ministero dell'economia e delle finanze o, in subordine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, devono attivare la rivalsa.

Invero, va precisato, da un lato, che il protocollo d'intesa stipulato in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008 riguarda esclusivamente la previsione di modalità concordate di attuazione degli obblighi comunitari, allo scopo di evitare l'instaurarsi di procedure di infrazione, in relazione all'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; dall'altro, che l'articolo 16-*bis*, nella parte relativa all'esercizio di rivalsa per le sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, come formulato, non sembra consentire alcuna indagine sulla responsabilità del soggetto obbligato, assunta oggettivamente dall'avvenuto esborso a carico dell'Erario della somma liquidata a seguito delle sentenze di condanna o di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole.

Allo scopo di superare i problemi applicativi posti dalla normativa in questione e nell'ottica di definire i vari aspetti legati alla procedura di recupero dei crediti sono state avviate iniziative, in via amministrativa al fine di costituire un Tavolo di consultazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali, che, analogamente a quanto stabilito con il predetto accordo n. 3/CU, consenta di affrontare la problematica in questione con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati.



## IL CONTROLLO DELL'ESECUZIONE



## V IL CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

### 1. IL CONTROLLO DEL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

#### 1.1. Piano d'azione e *Action report*

Come già indicato nel Capitolo I, paragrafo 3, il Piano d'azione previsto nella dichiarazione della Conferenza di Interlaken rappresenta un importante strumento per indurre gli Stati convenuti a conformare l'ordinamento interno alla giurisprudenza della Corte, attraverso l'indicazione delle misure che ogni Paese è tenuto ad adottare per dare esecuzione alle sentenze di condanna della Corte europea, incluso un calendario indicativo.

Il Piano deve quindi dichiarare, ove possibile, tutte le misure individuali e generali aggiuntive necessarie a dare attuazione al giudicato, precisando tempi e modalità e riportando le ragioni che hanno determinato le violazioni constatate e censurate dalla Corte europea. In alternativa, qualora non sia possibile determinare immediatamente tutte le misure, il Piano deve indicare le proposte che lo Stato intende prendere, nell'ottica di consentire l'accertamento delle modalità con cui si intendono rendere efficaci le indicazioni del Comitato dei Ministri preposto alla sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze.

Quale primo pilastro della Conferenza, la responsabilità dell'esecuzione risiede, quindi, in capo allo Stato contraente e il Comitato dei Ministri resta responsabile per una esecuzione efficace.

Come è stato osservato nelle sedi internazionali, i Piani d'azione non sono strumenti giuridici vincolanti, bensì le espressioni non vincolanti delle intenzioni delle autorità nazionali finalizzate a dare esecuzione a particolari sentenze.

Al Piano d'azione, si aggiunge un resoconto, c.d. "*Action Report*".

*Action Report* e Piani d'azione non sono, peraltro, esclusivi, ma possono essere combinati, se necessario. Infatti, in alcuni casi, al primo esame della sentenza, lo Stato può già presentare nell'*Action Report* alcune misure adottate, pur prospettando anche le misure aggiuntive previste in un Piano d'azione.

Attraverso il processo di esecuzione, lo Stato convenuto sarà in grado di presentare i progressi compiuti in esecuzione delle sentenze, nella forma di *Action Report*. I piani d'azione permetteranno inoltre di indicare rapidamente le possibili difficoltà incontrate nell'adozione delle misure di carattere generale e di cercare possibili forme per superarle.

Due aspetti sono, in questo contesto, di grande importanza:

1) l'analisi da parte dello Stato convenuto della situazione a livello nazionale è fondamentale per consentire una valutazione delle misure richieste sulla base di tutti gli elementi pertinenti. Gli Stati forniscono informazioni al Comitato dei Ministri, se possibile entro sei mesi dalla sentenza definitiva, sulle azioni già intraprese e/o previste per eseguire una sentenza. Queste informazioni dovrebbero essere sufficienti per consentire al Comitato di valutare se la sentenza è stata eseguita in modo soddisfacente, o se sono previste misure adeguate per la sua esecuzione, con un calendario per l'adozione di questi passaggi. Se entro sei mesi non fosse possibile determinare le misure richieste, un Piano d'azione dovrebbe essere comunque sottoposto per prospettare i passaggi previsti per la loro determinazione. Nel caso in cui tutte le misure necessarie per l'esecuzione di una sentenza siano già state prese, è sufficiente presentare solo un *Action Report*;

2) qualsiasi ostacolo o differenza di opinioni relative alle misure da adottare per eseguire una sentenza dovrebbero essere risolti rapidamente. Una stretta e continua collaborazione fra il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte

europea dei diritti dell'uomo, che agisce a nome del Comitato, e la Rappresentanza Permanente consente una rapida risoluzione di eventuali difficoltà relative alla determinazione delle misure da adottare.

È necessario sottolineare il fatto che i termini in un Piano d'azione restano puramente indicativi: se dovessero essere superati, ma, in tal caso, la circostanza dovrebbe essere obiettivamente giustificata, lo Stato convenuto sarebbe libero di proporre nuovi termini in sostituzione di quelli iniziali.

Al contrario, se le scadenze dovessero essere persistentemente superate, senza spiegazione da parte dello Stato convenuto, ciò potrebbe allertare il Comitato dei Ministri sull'esistenza di un possibile problema di lentezza che dovrebbe essere avviato, invece, verso una soluzione appropriata.

Tale approccio sarebbe particolarmente utile per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze, rivelando l'esistenza di un problema sistemico.

I Piani d'azione/*Action Report* possono, quindi, consentire al Comitato di procedere ad individuare le priorità in modo ottimale nell'ambito della vigilanza del numero sempre crescente di casi sottoposti al suo controllo.

L'articolo 4 del Regolamento del Comitato dei ministri per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze e dei termini di regolamenti amichevoli pone chiare priorità per il mandato al Comitato in questo campo. Tuttavia, con il crescente numero di cause pendenti dinanzi al Comitato, l'identificazione e l'adeguato *follow-up* di queste priorità potrebbe diventare più difficile.

La presentazione di Piani d'azione/*Action Report* chiari e dettagliati potrà consentire al Comitato di alleggerire il *follow-up* dei casi che non suscitano alcun problema particolare e di concentrarsi sui casi o sui problemi più complessi.

Cogliendo la sfida lanciata dalla Conferenza di Interlaken con il Piano d'azione, il Governo, in forza della legge n. 12 del 2006, introdurrà nella Relazione al Parlamento per l'anno 2011 una sezione dedicata alle misure di carattere generale adottate dal Governo per dare esecuzione alle sentenze della Corte, al fine di unire all'attività ricognitiva svolta nel documento l'esposizione di proposte e di programmi che, con il contributo di tutte le Istituzioni, può agevolare la soluzione dei problemi strutturali ancora esistenti nel nostro Paese.

## 1.2 Le risoluzioni adottate nei confronti dell'Italia

Il Comitato dei Ministri – in base all'art. 46, par. 2, della Convenzione – ha esercitato con attenzione il suo compito di controllo dell'esecuzione delle sentenze definitive della Corte da parte del Governo italiano, sotto il duplice profilo del soddisfacimento dei diritti individuali della parte ricorrente, secondo il dispositivo della pronuncia, e dell'adozione di misure generali atte a prevenire violazioni simili a danno dei cittadini.

Pertanto, accanto a casi nei quali il pagamento della somma liquidata dalla Corte a titolo di equa soddisfazione è stato ritenuto sufficiente per il corretto adempimento della decisione (v. *Resolution CM/ResDH(2010)213*, affari C.A.R. srl ed altri – in Documenti n. 6), numerosi sono i casi nei quali il Comitato ha dichiarato chiuso il controllo dopo aver verificato una soddisfacente attività di diffusione della sentenza della Corte, sia a mezzo di comunicazioni nei siti *internet*, sia mediante seminari organizzati sull'argomento, sia a mezzo di circolari e direttive verso gli uffici competenti nella materia (si vedano le Risoluzioni *CM/ResDH(2010)55*, affare Riolo, avente ad oggetto la violazione del diritto alla libertà di espressione ai sensi dell'art. 10 della Convenzione, nel quale la sentenza della Corte è stata pubblicata in italiano nel sito [Italgiure.giustizia.it](http://Italgiure.giustizia.it); *CM/ResDH(2010)101*, affare Covezzi e Morselli, avente ad oggetto il diritto al rispetto della propria vita familiare ai sensi

dell'art. 8 della *Convenzione*, nel quale la sentenza della Corte è stata comunicata a tutti i tribunali per i minori e pubblicata nel bollettino ufficiale del Ministero della Giustizia ed ha formato oggetto di numerosi seminari organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura – in Documenti nn. 10 e 13).

In molti altri casi il Comitato dei ministri ha chiuso positivamente la sua opera di controllo avendo preso atto, oltre che del pagamento delle somme liquidate a titolo di equa soddisfazione, delle modifiche normative adottate dal Legislatore italiano nelle materie oggetto delle pronunce della Corte (si vedano le Risoluzioni *CM/ResDH(2010)172*, affare Todorova, avente ad oggetto la violazione del diritto al rispetto della propria vita familiare in relazione alla procedura per l'adozione dei propri figli, nel quale – oltre ad adeguata diffusione della decisione – è stata adottata la legge n. 149/01 contenente nuove regole per l'adozione; *CM/ResDH(2010)56-130-201-202*, affari Guidi ed altri, Annunziata e Piacenti, Bagarella, Montani, aventi ad oggetto il controllo arbitrario della corrispondenza dei detenuti in violazione dell'art. 8 della *Convenzione*, nei quali il Comitato ha preso atto sia della modifica normativa introdotta con la l. 95/04 sia delle Direttive inoltrate dal Ministero della Giustizia a tutti gli istituti penitenziari per la corretta applicazione della legge; *CM/ResDH(2010)173*, due affari Grande Oriente d'Italia, avente ad oggetto la violazione del diritto di associazione e del divieto di discriminazione in violazione degli art. 11 e 14 della *Convenzione*, nei quali è stato preso atto dell'abrogazione da parte del Consiglio regionale della Regione Marche – con legge 27/05 – delle disposizioni oggetto di censura; *CM/Res(2010)18-129-200*, affari Citarella ed altri, Grasso ed altri, Melegari ed altri, aventi ad oggetto la violazione dei diritti e capacità personali dei ricorrenti a ragione della pendenza della procedura fallimentare, nei quali è stato preso atto dell'entrata in vigore della legge 5/02 di riforma delle procedure concorsuali; *CM/Res(2010)100-129*, affari Sarnelli e Matteoli, Gennari ed altri, aventi ad oggetto la violazione del diritto di proprietà per insufficiente indennizzo di terreni espropriati, nei quali il Comitato ha preso atto della posizione assunta dalla nostra giurisprudenza – Corte Costituzionale e Cassazione – e degli interventi di riforma delle espropriazioni da parte del Legislatore (in Documenti nn 16, 11, 15, 17, 7, 12).

