**Gli interventi del Governo per l’attuazione delle decisioni**

**della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**.

L’art. 46 CEDU impone alle Alte Parti Contraenti l’obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie in cui sono parte.

Come è stato efficacemente illustrato nelle precedenti relazioni, tale obbligo vincola gli Stati in merito al fine da raggiungere, lasciando loro la discrezionalità nella scelta dei mezzi con i quali perseguire lo scopo (analogamente a quanto è disposto dall’art. 94 della Carta delle Nazioni Unite sull’obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte Internazionale di Giustizia).

La portata effettiva di tale obbligo è stata chiarita dalla Corte europea nella sentenza 16 ottobre 2007 *De Trana c/ Italia* (ma vi era già una affermazione sostanzialmente analoga nella decisione *Scozzari e Giunta c/* *Italia* del 13.6.2000), laddove affermava che “L*a constatazione di violazione comporta lo pubblico giuridico per lo Stato convenuto non solo di versare le somme accordare in sede di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o individuali da adottare nell’ordine giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte ed eliminarne il più possibile le conseguenze in modo da ripristinare la situazione anteriore alla violazione”.*

Come si è visto, la fase dell’esecuzione delle sentenze della CEDU si svolge su due diversi versanti: quello europeo - il cui protagonista è il Comitato dei Ministri, organo collegiale incaricato della sorveglianza sull’esecuzione delle decisioni CEDU, con poteri di impulso e supervisione - e quello nazionale, i cui attori variano a seconda del contenuto della decisione europea e delle misure da adottare per darvi completa attuazione.

Questa relazione si sofferma sul momento cruciale dell’attuazione convenzionale a livello nazionale, ponendo la sua attenzione sugli organi interni deputati alla concreta esecuzione delle decisioni CEDU.

La parte inerente il complesso rapporto tra le sentenze della Corte europea e le decisioni dei giudici nazionali – come delineato dalle pronunce della nostra Corte Costituzionale - nonché le ricadute delle prime sul giudicato interno non costituisce, invece, oggetto della presente relazione.

Ciò premesso, va preliminarmente osservato che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è, come vedremo, quanto mai varia e l’interpretazione delle decisioni della Corte non è sempre agevole; inoltre, va considerato che il principio di sussidiarietà – che ispira anche la fese esecutiva – lascia ampio margine agli Stati membri nella scelta delle misure necessarie per conformarsi alle sentenze CEDU, sia pur sotto il controllo e la supervisione del Comitato dei Ministri.

Prima di esaminare le singole tipologie di sentenze e verificare con alcuni casi pratici la varietà delle modalità di esecuzione delle decisioni della corte europea, va posto in rilievo che, con la cd. **Legge Azzolini n. 12/2006,** è stata attribuita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la competenza in materia di esecuzione delle pronunce CEDU.

All’art. 5, comma 3° della legge 23.8.1988 n. 400 è stata, infatti, inserita la lettera *a bis*) :

*(Il Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro) promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce.*

L’inserimento della novella legislativa nell’art. 5 della Legge n. 400/1988 appare particolarmente significativo, poiché detto articolo prevede analoghe competenze della Presidenza del Consiglio per la ricezione e la presentazione in Parlamento delle decisioni della Corte di Giustizia UE e della Corte Costituzionale.

Alla legge hanno fatto seguito alcune disposizioni interne della Presidenza (in particolare, il DPCM 1.2.2007), che hanno individuato nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza l’organo competente a curare gli adempimenti susseguenti alle decisioni della CEDU, con compiti di comunicazione alle Amministrazioni interessate e al Ministero dell'economia e delle finanze delle sentenze di condanna della Corte per violazioni di norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a carico dell'Italia, al fine di avviare le procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dalle sentenze stesse, ai sensi degli articoli 41 e 46 della Convenzione.

Nell’ambito di tale compito, il Dipartimento invita l'Amministrazione competente a conformarsi ai principi convenzionali, nonché alle eventuali statuizioni contenute nelle sentenze, suggerendo, se del caso, l'adozione delle misure individuali o generali ritenute necessarie; coordina e favorisce, altresì, l'individuazione di misure idonee a prevenire ed evitare constatazioni di violazione della Convenzione.

Di particolare rilievo è il 5° comma dell’art. 1 del DPCM 1.2.2007, ove prevede che il Dipartimento, tramite raccordo con la Rappresentanza, possa “*favorire o assumere, nel rispetto delle procedure di legge vigenti e secondo i parametri di equità adottati dalla Corte, ogni opportuna iniziativa in relazione alla definizione delle controversie nelle forme dell'offerta unilaterale finalizzata alla radiazione della causa dal ruolo ai sensi dell'art. 37, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione o del regolamento amichevole previsto dagli articoli 38 e 39 della Convenzione. In tale attività può essere sentito il parere dell'Avvocatura generale dello Stato. Tale parere, è sempre richiesto per le pratiche di particolare rilevanza*”.

Vedremo, in seguito, alcune efficaci iniziative adottate dal Dipartimento – in accordo con l’Agente del Governo presso la Corte europea - per lo smaltimento del contenzioso seriale con il nostro Paese.

Le disposizioni adottate dalla Presidenza stabiliscono, infine, che il Dipartimento trasmetta mensilmente alle Camere le comunicazioni della Corte indirizzate all'Autorità italiana, inerenti al passaggio in giudicato delle pronunce di cui all'art. 1, comma 1°, e ne inoltri la notizia dell'avvenuta pubblicazione con il mezzo telematico, nonché predisponga la relazione annuale al Parlamento - prevista dalla citata Legge Azzolini - sullo stato di esecuzione delle pronunce stesse, con l'indicazione delle eventuali iniziative ritenute efficaci per conformarsi alla giurisprudenza della Corte.

Si è in tal modo creata una struttura altamente specializzata, destinata a occuparsi dell’attività deflattiva del contenzioso dinanzi alla Corte e a svolgere il coordinamento tra poteri e organi chiamati di volta in volta ad attivarsi dopo le pronunce CEDU.

Si rammenta che l’interlocuzione con la Corte europea e con il Comitato dei Ministri avviene esclusivamente tramite l’Agente del Governo italiano e i suoi co-agenti, incardinati funzionalmente nel Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

**L’avvio del procedimento di esecuzione e il Piano di Azione.**

L’esecuzione ha inizio dal momento in cui la sentenza della CEDU diviene definitiva.

Ai sensi dell’art. 44 della Convenzione, sono definitive:

* le sentenze rese dalla Grande Camera;
* le sentenze rese da una Camera, trascorsi tre mesi dalla pronuncia senza che le Parti abbiano chiesto il rinvio alla GC o nel caso in cui abbiano dichiarato che non chiederanno tale rinvio;
* le sentenze rese da una Camera, quando la GC abbia respinto la richiesta di rinvio.

Va precisato che il rinvio alla Grande Camera non è un mezzo d’impugnazione, bensì uno strumento di carattere speciale, volto a garantire la coerenza della giurisprudenza della Corte in casi in cui la questione oggetto del ricorso abbia sollevato gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli o ponga un’importante questione di carattere generale. La richiesta di rinvio viene decisa da un Collegio composto da cinque giudici, che ne valuta l’ammissibilità e decide senza motivare il diniego.

