



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
 Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
 Ordre juridique international et Droits de l'Homme

### OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 1/2014

#### *Premessa*

L'Osservatorio *L'Italia e la CEDU*, curato dal Dott. Nicola Colacino con la collaborazione della Dott.ssa Francesca Perrini e della Dott.ssa Anna Pitrone, si propone di esaminare, sulla base della periodicità bimestrale della Rivista, le principali novità derivanti dalla partecipazione dell'Italia al sistema di protezione dei diritti dell'uomo instaurato dalla CEDU.

A tal fine, l'Osservatorio presenterà commenti e brevi annotazioni riguardanti sia le sentenze della Corte di Strasburgo emesse nei confronti dell'Italia, sia la giurisprudenza dei Tribunali e delle Corti nazionali in materia di applicazione delle norme della CEDU nell'ordinamento italiano, sia, infine, ogni altro atto interno (di natura legislativa e amministrativa) o internazionale (in particolare, le risoluzioni del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa) direttamente rilevante nell'ambito dei rapporti tra l'Italia e la CEDU.

La scelta metodologica condivisa dai curatori dell'Osservatorio è quella di offrire alcuni spunti di approfondimento sulle questioni ritenute – a giudizio dei medesimi – di maggiore interesse, non già quella di fornire una rassegna generale delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e dei Tribunali nazionali in materia.

In questa prospettiva, l'Osservatorio, già nella sua attuale configurazione, è aperto alle segnalazioni di studiosi e giuristi che, a vario titolo, intendano contribuire con proprie riflessioni allo sviluppo delle tematiche oggetto di trattazione. Note e commenti potranno essere inviati alla redazione della Rivista, avendo cura di specificarne la destinazione per l'Osservatorio *L'Italia e la CEDU*. (N.C.)

\*\*\*

**LA SENTENZA CONTRADA: L'ITALIA CONDANNATA DALLA CORTE EUROPEA PER VIOLAZIONE DELL'ART. 3 (CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 11 FEBBRAIO 2014, CONTRADA C. ITALIA, RIC. N. 7509/08)**

Il 31 gennaio 2008 il Sig. Bruno Contrada, deposita un ricorso presso la Corte europea dei diritti dell'uomo in cui lamenta la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 3 della Convenzione relativo al divieto di trattamenti crudeli, inumani e degradanti.

I fatti all'origine del ricorso sono i seguenti. Con sentenza del 5 aprile 1996, il tribunale di Palermo ha condannato il ricorrente ad una pena di dieci anni di reclusione per il reato di concorso esterno in associazione mafiosa. Il tribunale ha accertato che, tra il 1979 ed il 1988, il ricorrente, nella sua veste di funzionario di polizia, capo di gabinetto dell'alto commissario per la lotta contro la mafia e di direttore aggiunto dei servizi segreti civili (SISDE), aveva sistematicamente contribuito alle attività criminali dell'associazione mafiosa "cosa nostra". In particolare, il tribunale ha rilevato che il Sig. Contrada aveva fornito ai membri della suddetta associazione criminale informazioni in merito a indagini di polizia che li riguardavano direttamente. La sentenza del tribunale si è basata su numerose testimonianze e prove documentali, nonché sulle informazioni fornite dai pentiti.

Contro la decisione del tribunale di primo grado il ricorrente ha proposto ricorso in appello, lamentando la violazione del principio di irretroattività della legge penale, in quanto, al momento in cui si erano verificati i fatti contestati, il diritto penale italiano non contemplava il reato di concorso esterno in associazione mafiosa. Con sentenza del 4 maggio 2001, la Corte d'appello di Palermo ha ribaltato il giudizio di primo grado pronunciando sentenza di assoluzione perché il fatto non sussisteva. Nelle motivazioni la Corte di appello non ha fatto riferimento alla questione sollevata dal ricorrente (il cui comportamento, in quanto pubblico ufficiale, era anomalo e suscettibile di provvedimenti disciplinari) relativamente al principio di irretroattività della legge penale, ma fondava il suo ragionamento sulla scarsa attendibilità dei pentiti, in quanto spesso si trattava di soggetti che lo stesso ricorrente aveva fatto arrestare e che, quindi, potevano essere mossi da ragioni di vendetta nel rilasciare le loro testimonianze.