Questioni spinose sono invece rimase aperte anche in sede di controllo dell'esecuzione:

- l'espulsione verso paesi terzi che non danno garanzie di rispetto dei diritti umani nei confronti dei detenuti, in particolare verso la Tunisia, in violazione del divieto disposto in via interinale urgente dalla Corte: con la Risoluzione *CM/ResDH(2010)83*, affare Ben Khemais (in Documenti n. 9), il Comitato ha severamente stigmatizzato il mancato rispetto della misura provvisoria disposta dalla Corte, in violazione dell'art. 34 della *Convenzione*, ed ha invitato l'Italia ad adottare misure generali idonee ad evitare che si ripetano violazioni analoghe, decidendo di mantenere aperta la procedura di controllo e di portarla in verifica in ciascuna delle sue riunioni successive;

- l'eccessiva durata delle procedure giudiziarie: con la *Resolution intérimaire CM/ResDH(2010)224* (in Documenti n. 5), seguita ad altre Risoluzioni che avevano chiuso il controllo sulla scorta della constatazione del pagamento dell'indennità dovuta e dell'adozione di riforme processuali destinate a snellire i tempi della giustizia (*CM/ResDH(2010)27* - in Documenti n. 8), il Comitato ha preso atto di tutte le misure adottate in sede normativa e finanziaria dall'Italia per ridurre la durata dei processi e per assicurare la tempestività dei pagamenti ma ha constatato la loro parziale efficacia ed ha raccomandato alle nostre autorità di mantenere fermo l'impegno politico ad adottare altre iniziative, a tutti i livelli, per risolvere in modo definitivo il problema, monitorando i tempi delle procedure e trasmettendo tempestivamente le relative statistiche al Comitato stesso.

## 2. INCONTRI E CONVEGNI

Nel quadro del miglioramento delle relazioni con gli altri Stati aderenti alla Convenzione europea, particolare importanza ha assunto, all'inizio del 2010, la visita di studio a Roma di una delegazione del Ministero della giustizia dello Stato della Georgia, attuata all'interno di un programma realizzato e finanziato dall'Unione Europea per lo sviluppo, il sostegno e il proseguimento delle attività del Dipartimento di Stato georgiano e della sua Rappresentanza presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'interesse mostrato da parte delle autorità georgiane verso il nostro Paese è scaturito dall'esigenza di promuovere un raffronto con il nostro sistema nazionale di controllo e di esecuzione delle sentenze, realizzato dal governo in attuazione della legge n. 12 del 2006 e del D.P.C.M. 1° febbraio 2007.

La realtà georgiana si è caratterizzata negli ultimi anni per la presenza di un notevole contenzioso, collegato a fenomeni analoghi a quelli italiani, che ha fatto registrare numerose sentenze di condanna per la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, riconducibili, principalmente, alle modifiche legislative intervenute nell'ordinamento interno in campo edilizio e in materia di indennità di espropriazione, sì da determinare un sovraccarico dei procedimenti giudiziari e conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'irragionevole durata dei processi.

La corrispondenza di tali fenomeni ha indotto le autorità georgiane a ricercare la collaborazione dell'Italia per il miglioramento del loro sistema di garanzia dei diritti umani e dell'organizzazione delle attività di difesa dinanzi alla Corte europea.

Nel corso della visita, sono stati tenuti incontri con i rappresentanti delle più importanti Istituzioni nazionali.

DOCUMENTI



## VI DOCUMENTI

**N. 1 Elenco delle decisioni della Corte europea di irricevibilità e radiazione dal ruolo nell'anno 2010**

Ricorso	Data decisione	Esito
n. 1974/04, 5782/04, 6894/04, 26654/04 DE MERCURIO ED ALTRI	14/12/2010	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 7737/03 SANFILIPPO	7/12/2010	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 3915908/08 NUNZIATA	16/11/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 38965/08 ROMANO	16/11/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 26300/03 PETINI	09/11/2010	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 26053/07 DOSSI e altri	12/10/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 25685/06 TEDESCHI	28/09/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 32555/06 VITALE	28/09/2010	IRRICEVIBILITÀ
n.44448/08 DRISSI	28/09/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 18661/05 SOCIETA' EDILIZIA SUBALPINA S.R.L.	07/09/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 18629/05 MAGNETTI S.R.L.	07/09/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 19479/03 BARONCHELLI	07/09/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 22393/08 BETTINELLI	07/09/2010	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 18665/05 I.T.E.R. S.c.a.r.l.	07/09/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 26348/03 MACCORA e RAVASIO	31/08/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 14929/08 PIANESE c/Italia e Paesi Bassi	15/06/2010	PARZIALMENTE IRRICEVIBILE
n. 26423/03 BACCINI e altri	01/06/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 52039/09 e 66483/09 VALLEROTONDA	18/05/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 1772/06 ZENO e altri	27/04/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 21743/07 MORABITO	27/04/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 29386/02 DE SANCTIS S.R.L. E IGEA '98	27/04/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 15104/04 BARELLI e altri	27/04/2010	IRRICEVIBILITÀ
n. 22142/07 CIPRIANI	30/03/2010	IRRICEVIBILITÀ

---

<b>n. 25000/07 MIHOVA</b>	30/03/2010	IRRICEVIBILITÀ
<b>n. 36586/08 SOMMER</b>	23/03/2010	IRRICEVIBILITÀ
<b>n. 35086/02 MARIANO</b>	23/02/2010	IRRICEVIBILITÀ
<b>n. 22410/07 MANGANO</b>	23/02/2010	IRRICEVIBILITÀ
<b>nn. 16475/05, 17079/05 e 17081/05 Flavio COLONNA ed altri</b>	19/01/2010	RADIAZIONE DAL RUOLO PER INTERVENUTO REGOLAMENTO AMICHEVOLE
<b>n. 26754/05 TAHA</b>	19/01/2010	IRRICEVIBILITÀ
<b>n. 7653/04 VAGNOLA S.P.A. &amp; MADAT S.R.L.</b>	12/01/2010	IRRICEVIBILITÀ
<b>n. 39716/02 Guerino AVIGNONE</b>	12/01/2010	IRRICEVIBILITÀ
<b>n. 11345/07 Rosa BOSCO</b>	05/01/2010	RADIAZIONE DAL RUOLO

**N. 2 Résolution CM/ResDH(2010)200<sup>28</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Melegari, Morselli, Falzarano et Balletta, Esposito & Della Vecchia contre Italie**

(voir détails dans l'Annexe)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent plusieurs violations des droits des requérants tout au long de la procédure de faillite les concernant et/ou après sa clôture, tels que la suspension de leurs droits électoraux, l'application de plusieurs limitations à leur capacité personnelle et l'absence de recours effectif pour se plaindre de ces limitations (violations des articles 3 du Protocole n°1, 8 et 13) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>28</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010 lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)200****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts  
dans les affaires Melegari, Morselli, Falzarano et Balletta,  
Esposito & Della Vecchia contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent des limitations à divers droits des requérants, prononcées suite à des procédures de mise en faillite à leur encontre, à savoir :

- l'imposition d'incapacités personnelles. Du fait de l'inscription automatique de leurs noms dans le registre des faillis, les requérants ne pouvaient pas exercer certaines professions (syndic, agent de change, auditeur de comptes, arbitre, administrateur ou syndic d'une société commerciale) ni s'inscrire à certains tableaux professionnels (par exemple pour les avocats, notaires et conseillers commerciaux). En outre, ils ne pouvaient obtenir de réhabilitation et il ne pouvait être mis fin à ces restrictions que cinq ans après la clôture de la procédure de faillite. La Cour européenne a jugé que cette ingérence, prévue par l'article 50 de la loi sur la faillite, n'était pas nécessaire dans une société démocratique (violation de l'article 8). De plus, s'agissant de cette violation, la Cour européenne a estimé que les requérants ne disposaient pas de recours effectif (violation de l'article 13, dans toutes les affaires sauf dans l'affaire Morselli).

- la suspension des droits électoraux des requérants pendant cinq ans à compter de la déclaration de faillite. La Cour européenne a estimé que cette mesure, appliquée aux faillis, à défaut de dol ou de fraude, et donc du seul fait de leur insolvabilité, avait eu pour effet de les marginaliser et constituait essentiellement un blâme moral. Cette mesure, prévue par le décret du Président de la République n° 223 du 20/03/1967 et dans sa teneur modifiée par la loi n° 15 du 16/01/1992, ne poursuivait pas un objectif légitime (violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans l'affaire Melegari) ;

**I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Date de l'arrêt	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total	Payé le
Melegari 17712/03	arrêt du 13 novembre 2007	-	3 000 EUR	2 000 EUR	5 000 EUR	15/12/2008
Morselli 22697/04	arrêt du 17 juillet 2007	-	-	2 000 EUR	2 000 EUR	04/04/2008
Falzarano and Balletta 6683/03	arrêt du 13 novembre 2007	-	-	2 000 EUR	2 000 EUR	12/06/2008
Esposito 35771/03	arrêt du 27 novembre 2007	-	-	2 000 EUR	2 000 EUR	19/12/2008
Della Vecchia 26570/04	arrêt du 03 juillet 2007	-	-	2 000 EUR	2 000 EUR	26/05/2008

Le paiement de la satisfaction équitable a été effectué dans des conditions qui semblent être acceptées par les requérants.

**b) Misure individuelles**

Aucune mesure individuelle n'est nécessaire car les limitations imposées aux requérants ont été levées en application d'une réforme des procédures de faillite intervenue en 2006.

**II. MESURES GÉNÉRALES**

Le décret législatif n° 5/2006, adopté en janvier 2006, a résolu les questions posées par les arrêts de la Cour européenne dans ces affaires. En effet, l'article 152 de ce décret a abrogé les dispositions relatives à la suspension des droits électoraux et l'article 47 a abrogé les dispositions relatives aux incapacités personnelles (pour plus de détails voir la Résolution finale adoptée par le Comité des Ministres dans les affaires Albanese, Campagnano et Vitiello contre Italie CM/ResDH(2008)45, le 25 Juin 2008).

**III. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DÉFENDEUR**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est nécessaire dans ces affaires, en dehors du paiement de la satisfaction équitable allouée par la Cour européenne, que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 3 Résolution CM/ResDH(2010)201<sup>29</sup>****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Bagarella contre Italie**

(Requête n° 15625/04, arrêt du 15 janvier 2008, définitif le 7 juillet 2008)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne le contrôle arbitraire de la correspondance du détenu jusqu'au 2004, découlant de l'absence d'un cadre légal clair (violation de l'article 8) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé à la partie requérante la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>29</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010 lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)201****Information sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire  
Bagarella contre Italie****Résumé introductif de l'affaire**

Cette affaire concerne le contrôle arbitraire d'une partie de la correspondance du requérant, un détenu, jusqu'au 2004 (violation de l'article 8). Le requérant, soumis au régime pénitentiaire spécial prévu à l'article 41bis de la loi pénitentiaire visant les détenus condamnés pour des infractions liées aux activités de la mafia, était soumis à des restrictions concernant notamment la correspondance.