Lo Stato nei confronti del quale è stata accertata la violazione ha sei mesi di tempo dalla data di definitività della sentenza per presentare un Piano di Azione, che indichi al Comitato dei Ministri le misure che il Governo intende adottare. Oltre al pagamento della somma eventualmente liquidata a titolo di equa soddisfazione, il Piano di Azione può indicare altre misure individuali necessarie per porre fine alla violazione e anche misure generali per prevenire eventuali violazioni simili.

Come osservato in precedenza, le decisioni della Corte europea hanno contenuti quanto mai diversi.

In alcune decisioni viene semplicemente accertata la violazione del diritto garantito dalla Convenzione e i giudici europei ritengono che ciò sia sufficiente ai fini della riparazione del danno.

Vi sono, poi, i casi in cui, oltre ad accertare l’avvenuta violazione, la Corte liquida, ai sensi dell’art. 41 della Convenzione, l’equa soddisfazione.

Altre sentenze offrono invece una ricostruzione degli orientamenti in tema di articoli 41 e 46, identificando le cause strutturali o sistemiche di violazione e indicando a volte le misure individuali e/o generali da adottare.

Infine, vi sono le cd. sentenze pilota, ovvero quelle rese all’esito della procedura disciplinata dall’art. 61 del Regolamento della Corte, in cui - oltre alla puntuale indicazione delle cause strutturali della violazione e delle misure individuali e generali che lo Stato dovrà ad adottare per ottemperare agli obblighi di conformazione derivanti dall’art. 46 CEDU – viene sovente disposta la sospensione dell’esame degli analoghi ricorsi già pendenti e la fissazione di un termine per la rimozione delle cause dalle quale dipendono le violazioni seriali.

Ne consegue che le misure da indicare nel Piano di Azione per l’ottemperanza alla pronuncia CEDU – presentato dall’Agente del Governo presso la Corte europea – dipendono strettamente dalla tipologia della decisione e dalle misure che il Governo intende adottare nel caso specifico e a livello generale nell’ambito del margine di apprezzamento che gli viene riconosciuto.

Partendo dalle ipotesi più elementari, si è detto che vi sono sentenze le quali si limitano all’accertamento nel caso concreto della violazione, ritenendo che la constatazione della violazione costituisca ristoro morale sufficiente per il ricorrente.

In altri casi, la dichiarazione di violazione della Convenzione non comporta la necessità di adottare misure individuali o generali ritenute idonee a ripristinare la situazione anteriore alla violazione e può anche non esservi la liquidazione di somme a titolo di equa soddisfazione, poiché non vi è stata istanza del ricorrente, oppure la sua richiesta non è stata adeguatamente documentata.

Nelle citate ipotesi, si ritiene sufficiente per ottemperare al disposto della CEDU l’adozione di una misura generale come la pubblicazione della sentenza, che in Italia viene effettuata attraverso il Ced della Corte di Cassazione e sul sito web del Ministero della Giustizia[[1]](#footnote-1). Anche la relazione annuale al Parlamento predisposta dalla PdC risponde, peraltro, a tale esigenza di conoscenza e conoscibilità delle pronunce CEDU.

In alcuni casi, quando risultano coinvolti organi giurisdizionali, viene inviata dal Ministero della Giustizia una nota ai Capi degli Uffici Giudiziari, con indicazioni sulla diffusione della sentenza a tutti i magistrati.

Ad esempio, nel caso *Anghel c/ Italia* del 25.6.2013 il contenuto della sentenza è stato diffuso sia presso l’Autorità centrale competente in materia di rogatorie internazionali in materia civile che ai Consigli dell’Ordine, con una nota a cura del Ministero della Giustizia che evidenziava le inefficienze rilevate dalla Corte europea nel caso concreto[[2]](#footnote-2).

In altre ipotesi, dalla decisione CEDU che accerta la violazione della Convenzione discende solo l’obbligo di corrispondere la somma liquidata dalla Corte ex art. 41 della Convenzione.

Si tratta di casi in cui il fatto che ha dato luogo alla violazione è stato superato dagli eventi o da un intervento giudiziario, o normativo, che ha eliminato la causa della violazione, per cui non è necessaria l’adozione di misure individuali o generali.

Si veda in proposito la sentenza *Orlandi e altri c/ Italia* del 14.12.2017, sulla violazione dell’art. 8 della Convenzione, legata alla mancanza di disciplina e riconoscimento - fino all’introduzione della Legge n. 76/2016 - delle unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Nella pronuncia la Corte ha ricordato che ventisette dei quarantasette Paesi sottoscrittori della CEDU avevano disciplinato le unioni tra coppie omosessuali, ma solo tre di quei ventisette avevano esteso la possibilità di contrarre matrimonio a persone dello stesso sesso. Tale diversità di vedute, secondo i giudici, dimostra che deve essere lasciato un ampio margine di apprezzamento sulla tematica della trascrizioni dei matrimoni omosessuali contratti all’estero. D’altro canto, la discrezionalità legislativa in un settore delicato, come quello dei diritti civili, è tanto più ristretta quanto più alto è il rischio delle discriminazioni. Alla luce di ciò, la Corte ha ritenuto che la scelta del legislatore italiano di rifiutare tale trascrizione dei matrimoni omosessuali contratti all’estero non fosse censurabile. Tuttavia, i giudici hanno rilevato che il rifiuto di dare a queste unioni una qualsiasi altra forma di riconoscimento ha lasciato le coppie omosessuali prive di tutela, almeno fino all’introduzione della normativa sulle unioni civili nel 2016.

La Corte, entro tali limiti, ha quindi riconosciuto la violazione dell’art. 8, liquidando ai ricorrenti - a titolo di equa soddisfazione - la somma di 5.000 euro ciascuno per danni morali.

Numerose sono, poi, le decisioni in materia di affidamento di minori e, in particolare di disposizioni concernenti il diritto di visita del genitore (o dei nonni) che hanno portato al riconoscimento della violazione dell’art. 8 della Convenzione.

In linea generale, può rilevarsi che la Corte ha sanzionato la scarsa attenzione al momento esecutivo dei provvedimenti in tema di minori, così come l’eccessiva durata delle procedure, in una materia in cui il fattore tempo assume decisivo rilievo; infatti, afferma la Corte che le relazioni future tra genitore e figlio devono essere definite sulla base di tutti gli elementi pertinenti e non semplicemente in considerazione del passare del tempo.

In tali ipotesi, a fronte del superamento in fatto (spesso proprio a causa del decorso del tempo) della situazione prospettata alla Corte, non vi sono state indicazioni sugli eventuali provvedimenti da adottare, per cui l’esecuzione di tali decisioni è consistita nella diffusione della sentenza sui siti dedicati, nell’invio delle sentenze agli uffici giudiziari con una nota esplicativa a cura del Ministero della Giustizia e nel pagamento della somma liquidata a titolo di equa soddisfazione.