A questo punto il procuratore generale proponeva ricorso in Cassazione. Con sentenza del 12 dicembre 2002 la Corte di Cassazione annullava la sentenza della Corte d'Appello per insufficienza di motivazioni.

Una nuova camera della Corte d'Appello di Palermo con sentenza del 25 febbraio 2006 confermava la sentenza di primo grado, sulla base di nuove testimonianze e prove documentali e dando un maggiore rilievo alle deposizioni che la precedente decisione di secondo grado non aveva sufficientemente valorizzato.

Il ricorrente proponeva un nuovo ricorso in Cassazione, respinto con sentenza del 10 maggio 2007.

Il giorno seguente il ricorrente veniva, quindi, arrestato e tradotto nella prigione militare di Santa Maria Capua Vetere. Già il 20 agosto 2007 il ricorrente inviava una lettera al magistrato di sorveglianza con la quale si elencavano le numerose patologie di cui il Sig. Contrada era affetto. Con certificato del 1° ottobre 2007 un medico dell'istituto penitenziario ha riscontrato l'esistenza di alcune delle patologie indicate dal ricorrente (tra le quali ischemia cerebrale, cardiopatia, diabete, depressione).

Il 24 ottobre 2007 il ricorrente presentava istanza di scarcerazione o di rinvio dell'esecuzione della pena depositando presso il giudice di sorveglianza tre rapporti medici (due richiesti dal ricorrente e uno dal medico dell'istituto penitenziario) attestanti le varie patologie di cui il ricorrente era affetto e l'incompatibilità dello stato di salute con le condizioni di detenzione. La richiesta fu rigettata con decisione del giudice di sorveglianza in data 12 dicembre 2007.

Una seconda richiesta fu presentata il 17 dicembre 2007. Anche in questo caso due rapporti medici dell'ufficiale sanitario dell'istituto penitenziario confermavano l'incompatibilità tra lo stato di salute del ricorrente e le condizioni di detenzione. Con decisione del 28 dicembre 2007 il giudice rigettava anche questa richiesta (in quanto nel caso di specie la detenzione non impediva comunque il ricorso ai necessari trattamenti sanitari) ed autorizzava il ricovero del ricorrente affinché questi potesse effettuare gli esami medici di cui aveva bisogno.

Venivano, altresì, rigettate una terza e quarta richiesta del ricorrente all'inizio del 2008.

Nel frattempo si pronunciava anche il tribunale ordinario (in data 15 gennaio 2008) rigettando il ricorso del Sig. Contrada in virtù del fatto che le sue condizioni depressive non erano da considerarsi conseguenza delle precarie condizioni di salute ma derivavano, piuttosto, dalla sua condizione di detenzione e, in ogni caso, non erano di una gravità tale da richiedere ulteriori provvedimenti.

Anche la Corte di Cassazione respingeva le richieste del ricorrente con sentenza del 5 maggio 2008.

Successivamente, in seguito ad altre istanze avanzate dal Sig. Contrada, il tribunale ordinario concedeva gli arresti domiciliari per un periodo di sei mesi, tenuto conto dell'aggravarsi delle condizioni di salute e della necessità di dover rispettare i principi umanitari ed il diritto alla salute garantito dalla Costituzione.

Altri ricorsi si sono susseguiti nel tentativo del ricorrente di ottenere la riduzione della pena ad un anno con la possibilità di scontarla nella propria abitazione.

La vicenda giudiziaria termina con la sentenza della Corte di Cassazione del 23 dicembre 2009 con la quale le richieste avanzate dal ricorrente venivano rigettate.

Il Sig. Contrada fu rimesso in libertà l'11 ottobre 2012 dopo avere finito di scontare la sua pena.