La Cour européenne a estimé que le contrôle de la correspondance du requérant n'était pas prévu par la loi en vigueur à l'époque, dans la mesure où cette loi ne réglementait ni la durée des mesures de contrôle de la correspondance des détenus, ni les motifs pouvant les justifier. En outre, la réglementation pertinente n'indiquait pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes. La Cour a noté l'entrée en vigueur de la loi n° 95/2004 (qui a ajouté l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire, voir ci-dessous), modifiant la législation antérieure et prévoyant un cadre juridique en matière de contrôle de la correspondance plus clair : cependant, elle a observé que cette loi ne permet pas de redresser les violations ayant eu lieu antérieurement à son entrée en vigueur (§54 de l'arrêt).

**I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
-	-	4 000 EUR	<b>4 000 EUR</b>
<b>Payé le 19/12/2008</b>			

Le paiement de la satisfaction équitable a été effectué dans des conditions qui semblent être acceptées par le requérant.

**b) Mesures individuelles**

La Cour européenne a estimé que le constat de violation constituait une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral. En outre, la Cour n'a constaté aucun lien de causalité entre les violations constatés et le préjudice matériel réclamé par le requérant (§59 de l'arrêt). Sur la question d'éventuelles nouvelles violations similaires vis-à-vis du requérant, il convient de renvoyer aux mesures générales adoptées par les autorités italiennes.

**II. Mesures générales**

Les problèmes juridiques constatés par la Cour ont été rectifiés grâce à l'introduction en avril 2004 de l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire (voir Résolution finale ResDH(2005)55 dans les affaires Calogero Diana contre l'Italie et autres affaires). En particulier, des limitations au contrôle de la cor-

respondance ont été introduites : la durée du contrôle ne peut excéder 6 mois (avec une prolongation possible de 3 mois) et la correspondance avec les avocats et les organisations internationales pour la protection des droits de l'homme ne peut pas faire l'objet d'un contrôle. En outre, toutes les limitations à la correspondance doivent être ordonnées par un juge par une décision motivée, susceptible de recours (*reclamo*).

### **III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans ces affaires en dehors du paiement de la satisfaction équitable octroyée au requérant par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 4 Résolution CM/ResDH(2010)202<sup>30</sup>****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Montani contre Italie**

(Requête n° 24950/06, arrêt du 19 janvier 2010, définitif le 19 avril 2010)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne le contrôle arbitraire de la correspondance du détenu en juin 2006, découlant du non-respect de la nouvelle législation (violation de l'article 8) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans le présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>30</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010 lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)202****Information sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Montani contre Italie****Résumé introductif de l'affaire**

Cette affaire concerne le contrôle arbitraire d'une partie de la correspondance du requérant, un détenu à perpétuité, en juin 2006 (violation de l'article 8). Le requérant, soumis au régime pénitentiaire spécial prévu à l'article 41bis de la loi pénitentiaire visant les détenus condamnés pour des infractions liées aux activités de la mafia, était soumis à des restrictions concernant notamment la correspondance.

En particulier, le contrôle arbitraire concernait des lettres envoyées par le requérant à la Cour.

La Cour européenne a noté l'entrée en vigueur de la loi n° 95/2004 (qui a ajouté l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire), modifiant la législation antérieure et prévoyant un cadre juridique en matière de contrôle de la correspondance plus clair. Elle a aussi rappelé que le paragraphe 2 de cet article exclut du contrôle la correspondance du détenu avec notamment son avocat et les organes internationaux compétents en matière des droits de l'homme. Cependant, la Cour a constaté que malgré l'entrée en vigueur de la loi n° 95/2004, la correspondance entre le requérant et la Cour a été soumise à contrôle (§§ 42 et 43 de l'arrêt).

**I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles****a) Détails de la satisfaction équitable**

La Cour européenne n'a octroyée aucune satisfaction équitable au requérant.

**b) Mesures individuelles**

La Cour européenne a estimé que le constat de violation constituait une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral. En outre, la Cour n'a constaté aucun lien de causalité entre la violation constatée et le préjudice matériel réclamé par le requérant (§57). Sur la question d'éventuelles nouvelles violations similaires vis-à-vis le requérant, il convient de renvoyer aux mesures générales adoptées par les autorités italiennes.

**II. Mesures générales**

Malgré le nouveau cadre législatif susmentionné (introduction en avril 2004 de l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire), le fait que le contrôle avait eu lieu après avril 2004 remettait en question l'effectivité de son application.

Pour attirer l'attention sur cette question et prévenir des violations similaires, le Ministère de la Justice a traduit l'arrêt de la Cour européenne dans une affaire similaire (Guidi, requête no. 28320/02) en italien et l'a diffusé aux juridictions compétentes. En outre, le Service pénitentiaire a envoyé aux directeurs des instituts pénitentiaires italiens plusieurs circulaires, rappelant les règles fondamentales en matière de contrôle de correspondance et la nécessité de respecter le cadre légal introduit par la loi n° 95/2004. Pour plus de détails voir la Résolution finale adoptée par le Comité des Ministres dans les affaires Guidi, De Pace et Zara contre Italie CM/ResDH(2010)56, le 3 juin 2010.

**III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans cette affaire, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 5 Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)224****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie :**

- 2183 affaires contre l'Italie concernant la durée excessive de procédures judiciaires (Suivi des Résolutions intérimaires DH(97)336, DH(99)436, DH(99)437, ResDH(2000)135 ; ResDH(2005)114 ; CM/ResDH(2007)2 ; CM/ResDH(2009)42),
- y compris 118 affaires de durée de procédures concernant des droits et obligations de caractère civil devant les juridictions administratives courts (Voir Annexe pour la liste des affaires)
- et y compris 2065 affaires de durée de procédures judiciaires (Voir Annexe pour la liste des affaires)  
et
- 24 affaires concernant les procédures de faillite (articles 1er du Protocole n° 1 et 6, paragraphe 1) (énumérées à l'Annexe I)

(Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010  
lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres)

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, telle qu'amendée par le Protocole n° 11 (ci-après dénommée « la Convention ») ;

Vu le nombre considérable d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») et de décisions du Comité des Ministres (« le Comité ») depuis le début des années 1980, révélant des problèmes structurels en raison de la durée excessive des procédures judiciaires civiles, pénales et administratives en Italie ;

Rappelant les importantes réformes des procédures civiles et pénales ainsi que de la procédure de la Cour des Comptes, qui avaient amené le Comité à clore l'examen de ces aspects du problème au cours des années 1990 (voir les Résolutions ResDH(92)26, ResDH(95)82 et ResDH(94)26) ;

Rappelant que de nouveaux constats de violations ont amené le Comité à reprendre l'examen de ces procédures ;

Rappelant que le Comité a décidé de maintenir ces affaires à son ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre de réformes efficaces et jusqu'à ce que le renversement de la tendance au plan national en matière de durée de procédures soit absolument confirmé (Résolution intérimaire ResDH(2000)135) ;

Considérant que, dans sa dernière Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42, le Comité en a appelé aux autorités pour qu'elles prévoient et adoptent d'urgence des mesures *ad hoc* visant à réduire l'arriéré des procédures civiles et pénales ; pour qu'elles prévoient des ressources suffisantes visant à garantir la mise en œuvre de l'ensemble des réformes ; et pour qu'elles prennent toute autre mesure permettant d'améliorer l'efficacité de la justice ; et a invité les autorités à établir un calendrier

des résultats escomptés à moyen terme, afin de les évaluer au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes, et à adopter une méthode d'analyse de ces résultats de manière à procéder aux ajustements éventuellement nécessaires ;

Rappelant qu'en ce qui concerne la procédure administrative, le Comité a encouragé les autorités italiennes à poursuivre leur action afin de chiffrer précisément l'arriéré, à adopter les mesures envisagées pour le réduire davantage et à évaluer l'effet des mesures prises sur l'arriéré ;

Considérant qu'en ce qui concerne les procédures de faillite, dans sa dernière Résolution intérimaire en date (CM/ResDH(2009)42), le Comité en a appelé aux autorités italiennes pour qu'elles évaluent les effets de la réforme des procédures de faillite au fur et à mesure de sa mise en œuvre, afin d'adopter toute autre mesure nécessaire pour assurer son efficacité, et pour qu'elles adoptent toute autre mesure nécessaire pour accélérer les procédures pendantes auxquelles la réforme ne s'applique pas.

Rappelant que, dans la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42, le Comité a également vivement encouragé les autorités à envisager une modification de la loi n° 89/2001<sup>31</sup> pour mettre en place un système de financement permettant de régler les problèmes de retard de paiement des indemnités accordées, de simplifier la procédure et d'étendre la portée de la voie de recours de manière à y inclure des injonctions permettant d'accélérer la procédure ; rappelant en outre que plus de 500 requêtes concernant exclusivement les retards de paiement d'indemnités ont été communiquées par la Cour au gouvernement italien (voir l'arrêt Simaldone, requête n° 22644/03) ;

Réitérant que des durées excessives dans l'administration de la justice constituent un grave danger pour le respect de l'Etat de droit, conduisant à la négation de droits consacrés par la Convention ;

Notant avec préoccupation que, depuis la dernière résolution intérimaire adoptée en mars 2009, il n'y a pas eu de flux d'informations constant et suffisant sur plusieurs questions en suspens, ce qui ne permet pas au Comité des Ministres de réaliser une évaluation effective ;

Notant toutefois que les rares statistiques communiquées qui portent sur l'année 2008, font ressortir une diminution significative de la durée moyenne des procédures devant les juridictions civiles en première instance et en appel et devant les juges de paix, tandis qu'au contraire, une légère augmentation est observée devant les juridictions pénales ; que, pour ce qui est des procédures administratives, une hausse du nombre d'affaires pendantes a été enregistrée en 2008 ;

Regrettant que les statistiques concernant l'année 2009 aient été soumises peu avant la réunion, rendant ainsi impossible pour le Comité des Ministres de les évaluer lors de cette réunion ;

Soulignant l'importance d'établir une stratégie efficace à moyen et à long terme pour trouver une solution à ce problème structurel qui exige un fort engagement politique ;

<sup>31</sup> Octroi d'une satisfaction équitable en cas de non-respect du délai raisonnable, dénommée loi Pinto.

EN APPELLE aux autorités italiennes au plus haut niveau afin qu'elles maintiennent fermement leur engagement politique à résoudre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires, et qu'elles prennent toutes les mesures techniques et budgétaires nécessaires en ce sens ;

INVITE FERMEMENT les autorités à engager une action interdisciplinaire impliquant les acteurs principaux de la justice, coordonnée au plus haut niveau politique, en vue d'élaborer d'urgence une stratégie efficace, et à la présenter au Comité, accompagnée d'informations et de statistiques mises à jour.

