



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2014

1. ANCORA SULL'INAMMISSIBILITÀ DEI RICORSI PER L'ESECUZIONE FORZATA DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (T.A.R. LAZIO, SEZ. I, 9 SETTEMBRE 2014, N. 9564)

Già nel [primo numero di questo Osservatorio](#) si è avuta l'occasione di soffermarsi sul problema dell'esecuzione forzata delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, commentando la decisione del [T.A.R. Sicilia \(Catania\) n. 424/2014](#) che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per l'ottemperanza di un regolamento amichevole concernente l'equa riparazione del danno da irragionevole durata del processo.

La più recente pronuncia del T.A.R. Lazio n. 9564/2014, nel ribadire che «le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non sono contemplate tra i titoli per l'esecuzione dei quali può essere proposta, ai sensi dell'art. 112 c.p.a., l'azione di ottemperanza», conferma e consolida l'orientamento del Giudice Amministrativo sul punto, con ciò chiudendo definitivamente la strada a nuove iniziative di analogo tenore.

Il «grimaldello» utilizzato dalla difesa del ricorrente per forzare l'impenetrabile serratura del nostro ordinamento nei confronti dell'ammissibilità degli effetti diretti prodotti dalle sentenze della Corte di Strasburgo era rappresentato, anche in questo caso, dalla previsione di cui al comma 2, lettera d) del precitato art. 112 c.p.a., che autorizza la proposizione di ricorsi per l'ottemperanza di tutti quei provvedimenti, equiparabili alle sentenze passate in giudicato, «per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza». Tuttavia, il Tribunale ha escluso che a tale pur ampia nozione possano essere validamente ricondotte le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, ritenendo, invece, la stessa riferibile «sia per ragioni storiche che sistematiche, alle decisioni dei giudici speciali nazionali per i quali l'ordinamento non abbia già previsto un autonomo meccanismo esecutivo».

Parimenti, il richiamo contenuto nella relazione di accompagnamento al codice del processo amministrativo all'osservanza dei principi del giusto processo e dell'effettività dei ricorsi, di cui agli articoli 6 e 13 della Convenzione, non giustifica, ad avviso del G.A., alcuna assimilazione delle pronunce della Corte europea a quelle dei Tribunali nazionali, tanto più che la stessa relazione non enuncia alcun criterio di collegamento o di equiparazione formale tra le due categorie di provvedimenti giurisdizionali, né chiarisce quali siano le appropriate modalità di esecuzione delle decisioni dei giudici di Strasburgo,

pur ammettendo che – almeno in alcuni casi – la loro «cogenza» deve essere valutata alla stregua «delle sentenze del Consiglio di stato irrevocabili».

In buona sostanza, la *prossimità* del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti previsto dalla CEDU rispetto alle giurisdizioni nazionali degli Stati parti – alle quali detto sistema è legato, com'è noto, da vincoli di sussidiarietà e solidarietà – non intacca la sua natura *extra ordinem*, né autorizza a disconoscere il carattere internazionale degli obblighi da esso derivanti, secondo il noto insegnamento delle sentenze «gemelle» della Corte costituzionale (confermato anche dalle SS.UU. della Suprema Corte, la quale, nell'[ordinanza n. 11826 del 16 maggio 2013](#), ha affermato che «le sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo, con le quali sono accertate e dichiarate violazioni della Convenzione e/o dei suoi Protocolli, non incidono direttamente nell'ordinamento giuridico dello Stato convenuto, vincolando invece, sul piano internazionale appunto, soltanto quest'ultimo a conformarvisi»). Sicché, è l'ordinamento statale nel suo complesso a doversi fare carico del problema dell'esecuzione, facendo ricorso di volta in volta agli strumenti giuridici (ma non necessariamente *giudiziari*) ritenuti più idonei.

È in quest'ottica, quindi, che il problema dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea va correttamente inquadrato, senza contare che la stessa Convenzione, all'art. 46, prevede uno specifico meccanismo di controllo attivabile all'occorrenza dai soggetti interessati. Tale previsione, sempre secondo il T.A.R. Lazio, «delinea, nei suoi cinque commi, un sistema compiuto, nel quale le questioni interpretative ed esecutive concernenti le decisioni della Corte sono rimesse alla Corte medesima e il controllo sulla esecuzione è attribuito al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, rientrando, infine, nelle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri del Governo della Repubblica italiana, la «promozione» degli «adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano».