La Corte europea dei dritti dell'uomo chiamata a giudicare della presunta violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ai sensi del quale nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani e degradanti, richiama la sua precedente giurisprudenza in base alla quale, affinché possa ricorrere un'ipotesi di violazione dell'art. 3, è necessario che il trattamento contestato presenti un minimo di gravità. L'individuazione di tale *minimum* non può essere fornita in termini assoluti, ma dipende da una serie di elementi, che riguardano in particolare la durata del trattamento e le sue conseguenze fisiche o psichiche, oltreché il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima (Price c. Regno Unito, par. 24; Mouisel c. Francia, par. 37; Gennadi Naoumenko c. Ucraina, par. 108). Le prove di tali trattamenti devono essere sufficientemente documentate «au-delà de tout doute raisonnable».

Secondo la Corte di Strasburgo, affinché una pena o un trattamento possano essere considerati inumani o degradanti, occorre che la sofferenza o l'umiliazione vadano al di là di ciò che inevitabilmente comporta una qualsiasi forma di trattamento o pena legittima (Jalloh c. Germania, par. 68).

In particolare, per quanto concerne le persone private della libertà, l'art. 3 impone allo Stato l'obbligo positivo di garantire ad ogni detenuto condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana e di assicurare che le modalità di esecuzione della pena non sottopongano il soggetto ad uno stress o ad una prova di intensità tale che vada oltre l'inevitabile livello di sofferenza che già di per sé la condizione di detenzione comporta. Occorre, inoltre, che la salute ed il benessere del detenuto siano assicurate in maniera adeguata specie sotto il profilo dell'assistenza medica (Kudla c. Polonia, par. 94, Riviere c. Francia, par. 62). La mancanza di cure mediche adeguate e, più in generale, la detenzione di una persona malata in condizioni inappropriate, può in linea di principio costituire un trattamento contrario all'art. 3 (Ilhan c. Turchia, par. 87 e Gennadi Naoumenko c. Ucraina, par. 112).

In particolare, vengono in rilievo tre elementi al fine di esaminare la compatibilità tra lo stato di salute precario e il mantenimento in detenzione: la condizione del detenuto, la qualità delle cure prestate, l'opportunità di mantenere la detenzione avendo appurato lo stato di salute del soggetto (Farbtuhs c. Lettonia, par. 53 e Sakkopoulos c. Grecia, par. 39).

Nel caso di specie la Corte riconosce che il ricorrente era affetto da una serie di gravi e complesse patologie e che aveva richiesto ripetutamente di poter usufruire degli arresti domiciliari ottenendoli solo una volta nel luglio 2008 dopo nove mesi dalla relativa istanza. La Corte constata inoltre che numerosi rapporti medici redatti anche da ufficiali sanitari dello stabilimento penitenziario e depositati presso le istanze competenti accertano tutti in maniera costante e univoca l'incompatibilità tra lo stato di salute del ricorrente e il regime di detenzione al quale questi era sottoposto.

Alla luce di tali elementi la Corte ritiene che l'aver mantenuto il ricorrente in condizioni di detenzione sia da considerarsi incompatibile con la proibizione dei trattamenti inumani e degradanti (Farbtuhs c. Lettonia, parr. 55-61; Paladi c. Moldavia, parr. 71-72, Scoppola c. Italia, parr. 45-52, Cara Damiani c. Italia, parr. 69-78), concludendo che vi è stata violazione dell'art. 3.

FRANCESCA PERRINI

\*\*\*

**LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO APRE ALLA POSSIBILITÀ DI PROCEDERE AD UNA ADOZIONE «MITE» (CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 21 GENNAIO 2014, ZHOU C. ITALIA, RIC. N. 33773/11)**

Con sentenza del 21 gennaio 2014 nel caso Zhou c. Italia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 8 della Convenzione europea, che sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Il ricorso, presentato da una cittadina cinese residente in Italia dal 2000, prende le mosse dalla messa in stato di adottabilità del figlio della ricorrente, e dalla conseguente rottura dei rapporti fra il minore e la madre.