## Annexe I

- 24 affaires concernant des procédures de faillite (articles 1 du Protocole n° 1 et 6§1)  
Résolutions intérimaires CM/ResDH(2007)27 et CM/ResDH(2007)2  
CM/InfDH(2008)42

32190/96	Luordo, arrêt du 17/07/03, définitif le 17/10/03
47778/99	Bassani, arrêt du 11/12/03, définitif le 11/03/04
14448/03	Bertolini, arrêt du 18/12/2007, définitif le 07/07/2008
56298/00	Bottaro, arrêt du 17/07/03, définitif le 17/10/03
13697/04	Carbe et autres, arrêt du 23/06/2009, définitif le 23/09/2009
30408/03	Cavalleri, arrêt du 26/05/2009, définitif le 26/08/2009
24824/03	Colombi, arrêt du 26/05/2009, définitif le 26/08/2009
1595/02	De Blasi, arrêt du 05/10/2006, définitif le 12/02/2007
10347/02	Di Ieso, arrêt du 03/07/2007, définitif le 03/10/2007
37360/04	Diurno, arrêt du 23/06/2009, définitif le 23/09/2009
77986/01	Forte, arrêt du 10/11/2005, définitif le 10/02/2006
10756/02	Gallucci, arrêt du 12/06/2007, définitif le 12/11/2007
10481/02	Gasser, arrêt du 21/09/2006, définitif le 12/02/2007
55984/00	Goffi, arrêt du 24/03/2005, définitif le 06/07/2005
6480/03	Mur, arrêt du 26/05/2009, définitif le 26/08/2009
7503/02	Neroni, arrêt du 20/04/2004, définitif le 10/11/2004
39884/98	Parisi et 3 autres, arrêt du 05/02/04, définitif le 05/05/04
44521/98	Peroni, arrêt du 06/11/03, définitif le 06/02/04
34562/04	Roccaro, arrêt du 23/06/2009, définitif le 23/09/2009
52985/99	S.C., V.P., F.C. et E.C., arrêt du 6/11/03, définitif le 6/02/04
981/04	Shaw, arrêt du 10/03/2009, définitif le 10/06/2009
13606/04	Vicari Maria, arrêt du 26/05/2009, définitif le 26/08/2009
29070/04	Vinci Mortillaro, arrêt du 23/06/2009, définitif le 23/09/2009
7842/02	Viola et autres, arrêt du 08/01/2008, définitif le 08/04/2008

**N. 6 Resolution CM/ResDH(2010)213<sup>32</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
dans 13 affaires contre Italie**

(voir annexe)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs et à la suite des violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts,

DECLARE, à la lumière de ce qui précède, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>32</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010 lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres

## Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)213

## Information sur les arrêts dans 13 affaires contre Italie

N° requête	Nom de l'affaire	Date de l'arrêt	Date à laquelle l'arrêt est devenu définitif	Décision de clore l'affaire prise le
23924/94	C.A.R. S.r.l.	Rapport de la Commission transmis au Comité des Ministres le 17/10/1997	Résolution intérimaire ResDH(98)154 <sup>36</sup> du 11/06/1998	948 réunion, novembre 2005
25639/94	E.L.	20/12/2001	20/03/2002	1013 réunion, décembre 2007
26426/95	S.B.F. S.p.A.	Rapport de la Commission transmis au Comité des Ministres le 20/06/1997	Résolution intérimaire ResDH(97)599 <sup>37</sup> du 15/12/1997	948 réunion, novembre 2005
31227/96	Ambruosi	19/10/2000	19/01/2001	871 réunion, février 2004
35227/97	Frascono	11/12/2003	11/03/2004	966 réunion, juin 2006
36681/97	Vito Sante Santoro	01/07/2004	01/10/2004	1028 réunion, juin 2008
43269/98	Leoni	26/10/2000	04/04/2001	871 réunion, février 2004
51739/99	Nordica Leasing SpA	14/10/2004	14/01/2005	940 réunion, octobre 2005
55634/00	Cianetti	22/04/2004	10/11/2004	948 réunion, novembre 2005
56271/00	Sardinas Albo	17/02/2005	17/05/2005	982 réunion, décembre 2006
67972/01	Somogyi	18/05/2004	10/11/2004	982 réunion, décembre 2006
42191/02	R.R.	09/06/2005	12/04/2006	982 réunion, décembre 2006
30961/03	Sannino	27/04/2006	13/09/2006	1065 réunion, septembre 2009

<sup>36</sup> Constatant une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en vertu de l'ancien article 32.

<sup>37</sup> Violation de l'article 6, paragraphe 1;

**N. 7 Résolution CM/ResDH(2010)18<sup>38</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
Citarella, Votto, Votto Renato, La Fazia, Di Crosta, Massimo Maria Assunta,  
Cifra, D'Apolito, Puzella et Cosentino, Moroni, Valentini, Fabiano & Furno  
contre Italie**

(voir détails dans l'Annexe)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent plusieurs violations des droits des requérants tout au long de la procédure de faillite les concernant et/ou après sa clôture, telles que la suspension de leurs droits électoraux, l'application de plusieurs limitations à leur capacité personnelle et l'absence de recours effectif pour se plaindre de ces limitations (violations des articles 3 du Protocole n°1, 8 et 13) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>38</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 4 mars 2010 lors de la 1078<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)18****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Citarella, Votto, Votto Renato, La Fazia, Di Crosta, Massimo Maria Assunta, Cifra, D'Apolito, Puzella et Cosentino, Moroni, Valentini, Fabiano & Furno contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent des limitations à divers droits des requérants, prononcées suite à des procédures de mise en faillite à leur encontre, à savoir :

- l'imposition d'incapacités personnelles. Du fait de l'inscription automatique de leurs noms dans le registre des faillis, les requérants ne pouvaient exercer certaines professions (syndic, agent de change, auditeur de comptes, arbitre, administrateur ou syndic d'une société commerciale) ni s'inscrire à certains tableaux professionnels (par exemple pour les avocats, notaires et conseillers commerciaux). En outre, ils ne pouvaient obtenir de réhabilitation et il ne pouvait être mis fin à ces restrictions que cinq ans après la clôture de la procédure de faillite. La Cour européenne a jugé que cette ingérence, prévue par l'article 50 de la loi sur la faillite, n'était pas nécessaire dans une société démocratique (violations de l'article 8). De plus, s'agissant de cette violation, la Cour européenne a estimé que les requérants ne disposaient pas de recours effectif (violation de l'article 13) ;

- la suspension des droits électoraux des requérants pendant cinq ans à compter de la déclaration de faillite. La Cour européenne a estimé que cette mesure, appliquée aux faillis, à défaut de dol ou de fraude, et donc du seul fait de leur insolvabilité, avait eu pour effet de les marginaliser et constituait essentiellement un blâme moral. Cette mesure, prévue par le décret du Président de la République n° 223 du 20/03/1967 et dans sa teneur modifiée par la loi n° 15 du 16/01/1992, ne poursuivait pas un objectif légitime (violations de l'article 3 du Protocole n° 1 dans l'affaire La Fazia) ;

**I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Date de l'arrêt	Domage matériel	Domage moral	Frais & dépens	Total	Payé le
Citarella 28466/03	arrêt du 15 janvier 2008	-	-	1 150 euros	<b>1 150 euros</b>	<b>08/07/2008</b>
Votto 11/04	arrêt du 16 octobre 2007	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>04/04/2008</b>
Votto Renato 4733/04	arrêt du 23 octobre 2007	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>14/05/2008</b>
La Fazia 4910/04	arrêt du 16 octobre 2007	-	1 500 euros	2 000 euros	<b>3 500 euros</b>	<b>04/04/2008</b>
Di Crosta 38823/04	arrêt du 13 octobre 2007	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>30/04/2008</b>

Nom et n° requête	Date de l'arrêt	Dommage matériel	Dommage moral	Frais & dépens	Total	Payé le
Massimo Maria Assunta 11000/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	1 150 euros	<b>1 150 euros</b>	<b>04/08/2009</b>
Cifra 26735/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>22/09/2009</b>
D'Apolito 33226/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>22/09/2009</b>
Puzella et Cosentino 38264/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	1 150 euros	<b>1 150 euros</b>	<b>04/08/2009</b>
Moroni 40261/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>04/08/2009</b>
Valentini 40664/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>04/08/2009</b>
Fabiano 40807/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>04/08/2009</b>
Furno 40824/05	arrêt du 10 mars 2009	-	-	2 000 euros	<b>2 000 euros</b>	<b>04/08/2009</b>

### b) Mesures individuelles

Aucune mesure individuelle n'est nécessaire car les limitations imposées aux requérants ont été levées en application d'une réforme des procédures de faillite intervenue en 2006.

### II. Mesures générales

Le décret législatif n° 5/2006, adopté en janvier 2006, a résolu les questions posées par les arrêts de la Cour européenne dans ces affaires. En effet, l'article 152 de ce décret a abrogé les dispositions relatives à la suspension des droits électoraux et l'article 47 a abrogé les dispositions relatives aux incapacités personnelles (pour plus de détails voir la Résolution finale adoptée par le Comité des Ministres dans les affaires Albanese, Campagnano et Vitiello contre Italie CM/ResDH(2008)45, le 25 juin 2008).

### III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est nécessaire dans ces affaires, que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 8 Résolution CM/ResDH(2010)27<sup>39</sup>****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme  
dans l'affaire Principe et autres contre Italie**

(Requête n° 44330/98, arrêt du 19 décembre 2000, règlement amiable)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité contrôle l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que le grief recevable dans cette affaire concerne la durée excessive d'une procédure concernant des droits et obligations de caractère civil devant les juridictions administratives (grief tiré de l'article 6, paragraphe 1) ;

Considérant que dans cette affaire la Cour, ayant pris acte du règlement amiable auquel avaient abouti le gouvernement de l'Etat défendeur et les requérants, et s'étant assuré que le règlement était basé sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé, à l'unanimité, de rayer cette affaire du rôle et a pris note de l'engagement des parties de ne pas demander le renvoi devant la Grande Chambre ;

Considérant qu'aux termes du règlement amiable précité, il a été convenu que le Gouvernement de l'Etat défendeur paierait aux requérants la somme de 168.000.000 LIT pour dommages morales, ainsi que la somme de 3.000.000 LIT pour frais et dépens, dans les trois mois à compter de la notification de l'arrêt ;

Rappelant que la décision de rayer du rôle une requête déclarée recevable revêt la forme d'un arrêt qui, une fois définitif, est communiqué par le Président au Comité des Ministres pour lui permettre de surveiller, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, l'exécution des engagements auxquels ont pu être subordonnés le désistement, le règlement amiable ou la solution du litige ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises suite à l'arrêt de la Cour, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que le 7 novembre 2001 le gouvernement de l'Etat défendeur avait versé aux requérants les sommes prévues par le règlement amiable, dans des conditions acceptées par les requérants,

<sup>39</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 4 mars 2010 lors de la 1078<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

Rappelant qu'en ce qui concerne le grief de la partie requérante déclaré recevable dans cette affaire, le Comité des Ministres est actuellement saisi du contrôle de l'exécution de plusieurs arrêts de la Cour et d'un nombre considérable de décisions du Comité des Ministres en vertu de l'ancien article 32 de la Convention, constatant une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention en raison de la durée excessive des procédures devant les juridictions civiles italiennes ;

Considérant à ce propos que les autorités italiennes ont indiqué au Comité des Ministres qu'elles étaient en train d'élaborer et d'adopter de nouvelles mesures de caractère général afin de mettre fin au grave problème de la durée excessive de ces procédures et prévenir ainsi de nouvelles violations semblables à celles constatées dans l'affaire susmentionnée (voir les Résolutions DH(97)336, DH(99)437, DH(2000)135), CM/ResDH(2007)2 et CM/ResDH(2009)42) ;

Après avoir examiné les informations fournies par le Gouvernement de l'Italie,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention relativement aux engagements souscrits dans le présente affaire et DECIDE d'en clore l'examen.