Il numero delle pronunce in tale materia, sempre crescente negli ultimi anni, impone – come correttamente osservato nella Relazione al Parlamento presentata dalla Presidenza del Consiglio per l’anno 2016 - una riflessione di ordine generale sulle modalità operative degli organi di giustizia minorile, emergendo “*un atteggiamento della Corte di censura dell’adozione di misure tendenzialmente automatiche e poco personalizzate, adottate sulla base di indagini provvisorie di natura giudiziaria con una eccessiva delega degli accertamenti ai servizi sociali e a esperti in materia psicologica e assenza di diretta gestione da parte del giudice attraverso verifiche efficaci e tempestive*”. La questione della riforma del processo minorile è ancora aperta.

Per ragioni di brevità tralascio l’esame di tutte quelle decisioni CEDU – senz’altro la maggioranza - che hanno comportato una ricaduta sul giudicato nazionale, peraltro già oggetto di approfondita analisi nelle precedenti relazioni, con riferimento alle diverse tipologie di procedimenti giudiziari.

Di estremo rilievo appaiono quelle decisioni ove la Corte europea individua una violazione strutturale del sistema nazionale e indica nel dispositivo i rimedi specifici per rimuovere le cause della violazione.

Si tratta delle sentenze pilota[[3]](#footnote-3), previste dall’art. 61 del Regolamento CEDU, in vigore dal 1.4.2011. Tuttavia, deve osservarsi che la Corte aveva sin dagli novanta dello scorso secolo iniziato a segnalare nelle sue decisioni che alcune violazioni non erano isolate e derivavano da pratiche interne incompatibili con la Convenzione, giungendo, poi, con la decisione *Broniowski c/ Polonia* del 22.6.2004, a individuare le cause della violazione sistemica e indicare la necessità dell’adozione di misure generali.

Nei confronti dell’Italia, la Corte europea aveva indicato nella sentenza *Sejdovic* del 10.11.2004 l’esistenza di un problema strutturale legato al processo contumaciale e nella decisione della Grande Camera *Scordino c/ Italia* del 29.3.2006 i giudici europei avevano rilevato l’inadeguatezza dell’indennità di espropriazione liquidata dalle autorità italiane nei casi precedenti al 1996.

***Il caso Torreggiani e altri c/ Italia***

Nei confronti del nostro paese la CEDU ha pronunciato una sentenza pilota nel caso

*Torreggiani e altri c/ Italia*, emessa in data 8.1.2013. La decisione ha accertato la violazione dell’art. 3 della Convenzione con riferimento al problema del sovraffollamento carcerario.

La sentenza si è pronunciata sul ricorso di sette detenuti, ristretti presso gli istituti di Busto Arsizio e di Piacenza, i quali lamentavano di aver trascorso considerevoli periodi della loro detenzione in celle di 9 mq. condivise con altri due detenuti e di non aver potuto far uso regolarmente delle docce per penuria di acqua calda. Per l’istituto di Piacenza si aggiungeva, inoltre, la mancanza di luce sufficiente nelle celle, a causa delle spesse sbarre poste alle finestre.

La Corte ha rilevato che l'essere sottoposto a misure privative della libertà personale, se comporta senz'altro degli inconvenienti, non fa comunque perdere al detenuto il beneficio dei diritti garantiti dalla Convenzione, affermando che “*l’articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell’assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l’interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d’intensità che ecceda l’inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente”*. In particolare, ha espressamente chiarito che, “*quando il sovraffollamento carcerario raggiunge un certo livello, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l’elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all’articolo 3 della Convenzione”*.

La Corte, nell’accertare la violazione, ha quindi ritenuto che tutti i ricorrenti non avessero potuto disporre di uno spazio vitale individuale superiore ai 3 m2, come tale non conforme ai criteri individuati sia dai rapporti del CPT (Comitato Prevenzione della Tortura) che dalla propria giurisprudenza.

Per ottemperare al dettato della sentenza *Torreggiani*, il Governo italiano ha elaborato e presentato a Strasburgo un Piano di Azione, articolato in quattro punti fondamentali:

1. Previsione di strumenti di natura normativa volti all’ulteriore riduzione del numero dei detenuti nelle carceri italiane, sia attraverso un contenimento degli ingressi, sia attraverso l’adozione di misure alternative alla detenzione che accompagnino il ritorno del detenuto alla comunità esterna (depenalizzazione o riduzione della pena, limitazione della custodia cautelare in carcere, ampliamento delle misure alternative);
2. Adozione di interventi volti a rendere la detenzione più libera all’interno del perimetro carcerario per i detenuti di media e bassa sicurezza, con maggiori opportunità di attività giornaliere, lavoro, formazione, contatti con il mondo esterni;
3. Adozione di interventi in materia di edilizia carceraria, con nuove edificazioni nonché ristrutturazioni del patrimonio esistente, volte a creare 4.500 nuovi posti entro il maggio 2014;
4. Previsione di misure risarcitorie per chi ha sofferto di trattamenti contrari all’art. 3 e abbia presentato ricorso alla Corte di Strasburgo, mediante la concessione di benefici penitenziari o sconti di pena.

L’approvazione del decreto-legge n. 146/2013, convertito dalla legge n. 10/2014, recante “*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*”, tra le cui disposizioni vi è quella che ha introdotto il rimedio giurisdizionale preventivo, ha costituito un primo passo verso la soluzione del problema del sovraffollamento carcerario e ha ottenuto un’ immediata positiva reazione da parte della Corte EDU.

La successiva introduzione del rimedio risarcitorio (decreto-legge n. 92/2014, convertito dalla legge n. 117/2014), a disposizione di coloro che stanno scontando o abbiano scontato un periodo di detenzione in carcere in condizioni non compatibili con l’art. 3 della Convenzione, ha poi colmato altra lacuna del nostro ordinamento.

Il Comitato dei Ministri – a seguito della presentazione del Bilancio d’Azione in data 20.11.2015 – ha accolto positivamente l’adozione del complesso di misure interne preventive e compensatorie e constatato la loro effettività e accessibilità; ha altresì verificato l’avvenuto miglioramento delle condizioni materiali di detenzione, giudicate conformi agli standard della Convenzione e del Comitato per la Prevenzione della Tortura, disponendo la chiusura della procedura di monitoraggio (Risoluzione finale CM/ResDH(2016)28).

Sul fronte della Corte europea si sono avuti immediati benefici, poiché con le sentenze *Stella e altri c/ Italia* e *Rexhepi e altri c/ Italia*, è stato dato atto delle misure adottate dal Governo italiano, ritenendole ampiamente soddisfacenti e rilevando “*con interesse che lo Stato convenuto, conformemente alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa e alle dichiarazioni fatte all’esito delle Conferenze di Interlaken, di Izmir e di Brighton, ha adempiuto al proprio ruolo nel sistema della Convenzione risolvendo questo genere di problemi a livello nazionale, riconoscendo così alle persone interessate i diritti e le libertà definiti nella Convenzione, conformemente all’articolo 1 della Convenzione, offrendo loro una riparazione più rapida e alleggerendo il carico di lavoro della Corte che, altrimenti, dovrebbe esaminare tantissimi ricorsi sostanzialmente simili”.*

La CEDU ha, conseguentemente, dichiarato irricevibili i ricorsi, invitando i ricorrenti a esperire preventivamente le vie di ricorso interno introdotte con la Legge n. 10/2014. Nei mesi di ottobre e novembre 2014, la Corte europea ha informato il Governo italiano dell’adozione di tre decisioni di irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interno (casi *Ueltzhoffer e altri c/ Italia*; *Cantoni e altri c/* *Italia* e *Tutti e altri c/* *Italia*) riguardanti n. 3.564 ricorsi in materia di sovraffollamento carcerario.