La ricorrente, madre di altri due bambini mandati a vivere in Cina dai nonni, veniva lasciata dal compagno durante la terza gravidanza e al momento del parto, nel 2004, subiva un'ischemia; veniva dunque presa in carico dai servizi sociali e ospitata in una struttura

pubblica a Padova. Trovato un lavoro a Belluno, era costretta a lasciarlo in assenza di una sistemazione del bambino in una struttura pubblica; rientrava dunque a Padova, dove trovava lavoro in ospedale. In accordo con i servizi sociali, tenuto conto degli orari lavorativi della madre, il bambino veniva affidato ad una famiglia, che dopo soli tre mesi comunicava di non poter più prendersi cura del minore, che tornò a vivere con la madre; la ricorrente, senza informare i servizi sociali, decideva di affidare il minore ad una coppia di vicini durante i suoi turni di lavoro. Venuti a conoscenza di questa situazione i servizi sociali la segnalavano al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori di Venezia; il Tribunale affidava dapprima il minore ad una famiglia, concedendo alla madre il diritto di visita, e in seguito, alla luce di perizie secondo cui gli incontri con la madre turbavano il minore, sospendeva completamente le visite. Dopo apposito reclamo della madre, la corte d'appello di Venezia revocava il decreto del Tribunale e incaricava i servizi sociali di organizzare gli incontri tra madre e figlio, osservando come tali incontri non turbassero il bambino, le cui difficoltà semmai erano da attribuirsi alla situazione di incertezza sulla sua collocazione. Dopo poco più di un anno, alla luce di nuove perizie, dalle quali emergeva l'incapacità della madre di affiancare serenamente il figlio nel processo di crescita, il tribunale di Venezia ordinava nuovamente l'interruzione degli incontri e dichiarava il minore "adottabile". La madre dunque ricorreva nuovamente alla Corte di appello, chiedendo di poter continuare a incontrare il figlio e, per il tramite del curatore del bambino, chiedeva di procedere ad un'adozione "mite", che le permettesse di mantenere un legame con il figlio.

La Corte di appello, verificato che l'istituto dell'adozione "mite" non era previsto da alcuna legge, ma solo applicato per via interpretativa da taluni tribunali, tenuto conto che dalle perizie emergeva l'impossibilità della madre di prendersi cura del figlio, confermava lo stato di adottabilità del minore.

La madre dunque ricorreva alla Corte di Strasburgo, senza tentare un ricorso in cassazione, ritenendo che non avrebbe avuto alcun effetto, ipotesi confermata dalla stessa Corte europea che, sulla ricevibilità del ricorso, ed in particolare sulla tesi del Governo italiano secondo cui la ricorrente non avrebbe esaurito le vie di ricorso interne, osservava, alla luce del vuoto giuridico messo in luce dal Tribunale di Venezia in merito all'adozione "mite" richiesta dalla ricorrente, che nel caso di specie un eventuale ricorso in cassazione non avrebbe potuto rispondere in modo efficace alle rimostranze della ricorrente.

La ricorrente lamentava la violazione degli artt. 6, 8 e 13 della Convenzione europea; la Corte ha però ritenuto di riunire tutti i profili nell'ambito del diritto al rispetto alla vita privata e familiare, sancito all'art. 8, che la ricorrente riteneva violato dalla messa in stato di adottabilità del figlio, soprattutto perché l'adozione le impediva di avere con lui alcuna relazione o contatto.

Come è noto esiste un'ampia giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'art. 8, secondo cui peraltro la disposizione in oggetto imporrebbe agli Stati sia degli obblighi negativi, di non ingerenza nella sfera privata e familiare degli individui, sia obblighi positivi, che si traducono in misure inerenti al rispetto della vita familiare; così ad esempio dove esiste un vincolo di natura familiare, lo Stato deve agire al fine di permettere a tale vincolo di svilupparsi (*Marckx c. Belgio*; *Airey c. Irlanda*; *X e Y c. Paesi Bassi*; *Olson c. Sueda*).