**N. 9 Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)83<sup>40</sup>****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Ben Khemais contre Italie**

(Requête n° 246/07, arrêt du 24 février 2009, définitif le 6 juillet 2009)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que, dans la présente affaire, le requérant a été expulsé le 2 juin 2008 vers la Tunisie en dépit d'une mesure provisoire indiquée par la Cour au titre de l'article 39 de son Règlement demandant aux autorités italiennes de ne pas le faire jusqu'à nouvel ordre ;

Notant que la Cour a estimé en conséquence que l'expulsion du requérant constituait une violation des articles 3 et 34 de la Convention ;

Rappelant que, dans le contexte de son examen de la présente affaire, le Comité a noté lors de sa 1078<sup>e</sup> réunion (mars 2010), que les autorités italiennes s'étaient pleinement engagées à respecter les mesures provisoires indiquées par la Cour en vertu de l'article 39 ;

Déplorant que malgré cet engagement les autorités italiennes ont expulsé le 1<sup>er</sup> mai 2010 vers la Tunisie, un autre requérant, M. Mannai, en violation d'une mesure provisoire indiquée le 19 février 2010 par la Cour leur demandant de pas le faire jusqu'à nouvel ordre ;

Notant avec préoccupation que dans, au moins deux autres affaires, les autorités italiennes ont expulsé des requérants vers la Tunisie bien que la Cour, sur la base de l'article 39, ait indiqué de ne pas le faire<sup>41</sup> ;

Rappelant fermement que, selon la jurisprudence bien établie de la Cour, l'article 34 de la Convention entraîne pour les Etats l'obligation de se conformer aux mesures provisoires indiquées par la Cour en vertu de l'article 39 de son Règlement depuis l'arrêt de Grande Chambre du 4 février 2005 dans l'affaire *Mamatkulov et Askarov contre Turquie*.

Soulignant une fois de plus l'importance fondamentale du respect des mesures provisoires indiquées par la Cour en vertu de l'article 39 de son Règlement ;

<sup>40</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 3 juin 2010 lors de la 1086<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres

<sup>41</sup> Dans les affaires *Ali Toumi et Trabelsi*, les requérants ont été expulsés le 2 août 2009 et le 13 décembre 2008 respectivement. La Cour a rendu un arrêt dans la dernière affaire, où elle a constaté des violations des articles 3 et 34 de la Convention (arrêt du 13 avril 2010 – qui n'est pas encore devenu définitif).

Exprimant le ferme espoir que les autorités italiennes prendront en définitive les mesures nécessaires pour veiller à ce que les mesures provisoires indiquées par la Cour soient strictement respectées afin de prévenir des violations similaires à l'avenir ;

RAPPELLE FERMEMENT l'obligation des autorités italiennes de respecter les mesures provisoires indiquées par la Cour ;

INVITE INSTAMMENT les autorités italiennes à adopter toutes les mesures nécessaires à même de prévenir des violations semblables ;

DECIDE d'examiner la mise en œuvre du présent arrêt à chacune de ses réunions « Droits de l'Homme » jusqu'à ce que les mesures urgentes nécessaires aient été adoptées.

**N. 10 Résolution CM/ResDH(2010)55<sup>42</sup>****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme  
Riolo contre Italie**

(Requête n° 42211/07, arrêt du 17 juillet 2008, définitif le 17 octobre 2008)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne une ingérence disproportionnée dans le droit à la liberté d'expression du requérant, un chercheur universitaire condamné pour diffamation (violation de l'article 10) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé à la partie requérante, la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>42</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 3 juin 2010 lors de la 1086<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)55****Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Riolo contre Italie****Résumé introductif de l'affaire**

L'affaire concerne une atteinte à la liberté d'expression du requérant, un chercheur universitaire, condamné en 2003 pour diffamation, en raison de la publication d'un article dans une revue (violation de l'article 10). Les juridictions nationales ont estimé que cet article était diffamatoire car il contenait certaines expressions qui dépassaient les limites d'une critique légitime et qu'il tirait des conclusions invérifiables portant atteinte à la réputation d'un homme politique. A cet égard, il suggérait que le responsable politique avait commis des infractions ou qu'il avait protégé les intérêts de la mafia.

La Cour européenne a considéré que la véracité des principales informations factuelles n'était pas contestée. Si l'article incriminé contenait une certaine dose de provocation, il ne constituait pas une attaque gratuite de l'homme politique concerné. En outre, en mettant en cause les relations entre le monde politique et des intérêts particuliers, le requérant abordait une question d'intérêt général et un sujet de débat public légitime. Dans ces conditions, la Cour a estimé que la condamnation du requérant au paiement d'une amende et au versement de dommages et intérêts constituait un moyen disproportionné de protéger la réputation ou les droits d'autrui dans une société démocratique.

**I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles****a) Détails de la satisfaction équitable**

Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
60 000 EUR	-	12 000 EUR	72 000 EUR
Payé le 18/12/2008			

**b) Mesures individuelles**

La Cour européenne a estimé que le constat de violation constituait en soi une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral du requérant. Elle a aussi octroyé un dédommagement pour le préjudice matériel (couvrant les dommages moraux, les intérêts légaux, une compensation et les frais de justice payés par le requérant à la partie demanderesse dans le cadre de la procédure interne). Dans ces circonstances, aucune autre mesure individuelle ne semble nécessaire.

**II. Mesures générales**

Le gouvernement estime qu'étant donné l'applicabilité directe des dispositions de la Convention européenne en Italie, la publication et la diffusion de l'arrêt de la Cour européenne à tous les tribunaux compétents) semblent suffisantes pour éviter des violations similaires. Le Ministère de la Justice assure la traduction de tous les arrêts de la Cour européenne et leur diffusion aux juridictions compétentes, au Procureur général, et au secrétariat général de la Cour de cassation. Dans ce contexte il

convient de noter qu'un résumé en italien de l'arrêt a été publié dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ([www.Italgiure.giustizia.it](http://www.Italgiure.giustizia.it)), avec le texte complet de l'arrêt en langue originale (français). Ce site internet est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges.

### **III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans cette affaire, en dehors du paiement de la satisfaction équitable allouée par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 11 Résolution CM/ResDH(2010)56<sup>43</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
Guidi, De Pace et Zara contre Italie**

(Requête n° 28320/02, arrêt du 27 mars 2008, définitif le 27 juin 2008  
Requête n° 22728/03, arrêt du 17 juillet 2008, définitif le 1 décembre 2008  
Requête n° 24424/03, arrêt du 20 janvier 2009, définitif le 6 juillet 2009)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent le contrôle arbitraire de la correspondance des détenus jusqu'au mois de février 2007, découlant de l'absence de cadre légal clair (jusqu'au avril 2004) et du non-respect de la nouvelle législation (après avril 2004) (violations de l'article 8) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>43</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 3 juin 2010 lors de la 1086<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)56****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Guidi, De Pace et Zara contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent le contrôle arbitraire d'une partie de la correspondance des requérants, des détenus à perpétuité, de janvier 2003 à mai 2004 (De Pace), d'octobre 2003 à juin 2005 (Guidi) et de novembre 2002 à février 2007 (Zara) (violations de l'article 8). Les requérants, soumis au régime pénitentiaire spécial prévu à l'article 41bis de la loi pénitentiaire, visant les détenus condamnés pour des infractions liées aux activités de la mafia, étaient soumis à des restrictions concernant notamment la correspondance.

En particulier, le contrôle arbitraire concernait des lettres envoyées par les requérants à la Cour ou reçues de la part de la Cour, aussi bien que des lettres envoyées aux avocats et reçues de la part de la famille. La Cour européenne a estimé que le contrôle de la correspondance des requérants avant avril 2004 n'était pas prévu par la loi en vigueur à l'époque, dans la mesure où cette loi ne réglementait ni la durée des mesures de contrôle de la correspondance des détenus, ni les motifs pouvant les justifier. En outre, la réglementation pertinente n'indiquait pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes. En ce qui concerne la censure après avril 2004, la Cour a noté l'entrée en vigueur de la loi n° 95/2004 (qui a ajouté l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire), modifiant la législation antérieure et prévoyant un cadre juridique plus clair en matière de contrôle de la correspondance. Cependant, dans l'affaire Guidi, la Cour a constaté que « d'une part, les modifications apportées à la loi sur l'administration pénitentiaire ne permettent pas de redresser les violations ayant eu lieu antérieurement à leur entrée en vigueur et que, d'autre part, malgré l'entrée en vigueur de ladite loi, la correspondance entre le requérant et la Cour a été soumise à contrôle » (§55 de l'arrêt). En outre, dans l'affaire Zara, la Cour a constaté que le contrôle de la correspondance entre le requérant et l'avocat qui le représentait devant la Cour n'était pas conforme au droit national, tel que modifiée en 2004, vu que cette dernière interdit de censurer ce type de correspondance (§34 de l'arrêt).

**I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Domage matériel	Domage moral	Frais & dépens	Total
Guidi (28320/02)	-	-	-	-
-				
De Pace (22728/03)	-	-	3 000 €	3 000 €
<b>Payé le 06/02/2009</b>				
Zara (24424/03)	-	-	1 000 €	1 000 €
<b>Payé le 22/09/2009</b>				

**b) Misure individuelles**

La Cour européenne a estimé que le constat de violation constituait une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral. En outre, la Cour n'a constaté aucun lien de causalité entre les violations constatés et le préjudice matériel réclamé par les requérants (Guidi, §64; De Pace, §67, Zara, §42). Sur la question d'éventuelles nouvelles violations similaires vis-à-vis des requérants, il convient de renvoyer aux mesures générales adoptées par les autorités italiennes.

**II. Mesures générales**

Les problèmes juridiques constatés par la Cour concernant la législation avant avril 2004 ont été rectifiés grâce à l'introduction en avril 2004 de l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire (voir Résolution finale ResDH(2005)55 dans les affaires Calogero Diana contre l'Italie et autres affaires). En particulier, des limitations au contrôle de la correspondance ont été introduites : la durée du contrôle ne peut excéder 6 mois (avec une prolongation possible de 3 mois) et la correspondance avec les avocats et les organisations internationales pour la protection des droits de l'homme ne peut faire l'objet d'un contrôle. En outre, toutes les limitations à la correspondance doivent être ordonnées par un juge, par une décision motivée, susceptible de recours (*reclamo*).