Nessuna «scorciatoia», quindi, o «corsia privilegiata» per i ricorrenti vittoriosi innanzi alla Corte europea i quali, a fronte del riconoscimento formale di una somma di denaro a titolo di equa riparazione per la violazione dei loro diritti accertata dalla Corte, in caso di ingiustificato ritardo nel pagamento da parte dell'amministrazione finanziaria dello Stato convenuto non hanno altra strada che quella di rivolgersi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Si pone, nondimeno, in simili casi, il problema di valutare il grado di effettività della tutela garantita ai ricorrenti anzidetti, in particolare qualora lo Stato responsabile della violazione non si mostri adeguatamente... collaborativo. La [Relazione sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano](#), di recente pubblicazione (per un commento, si rinvia al contributo di [M. CASTELLANETA, Italia: boom di pagamenti per gli indennizzi dovuti alle violazioni della CEDU](#)), evidenzia la difficoltà in cui versa lo Stato italiano nel far fronte ai pagamenti dovuti alle vittime a titolo di equa riparazione, cresciuti da 19 a 61 milioni di euro (a tacere di quello liquidato dalla Corte europea nel caso di specie, che da solo ammonta a ben 47 milioni di euro). *Quid iuris*, pertanto, innanzi a una condotta deliberatamente dilatoria da parte dello Stato italiano, sia pur – parzialmente – giustificata dalla delicata situazione economica corrente?

Non potendo ricorrere al procedimento di esecuzione forzata, non resta, come detto, che agire secondo gli strumenti messi a disposizione dal diritto internazionale. In proposito, si può ragionevolmente ritenere che, laddove la funzione di controllo sull'esecuzione della sentenza esercitata dal Comitato dei Ministri (ovviamente anche su costante impulso del ricorrente-vittima riconosciuto vittorioso) in forza delle prerogative riconosciutegli *ex art.*

46 CEDU non produca gli effetti auspicati in tempi ragionevoli, il Comitato stesso sia legittimato, pur in assenza di un esplicito rifiuto a conformarsi al contenuto della sentenza da parte dello Stato convenuto (condizione prevista dall'art. 46, par. 4 per attivare la procedura di messa in mora), ad adire la Corte.

Senonché, una nuova pronuncia della Corte «sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1», e il susseguente rinvio del caso al Comitato dei Ministri per l'adozione delle misure necessarie ai sensi del successivo par. 5, potrebbero o tradursi in un'ulteriore dilazione del termine concesso allo Stato convenuto per provvedere al pagamento (con l'unico vantaggio per il ricorrente di ottenere un incremento della somma già dovuta, a titolo di compensazione per il disagio subito nell'attesa), o rivelarsi decisivi ai fini dell'individuazione di una soluzione sistematica del problema in esame. Non è da escludersi, infatti, che, in detta sede, la Corte europea non possa spingersi sino a indicare allo Stato ritardatario le misure da adottare per rendere effettivo (e tempestivo) l'assolvimento dell'obbligo di pagamento delle somme riconosciute a titolo di equa riparazione.

Proprio una simile pronuncia – sulla «ottemperanza del giudicato internazionale» – potrebbe auspicabilmente condurre, con la collaborazione del legislatore (o, in sua vece, della Corte costituzionale successivamente adita per la violazione dell'art. 117 Cost., sulla scorta del precedente costituito dalla nota sentenza n. [129/2008](#)), all'introduzione delle necessarie modifiche all'art. 112 c.p.a. volte al riconoscimento dell'esecutività diretta delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

NICOLA COLACINO



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2014

2. LE SENTENZE RELATIVE AI CASI ALBERTI E SABA: DUE NUOVE CONDANNE PER L'ITALIA PER VIOLAZIONE DELL'ART. 3

Ancora una volta i giudici di Strasburgo condannano l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo con due recenti sentenze del 24 giugno 2014, caso Alberti c. Italia e del 1° luglio 2014, caso Saba c. Italia.

Nel primo dei casi citati il ricorrente lamenta di essere stato vittima di violenze fisiche da parte di due carabinieri che lo avevano arrestato dopo essere intervenuti all'interno di un bar per calmare il ricorrente che si trovava in forte stato di agitazione e disturbava la barista. Il ricorrente non risponde alle richieste dei carabinieri che volevano identificarlo e continua ed oppone resistenza all'invito di dirigersi in caserma pronunciando serie minacce nei confronti dei carabinieri.