Ora nel caso di obblighi negativi la Corte dovrà verificare se vi è stata un'ingerenza, se l'ingerenza era prevista dalla legge e motivata da una delle esigenze imperative di carattere generale elencate al par. 2 dell'art. 8, e, infine, se l'esigenza imperativa di carattere generale è stata perseguita in modo proporzionato; nel caso di obblighi positivi, la Corte dovrà

verificare se le autorità nazionali hanno fatto tutto ciò che si poteva ragionevolmente pretendere da parte loro. Nel caso di specie, la Corte osserva come spetti a ciascuno Stato contraente l'obbligo di offrire un quadro giuridico adeguato e sufficiente a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'art. 8 della Convenzione, ed alla Corte di verificare se nell'applicazione e nell'interpretazione di tali norme le autorità nazionali rispettino i principi di cui all'art. 8, in particolare tenendo conto dell'interesse superiore del minore.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte osserva come nel caso in esame le autorità italiane non abbiano sufficientemente facilitato i contatti fra la ricorrente ed il figlio, né abbiano adottato le misure necessarie a preservare e favorire il rapporto fra i due; in particolare secondo i giudici di Strasburgo, gli esperti non hanno esaminato le effettive possibilità di miglioramento delle capacità della ricorrente a prendersi cura del figlio. Come peraltro già affermato dalla Corte, infatti, il ruolo delle autorità di protezione sociale deve essere quello di aiutare le persone in difficoltà, consigliandole ad esempio circa le possibilità di ottenere gli strumenti per superare i disagi (*Saviny c. Ukraine*; *R.M.S. c. Espagne*); nel caso di persone vulnerabili, le autorità devono inoltre assicurare una maggiore protezione (*B. c. Romania*; *Todorova c. Italia*).

La Corte inoltre pone l'attenzione sulla specifica richiesta della ricorrente di procedere ad una adozione "mite", al fine di mantenere i legami con il figlio; pur riconoscendo il fatto che il rifiuto del Tribunale di procedere in tal senso è giustificato dall'assenza nella legislazione italiana dell'istituto, la Corte infatti richiama l'interpretazione estensiva che altri tribunali hanno dato alle norme vigenti, al fine di procedere a tale tipo di adozione.

L'adozione mite nasce nel 2003 come sperimentazione, autorizzata dal CSM, del Tribunale per i minorenni di Bari, ed intende salvaguardare il minore che si trovi in una situazione in cui la famiglia di origine risulti solo parzialmente ma permanentemente inidonea a rispondere ai suoi bisogni educativi, senza che vi sia stato alcun abbandono. In casi del genere l'unica soluzione prevista dalla legge è l'affidamento, che come è noto, si caratterizza per la sua temporaneità; si tratta del caso che nella terminologia della giustizia minorile è designato come «semiabbandono permanente». «Si fa riferimento alle situazioni nelle quali la famiglia del minore è più o meno insufficiente rispetto ai suoi bisogni, ma ha un ruolo attivo e positivo, che non è opportuno venga cancellato totalmente. Nello stesso tempo, non vi è alcuna ragionevole possibilità di prevedere un miglioramento delle capacità della famiglia, tale da renderla idonea a svolgere il suo compito educativo in modo sufficiente, magari con un aiuto esterno curato dai servizi sociali. Queste situazioni di carenza della famiglia solo parziale, ma permanente, non sono contemplate dalla legge. La recente riforma dell'adozione nazionale, entrata in vigore nel 2001 (legge n. 149 del 2001) non ha preso in considerazione "questo problema"» (Tribunale dei Minorenni di Bari, 7 maggio 2008 - Pres. e Rel. Occhiogrosso).