Malgré ce nouveau cadre législatif, le fait que le contrôle se soit prolongé après avril 2004 jusqu'à 2007 dans certaines de ces affaires a remis en question l'effectivité de son application. Pour attirer l'attention sur cette question et prévenir des violations similaires, le Ministère de la Justice a traduit l'arrêt de la Cour européenne dans l'affaire Guidi en italien et l'a diffusé aux juridictions compétentes. En outre, le Service pénitentiaire a envoyé aux directeurs des instituts pénitentiaires italiens plusieurs circulaires rappelant les règles fondamentales en matière de contrôle de correspondance et la nécessité de respecter le cadre légal introduit par la loi n° 95/2004. Tous les arrêts ont été publiés dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ([www.Italgiure.giustizia.it](http://www.Italgiure.giustizia.it)). Ce site Internet est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges.

**III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans ces affaires en dehors du paiement de la satisfaction équitable octroyée aux requérants par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 12 Résolution CM/ResDH(2010)100<sup>44</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
Sarnelli et Matteoni et autres contre Italie**

(Requête n° 37637/05, arrêt du 17 juillet 2008, définitif le 17 octobre 2008  
Requête n° 65687/01, arrêt du 17 juillet 2008, définitif le 1 décembre 2008)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent le caractère inadéquat de l'indemnisation accordée aux requérants pour l'expropriation de leurs terrains (violation de l'article 1er du Protocole n° 1) et l'iniquité des procédures judiciaires y relatives en raison de l'application avec effet rétroactif d'une disposition (article 5 bis de la loi n°359 de 1992) réduisant les indemnités d'expropriation à moins de la moitié de la valeur marchande du bien et taxant celles-ci (violation de l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>44</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 15 septembre lors de la 1092e réunion des Délégués des Ministres.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)100****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Sarnelli et Matteoni et autres contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent l'atteinte au droit au respect des biens des requérants en raison du montant déraisonnablement faible des indemnités accordées à ces derniers en 2004 et en 2000 pour des expropriations licites de leurs terrains. Ces montants, fixés en vertu de l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992, étaient bien inférieurs (de près de la moitié) à la valeur marchande du bien et frappés ultérieurement d'un impôt de 20 %, sans que cela soit fondé sur une raison d'utilité publique (violations de l'article 1er du Protocole n° 1).

La Cour européenne a constaté que ces expropriations représentaient pour les requérants une charge disproportionnée et excessive, car elles ne se situaient pas dans un contexte de réforme économique, sociale ou politique et ne se rattachaient à aucune autre circonstance particulière. Elle n'a discerné aucun objectif légitime d'utilité publique pouvant justifier un remboursement inférieur à la valeur marchande du bien.

Elle a, en outre, constaté que l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992, modifiant le droit applicable aux indemnités résultant des expropriations en cours ainsi qu'aux procédures judiciaires pendantes y relatives, avait ainsi appliqué rétroactivement un nouveau régime d'indemnisation entraînant un remboursement inférieur à la valeur marchande du bien en violation du droit des requérants à un procès équitable (violation de l'article 6§1). A cet égard, le Gouvernement n'a pas démontré d'« intérêt général et impérieux » pouvant justifier l'application rétroactive de cette disposition.

**I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
Sarnelli (37637/05)	163 000 EUR	5 000 EUR	-	<b>168 000 EUR</b>
<b>Payé le 15/12/2008</b>				
Matteoni et autres (65687/01)	5 500 000 EUR	-	10 000 EUR	<b>5 510 000 EUR</b>
<b>Payé le 26/02/2009</b>				

**b) Mesures individuelles**

La Cour européenne a octroyé une indemnisation intégrale des préjudices matériels et moraux subis. En ce qui concerne le montant du préjudice matériel, elle a accordé « une somme correspondant à la différence entre la valeur du terrain à l'époque de l'expropriation et l'indemnité obtenue au niveau national, plus indexation et intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps s'étant écoulé depuis la dépossession du terrain » (arrêt Sarnelli, §42, voir également le §77 de l'arrêt Matteoni).

## II. Mesures générales

### 1) Constats de la Cour européenne

Aux termes de l'article 46 dans un arrêt qui concerne, entre autres, les mêmes questions (Scordino n°1, n° 36813/97, arrêt du 29/03/2006, groupe d'affaires Mostacciolo, 64705/01, rubrique 4.2) la Cour européenne a estimé « que l'Etat défendeur devrait avant tout supprimer tout obstacle à l'obtention d'une indemnité en rapport raisonnable avec la valeur du bien exproprié, et garantir ainsi par des mesures légales, administratives et budgétaires appropriées la réalisation effective et rapide du droit en question relativement aux autres demandeurs concernés par l'expropriation de biens, conformément aux principes de protection des droits patrimoniaux énoncés à l'article 1er du Protocole n° 1, en particulier les principes applicables en matière d'indemnisation » (§ 237).

La Cour a aussi réitéré que « dans de nombreux cas d'expropriation licite, comme l'expropriation isolée d'un terrain en vue de la construction d'une route ou pour d'autres fins « d'utilité publique », seule une indemnisation intégrale peut être considérée comme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien (Scordino n°1, §256). Toutefois, des objectifs légitimes « d'utilité publique », tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande » (Matteoni et autres, §50 ; Scordino n°1, §256).

### 2) Déclaration d'inconstitutionnalité

Suite à l'arrêt Scordino n°1 (précité), la Cour de cassation italienne a réagi, par trois ordonnances (une du 29/05/2006 et deux du 19/10/2006) qui ont toutes soulevé la question de la conformité de l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992 à la Constitution italienne ainsi qu'à la Convention européenne.

Dans son arrêt n° 348 du 24/10/2007, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992, et, par voie de conséquence les alinéas 1 et 2 de l'article 37 du Répertoire général mettant en œuvre une réforme en matière d'expropriation (décret présidentiel n°327 de 2001, modifié en 2002, entré en vigueur en 2003), qui avait entériné cette disposition. Dans ses motifs, la Cour constitutionnelle a souligné que l'article en question n'était ni conforme à l'article 42 de la Constitution italienne, ni à l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention, ni à la jurisprudence de la Cour européenne, en raison du montant insuffisant d'indemnisation prévu (entre 30 et 50% de la valeur marchande du bien), ultérieurement taxé à hauteur de 20%. Une telle indemnité, selon la Cour constitutionnelle, n'était ni raisonnablement en rapport avec la valeur marchande du bien, ainsi que le préconisait la Cour européenne, ni cohérente avec la notion de « *serio ristoro* » (restitution sérieuse) affirmée dans sa propre jurisprudence en la matière. Toutefois, la Cour constitutionnelle a rappelé que le législateur ne serait pas obligé d'octroyer une indemnisation intégrale du bien : dans la recherche du « juste équilibre » entre les exigences des intérêts général et individuel, il devra tenir compte de la fonction sociale de la propriété, telle que protégée par l'article 42 de la Constitution. La déclaration d'inconstitutionnalité a eu pour conséquence la non-application rétroactive de la disposition en question dans toute procédure nationale encore pendante.

### 3) Modifications législatives

La loi budgétaire de 2008 (loi n°244 du 24/12/2007) a modifié le Répertoire général en matière d'expropriation et notamment son article 37, alinéas 1 et 2. Cet article, dans sa version modifiée, prévoit que l'indemnité d'expropriation

d'un terrain à bâtir doit être déterminée à hauteur de la valeur marchande du bien. Si l'expropriation poursuit des finalités de réforme économique, sociale, ou politique, l'indemnisation peut être diminuée de 25 %. La disposition en question s'applique à toute procédure pendante, à l'exception des procédures où l'indemnité d'expropriation a été déjà acceptée ou est devenue définitive.

Les autorités italiennes ont indiqué que des arrêts récents de la Cour de cassation en la matière (arrêts n° 26275 du 14/12/2007, n° 599 du 14/01/2008 et n° 3175 du 11/02/2008) confirment l'application de ce critère d'indemnisation, tout en rappelant la jurisprudence de la Cour européenne sur le montant de celle-ci. Selon cette jurisprudence, il y a lieu de procéder au remboursement intégral quand il s'agit d'une expropriation isolée, tandis que le remboursement peut être inférieur à la pleine valeur marchande du bien en cas d'expropriation qui se situent dans un contexte de réforme économique, sociale ou politique. Le montant est ensuite actualisé pour compenser les effets de l'inflation et assorti d'intérêts, et complété par une indemnité d'occupation (intérêts calculés sur l'indemnité d'expropriation pour la période avant l'expropriation).

### **III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime que les mesures prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 13 Résolution CM/ResDH(2010)101<sup>45</sup>****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme  
Covezzi et Morselli contre Italie**

(Requête n° 52763/99, arrêt du 9 mai 2003, définitif le 24 septembre 2003)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne une atteinte au droit des requérants au respect de leur vie familiale, faute d'avoir été suffisamment impliqués dans le processus décisionnel relatif à leurs droits parentaux (violation de l'article 8) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé à la partie requérante, la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>45</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 15 septembre lors de la 1092<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)101****Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Covezzi et Morselli contre Italie****Résumé introductif de l'affaire**

L'affaire concerne une atteinte au droit au respect de la vie familiale des requérants faute d'avoir été suffisamment impliqués dans le processus décisionnel concernant leurs droits parentaux. En effet, après avoir ordonné en 1998 l'éloignement des enfants des requérants (alors âgés de 11, 9, 7 et 4 ans) le tribunal pour enfants a attendu plus de quatre mois avant d'entendre les requérants et plus de vingt mois avant de prononcer la déchéance de leur autorité parentale en 2000. Pendant ces périodes excessivement longues, la décision provisoire de placement d'urgence dudit tribunal a été prorogée sans examen au fond et sans que les requérants puissent disposer d'un recours effectif pour la contester (violation de l'article 8).

**I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles****a) Détails de la satisfaction équitable**

Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
-	-	10 000 EUR	<b>10 000 EUR</b>
<b>Payée le 17/10/2003</b>			

**b) Mesures individuelles**

L'adoption de mesures de caractère individuel ne s'imposait pas dans cette affaire : la Cour européenne n'a pas constaté de violation de la Convention en ce qui concerne l'éloignement d'urgence des enfants et ses modalités, l'absence d'audition préalable des requérants, le placement des enfants et la rupture prolongée des contacts avec les requérants qui ont été condamnés pour des abus sexuels commis sur les enfants.

**II. Mesures générales****Mesures législatives**

Après les faits à l'origine de cette affaire, une nouvelle loi (n° 149/01, entrée en vigueur le 27/04/01) a modifié les dispositions relatives à l'adoption et au placement des mineurs. Elle prévoit une participation plus importante des parents lors de l'ouverture d'une procédure d'urgence avec notamment la possibilité pour les parents, assistés d'un avocat, de participer aux enquêtes ordonnées par le tribunal, de présenter des requêtes et de demander au juge l'accès au dossier. La loi confirme l'obligation du tribunal de décider dans un délai de 30 jours le maintien, la modification ou la révocation des mesures d'urgence. En outre, la suspension de la procédure doit être motivée et ne peut dépasser un an.

**Mesures de sensibilisation**

L'arrêt de la Cour européenne a été communiqué, en décembre 2003, à tous les tribunaux pour enfants et publié au Journal officiel du Ministère de la Justice, n° 1 du 15/01/04, ceci afin de sensibiliser les juges pour enfants aux exigences de la Convention, telle qu'interprétée dans la jurisprudence de la Cour européenne dans le domaine du droit de famille.