In concreto, la Corte ha azzerato il contenzioso seriale pendente con lo Stato italiano con tre decisioni emesse in composizione di giudice unico, immediatamente definitive, chiudendo positivamente, pertanto, la pendenza dinanzi alla Corte dei casi concernenti il sovraffollamento carcerario.

Va brevemente menzionata anche l’altra sentenza pilota emessa nel caso ***M.C. e altri c/ Italia*** il 3.9.2013, che ha ritenuto violati gli articoli 6, 1 Protocollo n.1 e 14 in combinato disposto con l’art. 1 Protocollo 1 della Convenzione a causa del mancato adeguamento dell’indennizzo attribuito dalla legge n. 210/1992 in favore dei soggetti danneggiati dalle emotrasfusioni, la cui rivalutazione era stata bloccata da una legge d’interpretazione autentica.

A livello nazionale, la questione è stata risolta con la sentenza della Corte Costituzionale m. 293/2011, che ha dichiarato illegittima la legge interpretativa; tuttavia, l’elevato numero di soggetti coinvolti e il riparto delle competenze tra le Regioni e il Ministero della Salute ha causato forti ritardi nel riconoscimento dell’indennizzo dovuto. Nel mese di febbraio 2018, è stato presentato il Bilancio d’Azione da parte del Governo italiano, con richiesta di dichiarare chiusa la procedura di esecuzione, stante l’avvenuto riconoscimento a tutti gli interessati delle somme rivalutate.

**I casi riguardanti i fatti del G8 di Genova.**

Pur non trattandosi di sentenze pilota, le decisioni CEDU sui casi riguardanti gli eventi occorsi a Genova[[4]](#footnote-4) nel corso del G8 appaiono di grande interesse, non solamente a causa dell’estrema gravità e rilevanza di quanto accaduto.

Le citate sentenze, infatti, contengono indicazioni precise da parte della Corte europea – peraltro presenti anche in altre pronunce emesse in precedenza nei riguardi dello Stato italiano – sulle lacune normative ravvisate nel nostro ordinamento e sulla necessità di colmarle, dotandosi di adeguati strumenti giuridici.

Si tratta, dunque, di decisioni che presentano alcune delle caratteristiche delle sentenze pilota, tanto da essere definite da parte della dottrina come “quasi pilota”[[5]](#footnote-5).

Molto brevemente, nei casi G8 la Corte ha constatato l’assenza di punizione concreta dei responsabili dei maltrattamenti perpetrati nella scuola Diaz e nella caserma Bolzaneto, legata nei casi di specie a diversi fattori, tra cui il decorso dei termini massimi di prescrizione per alcuni reati e la riduzione delle pene inflitte a causa dell’indulto.

I giudici europei hanno ravvisato sia la violazione dell’art. 3 sotto il profilo sostanziale, legata ai maltrattamenti subiti dai ricorrenti da parte delle forze dell’ordine, che l’inadeguatezza delle indagini svolte e delle sanzioni inflitte, in applicazione della giurisprudenza relativa al profilo procedurale dell’articolo 3.

Per quanto riguarda le misure generali da adottare per porre rimedio alle carenze rilevate, la Corte ha rammentato che gli obblighi positivi imposti allo Stato in base all’articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adatto, soprattutto per mezzo di disposizioni penali efficaci e ha invitato lo Stato italiano a dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti inferti in violazione dell’articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastino con la giurisprudenza della Corte.

Le misure indicate dal Governo nel Piano di Azione hanno fatto riferimento al pagamento delle somme liquidate a titolo di equa soddisfazione, hanno rappresentato l’avvenuta irrogazione di sanzioni in sede disciplinare (dieci decreti di sospensione dal servizio con durata compresa tra 1 e 5 mesi, un richiamo scritto e una sanzione pecuniaria) e, sotto un profilo generale, segnalato l’adozione, già immediatamente dopo gli eventi del G8, di un più mirato percorso formativo del personale della Polizia di Stato, con l’inserimento nelle materie professionali argomenti relativi alla prevenzione della lesività nelle tecniche di immobilizzazione, con l’intento di contemperare le esigenze di una efficace gestione dell’ordine pubblico con la difesa dei diritti umani.

Ma il nodo principale era quello normativo. Come è noto, con la Legge n. 110/2017 sono stati introdotti nel nostro ordinamento i reati di tortura (art. 613 *bis* c.p.) e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura (art. 613 *ter* c.p.). Il lungo e tortuoso *iter* parlamentare – la prima proposta di legge è del 2001, a iniziativa dell’On. Ruzzante e altri – e il testo approvato non appaiono strettamente legati alle indicazioni della Corte europea, considerato che, dopo la ratifica della Convenzione di New York contro la tortura con la Legge n. 489/1998, vi era già l’obbligo per lo Stato italiano di introdurre il reato di tortura; appare comunque indubbio che la gravità dei fatti occorsi e l’autorevolezza della giurisprudenza CEDU abbiano influenzato il dibattito e accelerato i tempi per la - sia pur tardiva - adozione della novella normativa.

Nell’ambito della medesima tipologia di decisioni, va menzionata anche la sentenza ***Cusan e Fazzo c/ Italia***, con la quale la Corte europea ha condannato l'Italia per aver violato i diritti di una coppia di coniugi, negando la possibilità di attribuire alla figlia il cognome della madre invece di quello del padre[[6]](#footnote-6).

Di estremo interesse appaiono le annotazioni della Corte sull'articolo 46 della Convenzione e sull’obbligo per le Alte Parti contraenti di conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti. I giudici sottolineano ancora una volta come, a fronte di un’accertata violazione, lo Stato convenuto abbia l'obbligo giuridico di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali o, se del caso, individuali per integrare l’ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione constatata e per rimediare, per quanto possibile, agli effetti di essa

Poiché nel caso di specie è stata constatata l’esistenza di una lacuna nella legislazione nazionale, la Corte ha ritenuto “*che dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi compatibili con le conclusioni alle quali è giunta nella presente sentenza, e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione*”.

Come è noto, la questione non è stata ancora risolta nel senso auspicato dalla Corte europea, malgrado l’intervento della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 286/2016, ha dichiarato l’illegittimità della normativa in vigore, nella parte in cui non consente ai genitori – i quali ne facciano concorde richiesta al momento della nascita – di attribuire al figlio anche il cognome materno.

Il disegno di legge che stabilisce la possibilità di attribuire il solo cognome materno si trova, invece, ancora all’esame del Parlamento (dopo essere stato approvato dalla Camera nella precedente legislatura).

**L’eccessiva durata dei procedimenti giudiziari.**

Altro storico problema dello Stato italiano, oggetto di numerosissime pronunce della Corte europea, è quello della eccessiva durata dei processi.