La base giuridica dell'adozione mite è stata ritrovata in un'interpretazione estensiva della lettera d) dell'art. 44 della L. n. 184 del 1983 (e succ. mod.), secondo cui i minori possono essere adottati anche "quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo"; secondo il Tribunale di Bari, infatti, tale disposizione va coordinata con la prima frase dello stesso art. 44, comma 1, secondo cui i minori possono essere adottati, anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'art. 7, e cioè quando non vi è una situazione di abbandono tale che comporti la loro dichiarazione di adottabilità; la lettera d) dell'art. 44, inoltre, va coordinata con gli artt. 45 e 46 della stessa legge, in base ai quali, in questa, come in tutte le altre ipotesi di cui all'art.44, non si esige il presupposto della situazione di abbandono morale e materiale del minore, ma solo il consenso dei genitori o del tutore

all'adozione ovvero la circostanza che i genitori non esercitino la potestà sul figlio e quindi, nella grande maggioranza dei casi, che sia stata pronunciata nei loro confronti un provvedimento di decadenza dalla potestà genitoriale; in altre parole, è necessario un livello di abbandono del minore da parte dei genitori certamente grave, ma non tanto grave da comportare la sua dichiarazione di adottabilità.

Come messo in rilievo dallo stesso Tribunale di Bari «È stato infatti affermato che la dichiarazione di adottabilità è l'extrema ratio, in presenza di un'accertata ed irreparabile situazione di abbandono (Cass. sez. I, 14 aprile 2006 n.8877); che essa non è il mezzo per ovviare a carenze genitoriali (Cass. Sez. I, 21 settembre 2000 n. 12491); che l'accertamento dell'esistenza di carenze materiali e affettive tali da integrare il grave pregiudizio del minore non comporta sacrificio della primaria esigenza che il minore cresca nella sua famiglia di origine, esigenza non sanabile nemmeno in costanza di evidente inadeguatezza dell'assistenza e di atteggiamenti patologici (quali l'iperaffettività, l'ossessività esagerata, la chiusura verso il mondo esterno del genitore (Cass. Sez. I, 19 marzo 2002 n. 3988)».

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che le autorità italiane non hanno rispettato i loro obblighi prima di considerare la soluzione di una rottura del legame familiare e non hanno compiuto gli sforzi adeguati e sufficienti per rispettare il diritto della ricorrente a vivere con il suo bambino, violando il suo diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8.

ANNA PITRONE

\*\*\*

**L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO TRA (MOLTA) FORMA E (POCA) SOSTANZA: IL GIUDICE AMMINISTRATIVO DICHIARA INAMMISSIBILE LA RICHIESTA DI OTTEMPERANZA DI UN REGOLAMENTO AMICHEVOLE PER L'EQUA RIPARAZIONE DEL DANNO DA IRRAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO (T.A.R. SICILIA - CATANIA, SEZ. II, 6 FEBBRAIO 2014, N. 424).**

La difficile ricerca di un punto di equilibrio nell'assetto delle relazioni tra la Corte di Strasburgo e i giudici nazionali è testimoniata da una recente sentenza del giudice amministrativo che ha dichiarato inammissibile il ricorso per l'ottemperanza di un regolamento amichevole concluso tra il Governo italiano e un individuo vittima della violazione dell'art. 6 della CEDU, in relazione al profilo dell'irragionevole durata del processo.

Il ricorrente aveva ottenuto una pronuncia favorevole da parte della Corte d'Appello di Messina, a seguito dell'accertamento della violazione dell'art. 3 della legge n. 89/2001 (cd. «legge Pinto») con riferimento all'irragionevole durata di un giudizio precedentemente instaurato innanzi al T.A.R. Sicilia, ottenendo il riconoscimento della somma di € 3.000,00 oltre le spese processuali a titolo di equa riparazione. Nonostante tale riconoscimento, il ricorrente era successivamente costretto a rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (ric. n. 53239/10, Cappello c. Italia), lamentando l'inefficacia del rimedio esperito sotto il

profilo della violazione sia degli articoli 6 e 1 del Protocollo n. 1, per via della mancata esecuzione della decisione *ex* «Pinto», sia dell'art. 13 della CEDU.

Nelle more del giudizio innanzi alla Corte europea, il governo italiano e il ricorrente concludevano un regolamento amichevole mediante il quale il convenuto si impegnava a corrispondere, nel termine di tre mesi, ulteriori somme a titolo di compensazione per il danno morale derivante dal ritardo nell'esecuzione della decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, a fronte della rinuncia da parte del ricorrente a far valere ogni altra eventuale pretesa derivante dai fatti posti all'origine della controversia.