De plus, des séminaires ont été organisés par le Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) concernant la jurisprudence de la Cour et l'exécution de ses arrêts.

**III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans ces affaires que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 14 Résolution CM/ResDH(2010)129<sup>46</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
Grasso, Casotti, Cresci, Mazzon, Gianvito, Scorziello & Giuseppe Scannella et  
autres contre Italie****(voir détails dans l'Annexe)**

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent des limitations à la capacité personnelle des requérants, prononcées suite à des procédures de mise en faillite à leur encontre et l'absence de recours effectif pour se plaindre de ces limitations (violations des articles 8 et 13) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>46</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 15 septembre lors de la 1092<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)129****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Grasso, Casotti, Cresci, Mazzon, Gianvito, Scorziello & Giuseppe Scannella et autres contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent des limitations à la capacité personnelle des requérants, prononcées suite à des procédures de mise en faillite à leur rencontre. En effet, du fait de l'inscription automatique de leurs noms dans le registre des faillis, les requérants ne pouvaient exercer certaines professions (syndic, agent de change, auditeur de comptes, arbitre, administrateur ou syndic d'une société commerciale) ni s'inscrire à certains tableaux professionnels (par exemple pour les avocats, notaires et conseillers commerciaux). Ils ne pouvaient obtenir de réhabilitation et il ne pouvait être mis fin à ces restrictions que cinq ans après la clôture de la procédure de faillite. La Cour européenne a jugé que cette ingérence, prévue par l'article 50 de la loi sur la faillite, n'était pas nécessaire dans une société démocratique (violations de l'article 8). De plus la Cour européenne a estimé que les requérants n'avaient pas disposé de recours effectif (violations de l'article 13 dans toutes les affaires, sauf dans les affaires Casotti, Scorziello et Giuseppe Scannella et autres).

**I. Paiement des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Date de l'arrêt	Dommege matériel	Dommege moral	Frais et dépens	Total	Payée le
Grasso 29222/03	arrêt du 13 novembre 2007 définitif le 13/02/2008	-	-	2 000 EUR	<b>2 000 EUR</b>	<b>27/05/2008</b>
Casotti 26041/04	arrêt du 31 juillet 2007 définitif le 10/12/2007	-	-	2 000 EUR	<b>2 000 EUR</b>	<b>04/04/2008</b>
Cresci 35783/03	arrêt du 13 novembre 2007 définitif le 02/06/2008	-	-	2 000 EUR	<b>2 000 EUR</b>	<b>10/10/2008</b>
Mazzon 896/04	arrêt du 15 janvier 2008 définitif le 15/04/2008	-	-	2 000 EUR	<b>2 000 EUR</b>	<b>11/08/2008</b>
Gianvito 27654/03	arrêt du 12 juin 2007 définitif le 12/09/2007	-	-	1 150 EUR	<b>1 150 EUR</b>	<b>27/02/2008</b>
Scorziello 22689/04	arrêt du 31 juillet 2007 définitif le 10/12/2007	-	-	2 000 EUR	<b>2 000 EUR</b>	<b>04/04/2008</b>
Giuseppe Scannella et autres 33873/04	arrêt du 09 juillet 2009 définitif le 06/11/2009	-	-	-	-	-

**b) Mesures individuelles**

Aucune mesure individuelle n'est nécessaire car les limitations imposées aux requérants ont été levées en application d'une réforme des procédures de faillite intervenue en 2006. La Cour européenne a dit que les constats de violation figurant dans les présents arrêts constituaient une satisfaction équitable suffisante au titre du dommage moral.

**II. Mesures générales**

Le décret législatif no 5/2006, adopté en janvier 2006, a résolu les questions posées par les arrêts de la Cour européenne dans ces affaires. En effet l'article 47 a abrogé les dispositions relatives aux incapacités personnelles (pour plus de détails voir la Résolution adoptée par le Comité des Ministres dans les affaires Albanese, Campagnano et Vitiello contre Italie CM/ResDH(2008)45, le 25 juin 2008).

**III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est nécessaire dans ces affaires, en dehors du paiement de la satisfaction équitable allouée par la Cour européenne, que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 15 Résolution CM/ResDH(2010)130<sup>47</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
Annunziata contre Italie  
Salvatore Piacenti contre Italie**

(Requête n° 24423/03, arrêt du 7 juillet 2009, définitif le 6 novembre 2009  
Requête n° 24425/03, arrêt du 7 juillet 2009, définitif le 6 novembre 2009)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent le contrôle arbitraire de la correspondance des détenus jusqu'au 2003, découlant de l'absence de cadre légal clair (violations de l'article 8) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>47</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 15 septembre lors de la 1092<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)130****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Annunziata contre Italie  
Salvatore Piacenti contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent le contrôle arbitraire d'une partie de la correspondance des requérants, des détenus, en novembre 2002 (Annunziata) et de 1997 au 2003 (Salvatore Piacenti) (violations de l'article 8). Les requérants, soumis au régime pénitentiaire spécial prévu à l'article 41bis de la loi pénitentiaire visant les détenus condamnés pour des infractions liées aux activités de la mafia, étaient soumis à des restrictions concernant notamment la correspondance.

La Cour européenne a estimé que le contrôle de la correspondance des requérants n'était pas prévu par la loi en vigueur à l'époque, dans la mesure où cette loi ne réglementait ni la durée des mesures de contrôle de la correspondance des détenus, ni les motifs pouvant les justifier. En outre, la réglementation pertinente n'indiquait pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes. La Cour a noté l'entrée en vigueur de la loi n° 95/2004 (qui a ajouté l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire, voir ci-dessous), modifiant la législation antérieure et prévoyant un cadre juridique en matière de contrôle de la correspondance plus clair : cependant, elle a observé que cette loi ne permet pas de redresser les violations ayant eu lieu antérieurement à son entrée en vigueur (arrêt Annunziata, §7 ; arrêt Salvatore Piacenti, §10).

**I. Paiement des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais et dépens	Total
Annunziata (24423/03)	-	-	1 000 EUR	1 000 EUR
<b>Payé le 10/02/2010</b>				
Salvatore Piacenti (24425/03)	-	-	1 000 EUR	1 000 EUR
<b>Payé le 10/02/2010</b>				

**b) Mesures individuelles**

La Cour européenne a estimé que le constat de violation constituait une satisfaction équitable suffisante au titre du préjudice moral. En outre, la Cour n'a constaté aucun lien de causalité entre les violations constatés et le préjudice matériel réclamé par les requérants (Annunziata, §27 ; Salvatore Piacenti, §26). Sur la question d'éventuelles nouvelles violations similaires vis-à-vis des requérants, il convient de renvoyer aux mesures générales adoptées par les autorités italiennes.

## **II. Mesures générales**

Les problèmes juridiques constatés par la Cour ont été rectifiés grâce à l'introduction en avril 2004 de l'article 18-ter à la loi sur l'administration pénitentiaire (voir Résolution ResDH(2005)55 dans les affaires Calogero Diana contre l'Italie et autres affaires). En particulier, des limitations au contrôle de la correspondance ont été introduites : la durée du contrôle ne peut excéder 6 mois (avec une prolongation possible de 3 mois) et la correspondance avec les avocats et les organisations internationales pour la protection des droits de l'homme ne peut faire l'objet de contrôle. En outre, toutes les limitations à la correspondance doivent être ordonnées par décision motivée d'un juge, susceptible de recours (*reclamo*).

## **III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans ces affaires en dehors du paiement de la satisfaction équitable octroyée aux requérants par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 16 Résolution CM/ResDH(2010)172<sup>48</sup>****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme  
Todorova contre Italie**

(Requête n° 33932/06, arrêt du 13 janvier 2009, définitif le 13 avril 2009)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne l'atteinte au droit au respect de la vie familiale dans la mesure où, entre 2005 et 2006, les autorités ont omis de veiller à ce que le consentement donné par la requérante à l'abandon des ses enfants soit éclairé et entouré de garanties adéquates (violation de l'article 8) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé à la partie requérant, la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>48</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010 lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)172****Information sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire  
Todorova contre Italie****Résumé introductif de l'affaire**

L'affaire concerne une atteinte au droit au respect de la vie familiale de la requérante en raison de la façon dont la procédure d'adoption de ses enfants (entre la mi-2005 et le début de 2006) a été gérée sur le plan procédural par les autorités. A cet égard, les autorités ont omis de veiller à ce que le consentement donné par la requérante, pour l'abandon des ses enfants, soit éclairé et entouré de garanties adéquates (violation de l'article 8).

La requérante, de nationalité bulgare, a mis au monde des jumeaux le 07/10/05. Etant donné qu'à l'origine, elle ne souhaitait pas les reconnaître légalement, le procureur du tribunal pour enfants a demandé le 10/10/05 au tribunal de les placer d'urgence dans un centre d'accueil. Bien que la requérante ait souhaité disposer de davantage de temps pour réfléchir à sa décision initiale d'abandonner ses enfants, le tribunal pour enfants, saisi le 7/10/05 et le 11/10/05 de deux demandes à cette fin, a déclaré le 2/11/05 que les enfants pouvaient être adoptés. Cette décision est devenue définitive le 2/12/05, étant donné que le procureur avait renoncé à son droit de faire appel, et ceci bien que la requérante ait demandé une nouvelle fois que le tribunal l'entende et que la procédure soit suspendue. Le 6/12/05, les enfants ont été placés temporairement dans une famille en vue de leur adoption. Le 21/12/05, le tribunal pour enfants a déclaré irrecevable la demande de suspension pour des raisons procédurales, parce que les enfants avaient déjà été reconnus adoptables.

La Cour européenne a noté d'abord qu'« à la suite de l'abandon des enfants par la requérante, les autorités italiennes avaient pris toutes les mesures nécessaires pour protéger ceux-ci ». Cependant, elle a estimé que la déclaration d'adoptabilité des enfants prise 27 jours après leur naissance sans avoir entendu la mère, représentait une mesure radicale, étant donné surtout que la requérante avait demandé à être entendue, car elle avait commencé à douter de son choix d'abandon (§§73 et 80 de l'arrêt). Elle a en outre souligné que « la complexité de l'affaire et l'équilibre subtil qu'il convenait de ménager entre les intérêts des enfants et ceux de leur mère exigeaient que l'on accordât une importance particulière aux obligations procédurales découlant nécessairement de l'article 8 de la Convention. En l'espèce, il était capital pour la requérante de pouvoir s'exprimer devant l'autorité judiciaire et remettre en cause le choix d'abandonner ses enfants. » (§78 de l'arrêt).