Nel 2001, con la Legge “Pinto” n. 89/2001, è stata introdotta una via di ricorso nazionale, che consente di addivenire a un’equa riparazione per chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto della violazione dell’art. 6 della Convenzione legata all’eccessiva durata dei processi; in sostanza, il riconoscimento del danno da irragionevole durata del procedimento giudiziario e il rispetto della norma convenzionale vengono assicurati – in ossequio al principio di sussidiarietà – tramite un procedimento giudiziario nazionale.

Tuttavia, l’elevato numero di ricorsi - e di conseguenti condanne in sede nazionale - ha posto in seria difficoltà lo Stato italiano, che ha accumulato notevoli ritardi nell’esecuzione delle decisioni “Pinto”, provocando una nuova ondata di ricorsi al giudice europeo.

Per far fronte alla complessa situazione, è stato predisposto nel 2012 il Piano d’Azione Pinto, con l’obiettivo di chiudere il contenzioso seriale di circa 7.000 ricorsi pendenti a Strasburgo e, in sede nazionale, di eseguire celermente i pagamenti degli indennizzi già riconosciuti in via giudiziaria.

Sulla scorta della sentenza *Gaglione e altri c/ Italia* del 21.12.2010, il Governo ha concordato con la Cancelleria della Corte la possibile definizione con regolamento amichevole dei 7.000 ricorsi, mediante l’offerta di una somma forfettaria di 200,00 a ciascun ricorrente, oltre alle spese legali.

Il Piano di Azione ha coinvolto la Presidenza del Consiglio, il Ministero della Giustizia, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il Ministero della Economia e Finanze.

A livello nazionale, sempre nel 2012, è stata approvata una riforma della Legge “Pinto” (Legge n. 134/2012) che ha reso più snella la procedura e ne ha ridotto i tempi di definizione; con la Legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) sono stati, infine, introdotti strumenti di accelerazione del processo di natura preventiva, posti come condizione di accesso al rimedio riparatorio.

Vi sono poi stati, successivamente al 2012, alcuni interventi legislativi – soprattutto nel settore del giudizio civile – volti a garantire maggiore celerità ed efficienza al sistema giudiziario, i cui effetti hanno inciso positivamente – senza risolvere comunque il problema - sulla durata media dei procedimenti dinanzi ai tribunali civili.

Nel settore penale, la depenalizzazione operata dai Decreti legislativi nn. 7 e 8/2016 ha avuto anch’essa un impatto positivo sui procedimenti penali pendenti.

Sul piano interno, l’esecuzione del Piano di Azione ha in primo luogo avuto vantaggi indubitabili economici, consentendo una significativa riduzione del debito “Pinto” (quasi cento milioni di euro per l’anno 2016).

Quanto alle pendenze dinanzi alla Corte EDU, il successo del Piano di Azione è di immediata percezione:

al 31.12.2013, i casi pendenti nei confronti dell’Italia erano 14.400 (14,4 % dei ricorsi davanti alla CEDU) e il nostro paese era la secondo posto, dopo la Russia, per numero di ricorsi;

al 31.12.2015, la situazione era sensibilmente migliorata, i ricorsi contro l’Italia erano 7.550 (11,6 % del totale) e il nostro paese era sceso al quarto posto per numero di casi pendenti;

al 31.12.2017, il numero di pendenze è sceso a 4.650 ricorsi (8,3 % del totale) e l’Italia è scesa al quinto posto della classifica degli Stati con più pendenze[[7]](#footnote-7).

Sono stati, dunque, definiti con Regolamenti amichevoli o Dichiarazioni unilaterali[[8]](#footnote-8), un consistente numero di ricorsi seriali pendenti in materia di ritardato o mancato pagamento degli indennizzi Pinto[[9]](#footnote-9).

Va, tuttavia, rilevato che il Comitato dei Ministri mantiene tuttora delle procedure aperte nei confronti dello Stato italiano sul tema dell’eccesiva durata dei giudizi civili e amministrativi, essendo interessato a valutare l’impatto delle riforme processuali e di quelle “Pinto” sul nostro sistema giudiziario[[10]](#footnote-10).

**La definizione in via amichevole dei ricorsi.**

L’attività del Governo volta a ridurre le pendenze dinanzi alla Corte europea – come emerge dai numeri sopra esposti - non si è certo esaurita con gli efficaci Piani di Azione “Pinto” e “Torreggiani”, ma ha affrontato anche altre questioni da tempo aperte con la Corte europea.

E’ il caso dei ricorsi pendenti in materia di espropriazione indiretta.

Si è già detto come la CEDU abbia affermato con la sentenza della Grande Camera *Scordino c/ Italia* – pur senza ricorrere alla procedura della sentenza pilota - l’esistenza di una violazione strutturale da parte dell’Italia in tema di legislazione sull’indennizzo espropriativo, non adeguato dal legislatore nazionale e ritenuto astratto e completamente sganciato dalla caratteristiche essenziali del bene ablato.

Dal punto di vista del diritto interno la questione è stata definitivamente risolta dalla sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 735/2015, che ha rimosso dal nostro ordinamento l’istituto dell’occupazione acquisitiva, ritenendolo in contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU. Si è chiusa, pertanto, con l’allineamento della giurisprudenza interna alle coordinate espresse dalla giurisprudenza della Corte dei diritti dell’uomo una lunga vicenda, che aveva inizialmente registrato una chiusura del giudice nazionale rispetto ai messaggi provenienti dalla Corte europea, ma che ha visto progressivamente aprire il nostro sistema, tramite l’interpretazione convenzionalmente orientata, alla protezione di grado elevato proveniente da Strasburgo.

Su iniziativa della stessa Corte europea, è stato varato un Piano per la definizione in via amichevole dei ricorsi in materia espropriativa.

Contrariamente ai Piani Torreggiani e Pinto, la predisposizione delle proposte di definizione dei ricorsi non è agevole, essendo necessaria un’accurata istruttoria e una corretta valutazione dell’offerta, basata sui criteri indicati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera (emessa su richiesta del Governo italiano) *Guiso Gallisay e altri c/ Italia* del 22.12.2009[[11]](#footnote-11). Si tratta, inoltre, di offerte di composizione amichevole per lo più di rilevante impatto economico[[12]](#footnote-12), la cui proposizione deve tener conto dei vincoli di contabilità posti dalla normativa interna e dei tempi contingentati per la pianificazione delle spese.

Più problematica appare, invece, la soluzione del contenzioso seriale instauratosi in materia di applicazione retroattiva di leggi di interpretazione autentica (***Agrati e******altri c/ Italia*** del 7.5.2011, in una fattispecie relativa al personale ausiliario, tecnico, amministrativo della scuola, cd. personale ATA[[13]](#footnote-13) e ***Maggio e altri c/ Italia*** del 31.5.2011 sulla vicenda delle “pensioni svizzere”[[14]](#footnote-14)).

La Corte europea ha stabilito nel caso di specie che, se in linea di principio il potere legislativo non impedisce in materia civile di regolamentare i diritti derivanti da leggi in vigore con nuove disposizioni che agiscano retroattivamente, la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall’articolo 6 della Convenzione contrastano - fatti salvi imperiosi motivi di interesse generale - con l’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia, allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia.