Com'è noto, la possibilità di una «composizione amichevole» della controversia è disciplinata dall'art. 39 della Convenzione, in base al quale la Corte è tenuta a «mettersi a disposizione» delle parti in ogni stato della procedura, affinché queste possano pervenire a una soluzione bonaria «che si fondi sul rispetto dei diritti dell'uomo quali sono riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli» (par. 1). Qualora ciò avvenga, «la Corte cancella il ricorso dal ruolo mediante una decisione che si limita a una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata» (par. 3) e la decisione è trasmessa al Comitato dei Ministri «che sorveglia l'esecuzione dei termini della composizione amichevole quali figurano nella decisione» (par. 4). Gli articoli 62 e 62A del regolamento della Corte specificano il contenuto di tale disciplina, anche per i casi in cui la cancellazione del ricorso dal ruolo consegua, non già alla comune accettazione di tale accordo bonario, ma a un'esplicita richiesta della parte contraente interessata, accompagnata da una «dichiarazione che riconosce chiaramente che vi è stata violazione della Convenzione nei confronti del ricorrente» e dall'impegno della parte medesima «a fornire una riparazione adeguata e, eventualmente, a prendere le necessarie misure correttive» (così l'art. 62A, par. 1.b).

Nel caso di specie, la Corte europea, preso atto della dichiarazione «de règlement amiable» sottoscritta dalle parti – e verificatane la conformità al rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione – stabiliva la cancellazione del ricorso dal ruolo, in applicazione dell'art. 39.

Tuttavia, neanche l'accordo bonario concluso in pendenza del giudizio innanzi alla Corte europea veniva eseguito. Riferisce, infatti, la pronuncia in commento che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, dopo aver avviato «l'esecuzione della predetta decisione [*rectius*: del regolamento amichevole stipulato *inter partes*], invitando l'interessato [...] a produrre documenti e a fornire le coordinate bancarie», non provvedeva al pagamento del dovuto. Il ricorrente, pertanto, si rivolgeva al T.A.R. Sicilia, competente per territorio, per l'esecuzione forzata della decisione della Corte europea, a suo parere riconducibile agli «altri provvedimenti» equiparabili alle sentenze passate in giudicato «per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza» di cui all'art. 112, comma 2, lettera d) del cod. proc. amm.

Il Tribunale adito, valutata la propria competenza, dichiarava però l'inammissibilità del ricorso di ottemperanza, sul presupposto che «le decisioni della Corte europea non sono assimilabili ad un titolo esecutivo giudiziale suscettibile di esecuzione forzata nei confronti dello Stato contraente condannato dalla Corte, poiché nessuna disposizione della Convenzione prevede meccanismi esecutivi diretti di tali provvedimenti». Di qui l'*in conoscibilità* della decisione resa nell'ambito del giudizio innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo da parte «di alcuna autorità giudiziaria nazionale».

Il formalismo che assiste la decisione del Giudice amministrativo trova fondamento – per esplicita ammissione dello stesso Tribunale – in un precedente *obiter dictum* delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cass. civ., SS. UU, Ord. 16.5.2013, n. 11826) che, in un'ordinanza emessa all'esito di una procedura di regolamento di giurisdizione, avevano



chiarito come, in conformità alle pertinenti disposizioni della CEDU, la risoluzione delle questioni attinenti all'interpretazione delle sentenze della Corte europea dovesse essere rimessa in via definitiva alla stessa Corte, così come il controllo sulla relativa esecuzione dovesse farsi rientrare nella competenza esclusiva del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Sul punto, la Suprema Corte aveva incidentalmente ricordato che se il Giudice italiano, «nell'esercizio della propria giurisdizione sul singolo caso sottopostogli», ha l'obbligo di conformarsi all'orientamento della Corte europea ai fini dell'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli (cioè sulla base del «canone ermeneutico dell'interpretazione della norma interna in senso “convenzionalmente conforme”», di cui agli articoli 32, par. 1, della Convenzione e 117, comma 1, della Costituzione), fatta salva la possibilità di investire la Corte costituzionale di una questione di costituzionalità derivante da tale interpretazione, il medesimo organo «non ha invece giurisdizione quanto all'interpretazione della singola e specifica sentenza della Corte di Strasburgo, al fine di stabilire se la stessa sia stata esattamente eseguita dallo Stato (Governo) italiano, internazionalmente obbligato a conformarsi alla sentenza medesima».