Successivamente il ricorrente viene tradotto in caserma e arrestato.

Questi i fatti sui quali c'è assoluta chiarezza, sia per ammissione stessa del ricorrente che per le testimonianze della barista.

Altrettanta chiarezza, invece, non è rinvenibile su quanto accaduto dopo. Sta di fatto che il ricorrente, così come risulta da certificati medici, presenta una serie di lesioni particolarmente gravi ed accusa i carabinieri di avergliene procurate.

Il procedimento interno generato su ricorso del Sig. Alberti contro i due carabinieri si conclude con un'archiviazione sulla base delle seguenti considerazioni: i carabinieri sono stati costretti ad usare la forza per tradurre il ricorrente in caserma; la barista testimonia l'evidente ed eccessivo stato di agitazione del ricorrente; il ricorrente avrebbe da solo potuto procurarsi le lesioni; i precedenti penali del ricorrente stanno a delineare una personalità pericolosa, instabile e non affidabile.

La Corte europea dei diritti dell'uomo conclude per la violazione dell'art. 3 sia sotto il profilo sostanziale che procedurale.

I giudici di Strasburgo, infatti, per quanto attiene al primo aspetto, pongono in luce la responsabilità dello Stato per il trattamento di ogni persona privata della libertà. E, proprio da tale responsabilità, nasce la presunzione di fatto che ogni lesione intervenuta in questo lasso di tempo sia opera del comportamento dei funzionari di polizia. Spetta al Governo fornire la prova del contrario (par. 42). La Corte ricorda che durante l'arresto il ricorso all'uso della forza da parte delle pubbliche autorità deve essere «proporzionato e necessario tenendo presente le circostanze del caso di specie», in quanto un uso della forza eccessiva è

da considerarsi lesivo della dignità umana e «costituisce in linea di principio una violazione del diritto garantito dall'articolo 3» (par. 43).

Nel caso di specie le lesioni inflitte al ricorrente non rispettano il principio di proporzionalità e vanno oltre «senza alcun dubbio la soglia di gravità richiesta perché al trattamento inflitto sia applicabile l'articolo 3 della Convenzione» (par. 44). Non si può ritenere, infatti, che tali lesioni siano il frutto della resistenza opposta dal ricorrente all'arresto e, quindi, delle conseguenti manovre di immobilizzazione effettuate dai carabinieri, in quanto si presume che le forze dell'ordine debbano essere in grado di effettuare tale operazione senza provocare ferite o danni fisici.

La Corte rileva, invece, che vi è stato un lasso di tempo abbastanza lungo (4 ore) durante il quale il ricorrente è rimasto con i due carabinieri, vale a dire tra l'uscita dal bar e il suo arrivo presso il carcere di Verona.

La Corte constata, inoltre, una violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale in quanto la norma in oggetto deve essere letta congiuntamente all'art. 1 della Convenzione (che impone agli Stati di «riconoscere ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati ... nella Convenzione»). Proprio da tale lettura congiunta deriva l'obbligo di «svolgere un'indagine ufficiale effettiva» che «deve poter portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Se ciò non fosse, nonostante la sua fondamentale importanza, il legittimo generale divieto della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti sarebbe inefficace in pratica, e in certi casi agli agenti dello Stato sarebbe possibile calpestare, godendo di una quasi impunità, i diritti delle persone sottoposte al loro controllo» (par. 61). L'inchiesta volta ad accertare gli eventuali maltrattamenti deve essere, inoltre, rapida ed approfondita e deve essere svolta in assoluta indipendenza dal potere esecutivo. Nel caso di specie la Corte rileva come tali parametri non siano stati rispettati. In particolare, si sottolinea che il ricorrente non è stato sentito dalle autorità competenti. Le indagini, pertanto, ad avviso dei giudici di Strasburgo si sono svolte in modo superficiale, focalizzando le autorità giudiziarie la loro attenzione sui fatti avvenuti all'interno del bar e non sulla ricostruzione degli avvenimenti avvenuti successivamente. La Corte, inoltre, sottolinea che l'autorità giudiziaria si sia troppo soffermata sulla personalità e i precedenti del ricorrente, «circostanza che avuto come conseguenza quella di ritenere l'interessato e le doglianze di maltrattamenti denunciate come poco credibili *a priori*» (par. 67).