Sulla vicenda *Maggio* è in seguito intervenuta la Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 264/2012 ha respinto la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma d’interpretazione autentica (art. 1, comma 777 della legge finanziaria 2007 n. 296/2006). La decisione è di estremo interesse, poiché il giudice delle leggi afferma che il confronto fra tutela costituzionale e tutela convenzionale dei diritti fondamentali deve avvenire "*mirando alla massima espansione delle garanzie*", tenendo cioè conto, fra l'altro, del "*necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela*".

Nel caso di specie, perciò, sull'interesse sotteso al parametro integrato dalla pronuncia *Maggio* la Corte italiana ha ritenuto prevalente la tutela degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, presi complessivamente in considerazione dalla disciplina legislativa impugnata[[15]](#footnote-15).

Va, tuttavia, rilevato che il Governo italiano si è adoperato per l’esecuzione del giudicato della Corte europea, predisponendo per i soli ricorrenti delle proposte transattive che tengono conto del pregiudizio teorico subito, pur non operando direttamente sugli importi pensionistici dei ricorrenti.

Tali proposte hanno trovato il consenso della Corte EDU, anche nelle ipotesi in cui sono state respinte dagli interessati (si vedano, da ultimo, le decisioni di radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo nei casi *Rizzello e altri* *c/ Italia* e *Bosco e altri* *c/ Italia* del 20.2.2018).

Il Comitato dei Ministri non ha, tuttavia, ancora disposto la chiusura dei procedimenti esecutivi, essendo necessario, a suo avviso, monitorare non solo i meccanismi di compensazione intrapresi a livello nazionale ma, soprattutto l’adozione di misure di carattere generale, considerato che, a suo avviso, le Corti interne spesso hanno adottato decisioni non rispondenti al dettato dell’articolo 6 della Convenzione.

Prima di concludere, un breve cenno al tema delle espulsioni collettive e dei trattenimenti presso i centri di accoglienza.

Con riferimento al primo tema, il nostro paese è stato condannato nel caso *Sharifi e altri c/ Italia e Grecia* del 21.10.2014 per violazione del combinato disposto degli articoli 13 e 3 della Convenzione e degli articoli 13 e 4 del Protocollo 4[[16]](#footnote-16).

Il caso risulta tuttora all’attenzione del Comitato dei Ministri, che ha dato atto delle numerose misure adottate nel 2017 nel nostro paese per aumentare la ricettività dei migranti e per consentire loro un accesso effettivo alle procedure di asilo e protezione; tuttavia, il Comitato, a fronte degli sbarchi sempre più frequenti sulle nostre coste, ha lamentato la carenza di adeguate informazioni sulla situazione dei porti nell’Adriatico e sui respingimento verso la Grecia. Il Governo italiano ha fornito i dati richiesti, ma il monitoraggio del Comitato non si è ancora concluso.

Analogo esito va registrato per la sentenza della Grande Camera *Khlaifa e altri c/ Italia* del 15.12.2016, poiché le informazioni fornite dal Governo italiano sono ancora all’esame del Comitato dei Ministri.

La sentenza *Khlaifa* riguarda la vicenda di tre cittadini tunisini, sbarcati irregolarmente sulle coste italiane nel settembre 2011, i quali si dolevano del trattamento subito nel centro di accoglienza di Lampedusa e, in seguito, presso il porto di Palermo. Con la sentenza della Grande Camera la Corte, accogliendo la tesi del Governo italiano, ha escluso la violazione dell’art. 4 Protocollo 4, ritenendo che non via sia stata una espulsione collettiva e neanche una violazione dell’art. 13 (diritto a un ricorso effettivo) in combinato disposto con l’art. 4 Protocollo 4; ha altresì escluso la violazione dell’art. 3 della Convenzione relativamente alla permanenza dei tre cittadini tunisini nel CSPA di Contrada Imbriacola (Lampedusa) e sulle navi nel porto di Palermo.

La Corte, invece, ha confermato la sentenza emessa il 1.9.2015 nella parte in cui aveva condannato l’Italia per la violazione dell’art. 5, paragrafi 1, 2 e 4 della Convenzione (in materia di diritto alla libertà e alla sicurezza), concludendo che, in concreto e a dispetto della qualificazione del CSPA operata dal diritto interno, i ricorrenti erano stati ivi trattenuti nell'ambito di una vera e propria privazione della libertà personale (violazione art. 5, paragrafo 1), senza ricevere un’adeguata e sollecita  informazione sui presupposti in fatto e in diritto della loro detenzione (violazione art. 5, paragrafo 2), senza essere stati posti in condizione di contestare la legalità della loro detenzione, atteso che nessun provvedimento formale ad essa inerente era mai stato comunicato loro, né pertanto poteva essere fatto oggetto di impugnazione (violazione art. 5, paragrafo 4).

Il tema è quanto mai attuale e pendono dinanzi alla Corte EDU altri ricorsi riguardanti il trattamento riservato ai migranti e ai minori nei centri di accoglienza.

Termino qui la mia breve analisi su alcuni casi rilevanti per il nostro paese.

Credo sia emerso chiaramente come l’esecuzione delle sentenze della Corte europea sia vicenda sempre diversa e assai complessa, che spesso mette in discussione principi e valori radicati nel nostro sistema e impone un costante dialogo argomentativo tra le corti nazionali e quella europea, al fine di valutare i diritti in gioco e ad assicurarne la loro massima espansione, in una forma compatibile con le connotazioni proprie del nostro ordinamento nazionale.

Al Governo italiano spetta il compito, in caso di condanna per violazione della Convenzione, di adottare (o far adottare) le misure individuali e/o generali per dare attuazione al *decisum* della Corte europea.

In tali ipotesi, il sistema convenzionale affida l’individuazione delle più idonee modalità di esecuzione all’interlocuzione continua tra il Comitato dei Ministri e il Governo italiano.

Sul piano interno, si è visto come la Presidenza del Consiglio sia l’organo deputato alla promozione degli adempimenti necessari all’esecuzione delle sentenze CEDU e abbia il compito di informare e sensibilizzare il Parlamento sulle questioni emerse nel contenzioso europeo che possano comportare mutamenti nella nostra legislazione.

E’ un compito che il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi svolge con puntualità, come si evince anche dalla lettura della relazione annuale - disponibile sulla pagina web della Presidenza del Consiglio - che costituisce un importante riferimento per tutti coloro che, professionalmente o meno, abbiano interesse per l’attività della CEDU e per il suo impatto sul nostro ordinamento[[17]](#footnote-17).

Sempre dal punto di vista nazionale, va rilevato che l’azione del Governo si svolge in sinergia con le altre Amministrazioni dello Stato, di volta in volta coinvolte nell’esecuzione delle decisioni della Corte europea (in particolare Ministero Giustizia e Mef); una collaborazione che è andata progressivamente migliorando, soprattutto nei casi in cui i singoli dicasteri si sono avvalsi di personale con specifica competenza e formazione nel settore.

Positiva è risultata anche l’azione di coordinamento posta in essere, nei casi più complessi, dall’Ufficio dell’Agente del Governo presso la Rappresentanza permanente italiana dinanzi al Consiglio d’Europa, che ha dato i suoi frutti soprattutto con riferimento alle proposte di regolamento amichevole.