In buona sostanza, l'insindacabilità da parte del giudice nazionale, non già del contenuto degli obblighi derivanti dalle sentenze della Corte di Strasburgo (suscettibili, in ultima analisi, di una «ponderazione» con i principi costituzionali in caso di conflitto), ma delle relative modalità di esecuzione da parte dello Stato convenuto, costituisce – secondo la Suprema Corte – un portato dell'obbligo di conformazione alle sentenze medesime, di cui all'art. 46, par. 1, della Convenzione (a sostegno di tale impostazione la Corte richiama le sentenze della Corte costituzionale nn. 264 del 2012, 80 del 2011, 349 e 348 del 2007). Si aggiunga a ciò che la vigilanza sulla corretta esecuzione di detti obblighi, ai sensi del successivo par. 2 dell'art. 46, è formalmente rimessa a un organo «politico» di natura internazionale qual è il Comitato dei Ministri, fatta salva la possibilità di reinvestire la Corte europea di una questione interpretativa, ai sensi del par. 3.

L'approccio «dualista» seguito dalla Suprema Corte – e fatto proprio dal Giudice dell'ottemperanza – è senz'altro corretto e trova ulteriore conferma nel contenuto del precitato par. 4 dell'art. 39 della CEDU, che dispone la trasmissione della decisione della Corte europea (di cancellazione della causa dal ruolo all'esito della conclusione di un regolamento bonario) al Comitato dei Ministri, affinché detto organo possa vigilare sulla «esecuzione dei termini della composizione amichevole quali figurano nella decisione». In questa prospettiva, pertanto, ai ricorrenti vittoriosi che siano costretti a sollecitare l'esecuzione delle decisioni della Corte europea non rimane che rivolgersi direttamente al Comitato dei Ministri (in conformità alle indicazioni contenute nelle *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*, adottate dal Comitato dei Ministri il 10 maggio 2006), ovvero alla stessa Corte europea, richiedendo, entro un anno dall'emanazione della sentenza, una nuova pronuncia sull'interpretazione (tale procedura è disciplinata dall'art. 79 del Regolamento della Corte).

D'altro canto, si può osservare come, nel caso di specie, non venisse in rilievo alcun problema di interpretazione degli obblighi derivanti dalla decisione della Corte europea, bensì di mero inadempimento dei medesimi da parte dello Stato italiano. Pertanto, l'unico rimedio «efficace» esperibile dal ricorrente – al netto dei limiti derivanti dalla natura diplomatica e non giurisdizionale dell'organo adito – sarebbe stato quello del ricorso al Comitato dei Ministri per sollecitare una rapida definizione della vicenda.

In ultima analisi, la decisione del T.A.R. Sicilia appare formalmente condivisibile, sebbene fortemente limitativa sul piano della tutela «sostanziale» dei diritti del ricorrente. Né può

sorprendere la circostanza che il Giudice amministrativo non abbia inteso attribuire, in base a un principio di effettività della tutela, alcun rilievo giuridico autonomo al regolamento amichevole concluso tra le parti, in luogo della pronuncia della Corte. Se è vero, infatti, che, in questi casi, la sentenza non ha un contenuto propriamente decisorio, ma si limita a prendere atto della previa conclusione dell'accordo e a disporre la cancellazione della causa dal ruolo – con ciò relegando la Corte allo svolgimento di una funzione essenzialmente «notarile» – è altrettanto vero che il tenore letterale del citato art. 39 della CEDU non lascia un margine di interpretazione sufficiente per attribuire al regolamento amichevole *ex se* un'efficacia esecutiva autonoma.

NICOLA COLACINO