Il convient aussi de tenir compte de la situation particulière de la requérante qui était dans une situation de détresse psychologique quand elle a donné naissance à ses enfants, parce qu'elle résidait illégalement en Italie, était seule et sans emploi (§75 de l'arrêt). C'est pourquoi, l'omission des autorités d'entendre la requérante « a empêché celle-ci d'être suffisamment impliquée dans l'ensemble du processus décisionnel pour pouvoir bénéficier de la protection de ses intérêts requise en vertu de l'article 8 de la Convention. La Cour n'est pas convaincue non plus que la nécessité d'une procédure rapide, qui va généralement de pair avec les affaires mettant en jeu les intérêts d'un enfant, exigeait une mesure aussi radicale que la déclaration d'adoptabilité 27 jours après la naissance, sans entendre la requérante. Nul doute qu'il était préférable de statuer au plus tôt sur l'avenir des deux enfants, mais la Cour estime néanmoins que le fait de déclarer les enfants adoptables à la suite d'une procédure dans laquelle la mère n'a jamais été enten-

due, alors qu'elle l'avait demandé car elle avait commencé à douter de son choix d'abandonner les enfants, constituait une mesure ne tenant guère compte des faits de l'espèce. Tout en reconnaissant qu'en l'espèce, les tribunaux se sont appliqués de bonne foi à préserver le bien-être des enfants, la Cour considère que la procédure suivie a empêché la requérante de présenter ses arguments de manière adéquate et effective et de protéger son droit à mener une vie privée et familiale. » (§§79, 80 et 81 de l'arrêt).

### **I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles**

#### **a) Détails de la satisfaction équitable**

Domage matériel	Domage moral	Frais & dépens	Total
-	15 000 EUR	2 150 EUR	<b>17 150 EUR</b>
<b>Payé le 11/06/2009</b>			

#### **b) Mesures individuelles**

Les enfants ont été adoptés déjà depuis plusieurs années (en 2005). En conséquence il n'apparaît pas possible, au vu de cette situation, d'envisager une autre mesure individuelle au-delà du paiement de la satisfaction équitable au titre du préjudice moral souffert par la requérante.

### **II. Mesures générales**

Suite aux faits à l'origine de l'affaire, la loi n° 149/01 a défini de nouvelles règles pour l'adoption de mineurs, y compris une procédure de « déclaration d'adoptabilité » (titre III, partie II, entrée en vigueur en 2007). Celle-ci prévoit en particulier une participation accrue des parents dès le début de la procédure (article 8§4), et soumet les différentes étapes de la procédure elle-même à des règles plus claires. La procédure de recours contre une mesure par laquelle le tribunal pour enfants déclare un enfant adoptable, n'a pas été modifiée (articles 14 et 16).

L'arrêt a été publié sur le site internet de la Cour de cassation, dans la base de données sur la jurisprudence de la Cour européenne (<http://www.italggiure.giustizia.it>), et sur le site Internet du Gouvernement (<<http://www.governo.it/presidenza/contenzioso>>). Ces sites Internet sont largement utilisés par tous les praticiens du droit en Italie : fonctionnaires, avocats, procureurs et juges.

Selon les autorités, cette affaire est un cas isolé, par conséquent, les mesures générales déjà adoptées – c'est-à-dire la nouvelle loi, la publication et la diffusion – sont suffisantes pour prévenir des violations semblables à l'avenir.

### **III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle, vu les circonstances, n'est possible dans cette affaire au-delà du paiement de la satisfaction équitable octroyée au requérant par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 17 Résolution CM/ResDH(2010)173<sup>49</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani et  
Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani n° 2 contre Italie**

(Requête n° 35972/97, arrêt du 2 août 2001, définitif le 12 décembre 2001  
Requête n° 26740/02, arrêt du 31 mai 2007, définitif le 31 août 2007)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent l'atteinte au droit d'association de la requérante, une association italienne d'obédience maçonnique, dû au fait que ses membres étaient discriminés lorsqu'ils postulaient à des fonctions publiques dans les régions des Marches et Frioul Vénétie Julienne (violation de l'article 11 dans les deux affaires, combiné à l'article 14 dans l'affaire no. 26740/02) (voir détails dans l'Annexe);

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé à la partie requérante, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>49</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010 lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)173****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani et Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani n° 2 contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent l'ingérence disproportionnée dans la liberté d'association de la requérante, une association italienne d'obédience maçonnique affiliée à la Maçonnerie universelle, en raison d'une loi régionale de la Région des Marches obligeant les candidats à une charge publique de déclarer qu'ils n'appartiennent pas à l'association (affaire no. 35972/97, violation de l'article 11) et d'une loi régionale de la Région Frioul Vénétie Julienne demandant, parmi les membres des associations non secrètes, seuls aux membres d'associations maçonniques de déclarer leur affiliation lorsqu'ils postulaient à certains postes du ressort régional (affaire no. 26740/02, violation de l'article 14, combiné à l'article 11).

Dans la première affaire, la Cour européenne a conclu que la restriction établie par l'article 5 de la loi n° 34 de 1996 de la Région des Marches, n'était pas nécessaire dans une société démocratique et ne se justifiait pas non plus au vu de la nature des charges publiques dont il était question dans la loi. Dans la seconde affaire, la Cour a constaté qu'il n'y avait aucune justification objective et raisonnable à la différence de traitement (aux termes de l'article 7bis ante, alinéa 5 de la loi régionale n° 75 du 23/06/1978 tel que modifiée par la loi régionale n°1 de 2000) entre membres des associations non secrètes.

**I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani (35972/97)	-	-	10 000 000 ITL	10 000 000 ITL
<b>Payé le 10/04/2002</b>				
Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani n° 2 (26740/02)	-	-	5 000 EUR	5 000 EUR
<b>Payé le 29/11/2007</b>				

**b) Mesures individuelles**

Dans les deux affaires, la Cour européenne a estimé que le constat de violation constituait en soi une satisfaction équitable au titre du préjudice moral. Suite à l'abrogation des dispositions à l'origine des violations (voir ci-dessous), l'association requérante et ses membres ne sont plus soumis aux restrictions que la Cour avait considérées contraires à la Convention.

## II. Mesures générales

Suite aux violations constatées par la Cour, des changements législatifs sont intervenus. En particulier, en ce qui concerne l'affaire no. 35972/97, le Conseil régional des Marches a approuvé, le 01/12/2005, la loi n° 27/2005 (entrée en vigueur le 08/12/2005), qui a supprimé, dans l'article 5§2 de la loi n° 34/1996 (voir ci-dessus), l'obligation pour les candidats à une charge publique dans la Région de déclarer qu'ils n'appartiennent pas à la franc-maçonnerie. La nouvelle loi prévoit l'exclusion des charges publiques de la Région seulement pour les personnes appartenant à des associations secrètes, interdites en vertu de l'article 18 de la Constitution, lorsque cette appartenance a été établie par un arrêt passé en force de chose jugée.

Dans l'affaire no. 26740/02, la loi régionale n° 2 du 23/01/2008 a modifié l'article 7bis ante de la loi n° 75 du 23/06/1978 (voir ci-dessus), qui était à l'origine de la violation constatée par la Cour européenne. Désormais cette disposition ne fait plus aucune référence aux associations maçonniques.

Les deux arrêts ont été publiés dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ([www.Italgiure.giustizia.it](http://www.Italgiure.giustizia.it)). Ce site Internet est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges.

## III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans ces affaires en dehors du paiement de la satisfaction équitable octroyée aux requérants par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

**N. 18 Résolution CM/ResDH(2010)199<sup>50</sup>****Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme  
Gennari, Perinati et Pierotti contre Italie**

(Requête no. 32550/03, arrêt du 08 décembre 2009, définitif le 08 mars 2010  
Requête no. 8073/05, arrêt du 06 octobre 2009, définitif le 06 janvier 2010  
Requête no. 15581/05, arrêt du 20 janvier 2009, définitif le 20 avril 2009)

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 transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans toutes ces affaires concernent le caractère inadéquat de l'indemnisation accordée aux requérants pour l'expropriation de leurs terrains (violation de l'article 1er du Protocole n° 1) et dans l'affaire Perinati aussi l'iniquité des procédures judiciaires y relatives en raison de l'application avec effet rétroactif d'une disposition (article 5bis de la loi n° 359 de 1992) réduisant les indemnités d'expropriation à moins de la moitié de la valeur marchande du bien et taxant celles-ci (violation de l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

<sup>50</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 2 décembre 2010 lors de la 1100e réunion des Délégués des Ministres

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2010)199****Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Gennari, Perinati et Pierotti contre Italie****Résumé introductif des affaires**

Ces affaires concernent l'atteinte au droit au respect des biens des requérants en raison du montant déraisonnablement faible des indemnisations accordées à ces derniers entre 2003 et 2005 pour des expropriations licites de leurs terrains. Ces montants, fixés en vertu de l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992, étaient bien inférieurs (de près de la moitié) à la valeur marchande du bien et frappés ultérieurement d'un impôt de 20 %, sans que cela soit fondé sur une raison d'utilité publique (violations de l'article 1er du Protocole n° 1).

La Cour européenne a constaté que ces expropriations représentaient pour les requérants une charge disproportionnée et excessive, car elles ne se situaient pas dans un contexte de réforme économique, sociale ou politique et ne se rattachaient à aucune autre circonstance particulière. Elle n'a discerné aucun objectif légitime d'utilité publique pouvant justifier un remboursement inférieur à la valeur marchande du bien.

En outre, dans l'affaire Perinati, elle a constaté que l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992, modifiant le droit applicable aux indemnisations résultant des expropriations en cours ainsi qu'aux procédures judiciaires pendantes y relatives, avait ainsi appliqué rétroactivement un nouveau régime d'indemnisation entraînant un remboursement inférieur à la valeur marchande du bien en violation du droit du requérant à un procès équitable (violation de l'article 6§1). A cet égard, le Gouvernement n'a pas démontré d'« intérêt général et impérieux » pouvant justifier l'application rétroactive de cette disposition.

**I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles****a) Détails des satisfactions équitables**

Nom et n° requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total	Payé le
Gennari 32550/03	-	-	-	-	-
Perinati 8073/05	740 000 EUR	5 000 EUR	5 000 EUR	<b>750 000 EUR</b>	<b>09/03/2010</b>
Pierotti 15581/05	340 000 EUR	-	-	<b>340 000 EUR</b>	<b>12/06/2009</b>

**b) Mesures individuelles**

La Cour européenne a octroyé une indemnisation intégrale des préjudices matériel et moral subis, à l'exception de l'affaire Pierotti (indemnisation seulement pour les préjudices matériel) et Gennari (aucune satisfaction équitable octroyée pour absence de demande). En ce qui concerne le montant du préjudice matériel, elle a accordé « une somme correspondant à la différence entre la valeur du terrain à l'époque de l'expropriation [...] et l'indemnité obtenue au niveau national, plus

indexation et intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps s'étant écoulé depuis la dépossession du terrain » (arrêt Perinati, §29, voir également le §22 de l'arrêt Pierotti).

## **II. Mesures générales**

Les mesures générales (déclaration d'inconstitutionnalité ; modifications législatives) ont été déjà adoptées dans le contexte de l'exécution des affaires Sarnelli et Matteoni et autres. Pour plus des détails, voir la Résolution finale adoptée par le Comité des Ministres dans les affaires Sarnelli et Matteoni et autres contre Italie CM/ResDH(2010)100, le 15 Septembre 2010.

## **III. Conclusions de l'Etat défendeur**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est nécessaire dans ces affaires, en dehors du paiement de la satisfaction équitable allouée par la Cour européenne, que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.