I problemi strutturali come l’eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e il sovraffollamento carcerario, a lungo segnalati e stigmatizzati dalla Corte europea, hanno trovato una soluzione concreta nell’azione intrapresa dal Governo, con una risposta che è apparsa soddisfacente non solo sul piano interno, ma anche agli occhi della stessa Corte, che ha riconosciuto pubblicamente gli sforzi posti in essere dall’Italia per il riconoscimento dei principi affermati dalla Convenzione e per l’attuazione delle decisioni dei giudici di Strasburgo.

Nell’ultimo Rapporto annuale del Comitato dei Ministri – presentato il 4.4.2018, con riferimento ai dati dell’anno 2017 – è emersa non solo la complessiva riduzione dei casi pendenti (da circa 11.000 del 2014 a 7.584, di cui 389 nei confronti dell’Italia) ma, soprattutto, la positiva azione del Governo italiano, che nel 2017 ha ottenuto la chiusura di ben 2.001 casi (1.975 ripetitivi), risultando il primo tra gli Stati membri del Consiglio d’Europa.

Combinando il dato fornito dal Comitato dei Ministri con la consistente riduzione dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte, emerge un *trend* assai positivo della posizione italiana.

Può, pertanto, fondatamente ritenersi che il modello adottato nel 2006 stia fornendo ottimi riscontri sia sul fronte della diminuzione del contenzioso seriale, che su quello della corretta esecuzione delle pronunce della Corte europea.

 Galileo D’Agostino

1. Si vedano le sentenze *Villa c/ Italia* del 20.4.2010 e *Giorgioni c/ Italia* del 15.9.2016.In entrambi i casi, la Corte ha ritenuto che la constatazione della violazione costituisse equa soddisfazione sufficiente a titolo di danno morale. Di tali decisioni è stata data diffusione nei modi sopra indicati e, tramite una nota del Ministero della Giustizia, a tutti gli Uffici giudiziari. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Anghel*, cittadino rumeno, aveva adito la giustizia del suo paese per ottenere – ai sensi dell’art. 7 della Convenzione de L’Aia del 1980 - che il proprio figlio minore fosse riportato in patria dall’Italia,dove lo aveva condotto la madre. Il Tribunale di Bologna aveva respinto la sua domanda e Anghel, avuta conoscenza del provvedimento, per il tramite del Ministero della Giustizia rumeno, aveva chiesto alle autorità italiane le necessarie informazioni sui mezzi di impugnazione esperibili contro la predetta decisione e sulla possibilità di avvalersi del patrocinio a spese dello Stato; ottenute le informazioni, aveva quindi richiesto l’assistenza di un difensore per proporre ricorso per Cassazione. Il primo difensore individuato dallo stesso ricorrente nell’ambito dell’elenco fornitogli dal Consiglio dell’ordine, aveva impiegato sei settimane per visionare il fascicolo e comunicato poi, dopo altre due settimane, all’Anghel di non poter patrocinare dinanzi alla Corte di Cassazione. Il ricorrente aveva dovuto, quindi, scegliere un nuovo difensore da un nuovo elenco trasmessogli dal Consiglio dell’Ordine. Il secondo difensore individuato, erroneamente, aveva ritenuto che il termine per proporre ricorso fosse spirato, quando in realtà vi erano ancora due settimane utili. Ciò aveva determinato, di fatto, la mancata impugnazione della decisione del Tribunale dei Minorenni di Bologna sfavorevole al ricorrente. La Corte ha concluso, affermando, da un lato, che le informazioni lacunose e contraddittorie date dai due attori del sistema del gratuito patrocinio e, segnatamente, dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e dal Ministero della Giustizia, riguardo al mezzo d’impugnazione esperibile e ai tempi per proporlo, avessero sostanzialmente contribuito al fallimento del tentativo di proporre ricorso da parte del ricorrente; dall’altro, che la consulenza dei due avvocati nominati in virtù del gratuito patrocinio, che avevano dato entrambi informazioni errate sui termini applicabili - uno addirittura informando il ricorrente che non poteva più proporre ricorso - costituisse un errore manifesto che, nel caso di specie, si è rivelato fatale per l’esperibilità del mezzo di impugnazione da parte del ricorrente.

 [↑](#footnote-ref-2)
3. La dottrina prevalente individua tre presupposti per l’esistenza della sentenza pilota: la dichiarazione esplicita della Corte di avvalersi di tale procedura; l’identificazione di una violazione strutturale della Convenzione insita nell’ordinamento giuridico dello Stato e l’espressa indicazione di misure generali idonee a risolvere il problema. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Cestaro c/ Italia del 7.4.2015; Bartesaghi-Gallo e altri c/ Italia del 22.6.2017; Azzolina e altri c/ Italia e Blair e altri c/ Italia del 26.10.2017.*  [↑](#footnote-ref-4)
5. In concreto, in tali decisioni – a differenze della sentenze pilota - i giudici europei evitano il riferimento all’espressione “pilota” e fanno menzione solo nella parte motiva della necessità di risolvere il problema strutturale, omettendo alcun riferimento a questo nel dispositivo. [↑](#footnote-ref-5)
6. Nel caso di specie, i coniugi ricorrenti avevano dapprima richiesto all’ufficiale di stato civile l’attribuzione del cognome materno alla figlia, che aveva invece attribuito d’ufficio il cognome paterno. Il tribunale aveva poi respinto il ricorso dei genitori, ritenendo che la regola di attribuire il cognome del padre al bambino nato da una coppia sposata corrispondesse a un principio radicato nella coscienza sociale e nella storia italiana, anche se non consacrato in alcuna disposizione legale.

La Corte di Strasburgo ha ricordato preliminarmente che il nome è strumento per determinare sia l’identità personale sia la connessione della persona con una famiglia, ricollegandosi in tal modo la sua tutela anche al diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona e ha considerato la possibile violazione del diritto azionato dal punto di vista dell’art. 14 (Divieto di discriminazione) in combinazione con l’art. 8 della Convenzione.

I giudici hanno quindi osservato che gli Stati membri della Convenzione godono di un certo margine di apprezzamento nello stabilire se e in quale misura differenze tra situazioni sotto altri aspetti analoghe giustifichino disparità di trattamento giuridico. “*L’ampiezza di tale margine di apprezzamento varia a seconda delle circostanze, dei campi e del contesto ma la decisione finale in merito all’osservanza delle esigenze poste dalla Convenzione spetta alla Corte. La Convenzione è innanzitutto un meccanismo di tutela dei diritti dell’uomo, la Corte deve quindi tenere conto dell’evoluzione della situazione nello Stato convenuto e negli Stati contraenti in generale e reagire, ad esempio, al consenso suscettibile di manifestarsi quanto alle norme su cui intervenire*”.