Ancora più rilevante appare la constatazione della violazione dell'elemento procedurale di cui all'art. 3 nel caso Saba. In questo caso, infatti, il ricorrente, vittima di maltrattamenti da parte di agenti della polizia penitenziaria durante una ribellione dei detenuti avvenuta nel carcere di Sassari, aveva visto già accertare tali avvenimenti da parte dell'autorità giudiziaria nazionale. Sotto questo profilo, quindi, la Corte interviene solo per stabilire la qualificazione giuridica del trattamento, se, cioè, debba essere qualificato come tortura ovvero trattamento inumano ovvero degradante e conclude per tale ultima accezione in quanto ritiene che in assenza (per ammissione dello stesso ricorrente) di atti di violenza fisica e di percosse il trattamento in questione «non possa essere qualificato come tortura psicologica. In compenso, si osserva che tale trattamento era volto ad avvilito e umiliare l'interessato in un contesto di forte tensione emotiva in cui i detenuti potevano legittimamente temere per la loro sorte. Il ricorrente ha dovuto provare sentimenti di paura, ansiosità e inferiorità, il che permette alla Corte di qualificare l'incidente in questione come un trattamento degradante, vietato in quanto tale dall'articolo 3 della Convenzione».

Appare, invece, più interessante la constatazione dell'avvenuta violazione dell'elemento procedurale, in quanto sotto questo profilo la Corte rammenta che «in virtù dell'art. 19 della Convenzione e conformemente al principio secondo cui la Convenzione deve garantire dei diritti non teorici o illusori ma concreti ed effettivi, la Corte deve assicurarsi che lo Stato adempia in maniera idonea all'obbligo che su di esso incombe di tutelare i diritti delle persone sottoposte alla sua giurisdizione (...). Pertanto, se la Corte riconosce il ruolo delle corti e dei tribunali nazionali nella scelta delle sanzioni da infliggere ad agenti dello Stato in caso di maltrattamenti da essi inflitti, essa deve mantenere la propria funzione di controllo e intervenire qualora esista una sproporzione evidente tra la gravità dell'atto e la sanzione inflitta» (par. 77). La Corte ricorda, inoltre, l'importanza che tali procedimenti non cadano in prescrizione e che i soggetti coinvolti siano sospesi dalle loro funzioni durante la fase istruttoria e fino all'esito del processo e che siano rimossi dalle loro cariche in caso di condanna.

Nel caso di specie la Corte constata che le lungaggini del procedimento hanno determinato la decisione di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione nei confronti di sette imputati e per quanto riguarda le dieci condanne pronunciate nell'ambito del rito abbreviato, la Corte ritiene che, vista l'entità delle pene i giudici nazionali non abbiano considerato la gravità dei fatti commessi dagli imputati nella loro veste di funzionari dello Stato. Inoltre, con riferimento alla questione della sospensione dalle funzioni, la Corte constata che il Governo non dà spiegazioni in merito e che le sanzioni disciplinari intervenute a seguito della condanna risultano essere molto lievi e, in ogni caso, nessuno degli interessati è stato rimosso dalle funzioni a seguito della condanna. Per tali motivi «la Corte ritiene che le varie misure adottate dalle autorità nazionali non abbiano soddisfatto pienamente la condizione di un'inchiesta approfondita ed effettiva, stabilita nella sua giurisprudenza. In queste circostanze, è opportuno respingere l'eccezione preliminare del Governo relativa alla perdita della qualità di vittima e concludere che vi è stata violazione dell'elemento procedurale dell'articolo 3 della Convenzione».

Come è evidente l'importanza delle due sentenze in oggetto, rilevanti sotto diversi aspetti della violazione dell'art. 3, rileva, per il nostro ordinamento, in ragione dell'attualità del tema del comportamento delle forze dell'ordine in ordine a casi di maltrattamenti (accertati o presunti) nei confronti di persone poste in stato di privazione delle libertà. E ciò appare ancora più significativo ove si consideri il dettato della nostra Costituzione in cui all'art. 13, co. 4 si legge che «è punita ogni forma di violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà» e ovi si consideri altresì che la Corte europea dovrà pronunciarsi su casi riguardanti i fatti avvenuti all'interno della scuola Diaz e della caserma di Bolzaneto a seguito degli episodi del G 8 di Genova del 2001.

FRANCESCA PERRINI