Nel merito, la Corte ha ritenuto che non sia stata osservata la parità di trattamento tra il padre e la madre del bambino nell’ambito della determinazione del cognome da attribuire al figlio legittimo; infatti, a differenza del padre, la madre non ha potuto ottenere l’attribuzione del suo cognome al neonato, e ciò nonostante il consenso del coniuge. La CEDU ha poi ricordato come la Corte Costituzionale e la Suprema Corte abbiano riconosciuto “*che il sistema in vigore deriva da una concezione patriarcale della famiglia e della potestà maritale, che non è più compatibile con il principio costituzionale dell’eguaglianza tra uomo e donna”* e rilevato che “*La regola secondo la quale il cognome del marito è attribuito ai «figli legittimi» può rivelarsi necessaria in pratica e non è necessariamente in contrasto con la Convenzione, tuttavia l’impossibilità di derogarvi al momento dell’iscrizione dei neonati nei registri di stato civile è eccessivamente rigida e discriminatoria nei confronti delle donne”.*

Vi è stata quindi violazione dell’articolo 14, in combinato disposto con l’articolo 8 della Convenzione. [↑](#footnote-ref-6)
7. La riduzione tiene ovviamente conto anche della avvenuta radiazione di oltre 3.500 ricorsi in materia di sovraffollamento carcerario. [↑](#footnote-ref-7)
8. Il Regolamento amichevole, previsto dall’art. 39 della Convenzione e dall’art. 62 del Regolamento CEDU, comporta la radiazione del ricorso a seguito dell’accordo raggiunto dalle parti con il consenso della Corte.

In caso di rifiuto senza giustificato motivo da parte del ricorrente della proposta di regolamento amichevole pervenuta dallo Stato convenuto (Dichiarazione unilaterale), la Corte potrà decidere – ai sensi dell’art. 62° del regolamento CEDU - di cancellare la causa dal ruolo se il Governo convenuto dichiara di riconoscere la violazione della Convenzione impegnandosi a porvi adeguato rimedio. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tuttavia, dovrebbero essere ancora pendenti circa 1.600 ricorsi in materia di ritardato pagamento degli indennizzi “Pinto”. [↑](#footnote-ref-9)
10. In particolare, desta perplessità, secondo le prime valutazioni, il rimedio acceleratorio introdotto, che non avrebbe eliminato le conseguenze delle già constatate violazioni e prevenuto altre.

Vi è il rischio, pertanto, che, seppure abbia un ambito di riferimento limitato al processo amministrativo, il monitoraggio sull’esecuzione della sentenza *Olivieri e altri c/ Italia* possa portare a un giudizio negativo di tutti quei rimedi che non dovessero dimostrare un concreto effetto utile ai fini dell’accelerazione dei processi. Le conseguenze sarebbero evidentemente gravi, poiché potrebbe riaprirsi il filone contenzioso inerente l’inefficacia del sistema interno al porre rimedio alla irragionevole durata dei processi. [↑](#footnote-ref-10)
11. Con detta sentenza, i giudici europei hanno affermato, rivendendo il loro precedente orientamento in materia, che il risarcimento del danno debba essere pari al valore venale del bene al momento dell’espropriazione, oltre interessi e rivalutazione. [↑](#footnote-ref-11)
12. A titolo di esempio, nel caso *Pratolungo Immobilare c/ Italia* il regolamento amichevole ha comportato l’esborso di circa venti milioni di euro in favore della ricorrente. [↑](#footnote-ref-12)
13. Nei casi citati, l’articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, fissando, pertanto, in maniera retroattiva i termini della questione ancora sottoposta al vaglio dei giudici. Dato che le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge n. 266/2005, quest’ultima aveva dunque regolato l’esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti. [↑](#footnote-ref-13)
14. I ricorrenti, cittadini italiani, valendosi della Convenzione italo-svizzera in materia di sicurezza sociale, avevano chiesto il trasferimento in Italia, ai fini della determinazione della pensione, dei contributi versati in Svizzera. Si consideri che tali lavoratori, a fronte di stipendi più elevati di quelli italiani, avevano versato in Svizzera contributi inferiori a quelli previsti in Italia.

L’INPS, in base all’interpretazione prevalente in giurisprudenza, avrebbe dovuto liquidare le pensioni sulla base delle retribuzioni percepite, senza considerare il minore esborso contributivo. L’Ente pensionistico sceglieva invece di tenere conto per il calcolo della minore aliquota contributiva vigente in Svizzera. Il risultato era quello di liquidare trattamenti pensionistici in misura sensibilmente inferiore rispetto alle attese dei richiedenti. Questi incardinavano svariati contenziosi innanzi al Giudice del lavoro sulla base dell’indirizzo giurisprudenziale assolutamente prevalente in materia, per il quale era irrilevante la minore aliquota contributiva applicata all’estero.

La normativa di riferimento era costituita dal d.p.r. n. 488 del 27 aprile 1968, disciplinante il sistema di calcolo delle pensioni a carico dell’assicurazione generale obbligatoria.

Il legislatore italiano interveniva con legge del 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) che forniva un’interpretazione autentica del citato d.p.r., disponendo in via retroattiva che la retribuzione pensionabile dovesse esser proporzionata alla misura dei contributi effettivamente versati anche nell’ipotesi di attività lavorativa svolta all’estero, avallando in tal modo l’interpretazione data dall’INPS. [↑](#footnote-ref-14)
15. Si tratta, in particolare, dei caratteri del sistema previdenziale, che tende alla corrispondenza fra risorse disponibili e prestazioni erogate, e dei vincoli imposti dall'art. 81 Cost. La Corte conclude, pertanto, osservando che la propria attività di bilanciamento degli interessi coinvolti è intrinsecamente differente da quella compiuta dalla Corte europea, la cui tutela avviene “*in modo parcellizzato, con riferimento a singoli diritti, i diversi valori in giuoco", mentre la Corte costituzionale "opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante*". [↑](#footnote-ref-15)
16. Nei confronti dell’Italia, i giudici di Strasburgo hanno richiamato la decisione del caso *Hirsi Jamaa e altri c/ Italia*, ricordando che lo scopo dell'art. 4 del Protocollo n. 4 è quello di impedire agli Stati membri di respingere un certo numero di cittadini di Paesi terzi senza il previo esame della loro situazione personale e senza aver dato loro la possibilità di esporre le proprie argomentazioni contrarie alla misura. La Corte ha ritenuto provata l'esistenza di una prassi consolidata di rinvii automatici e indiscriminati dall'Italia alla Grecia, prassi che non trova alcun fondamento normativo nel regolamento Dublino, osservando che: “*soltanto per la buona volontà della polizia di frontiera, le persone sprovviste di documenti intercettate in tali porti sarebbero messe in contatto con un interprete e con agenti in grado di fornire loro le informazioni minime riguardanti il diritto di asilo e la procedura pertinente; nella maggior parte dei casi, esse sarebbero affidate immediatamente ai capitani dei ferry-boat per essere ricondotte in Grecia*”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Anche la Camera dei Deputati ha istituito, presso la propria Avvocatura, un Osservatorio sulle sentenze della Corte EDU. L'attività dell'Osservatorio – come si legge sulla pagine web della Camera - si pone in relazione agli indirizzi adottati dalla Presidenza della Camera nelle precedenti legislature in ordine all'introduzione, nell'istruttoria legislativa delle Commissioni parlamentari della valutazione di compatibilità dei progetti di legge con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

 [↑](#footnote-ref-17)