

**BOLLETTINO DI INFORMAZIONE**  
**SULLA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI**  
**SOVRANAZIONALI EUROPEE**

gennaio 2013

a cura di *Ornella Porchia e Barbara Randazzo*

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

**1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia**

**Art. 3 CEDU (Divieto di trattamenti inumani e degradanti)**

**Art. 46 CEDU (Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze)**

*a) Torreggiani e altri c. Italia – Seconda sezione, sentenza dell'8 gennaio 2013 (ricc. nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10)*

*Sovrappopolamento carcerario: violazione strutturale*

**2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi**

**Art. 2 CEDU (Diritto alla vita)**

**Art. 46 CEDU (Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze)**

*a) R.R. e altri c. Ungheria – Seconda sezione, sentenza del 4 dicembre (ric. n. 19400/11)*

*Esclusione di testimoni esposti al rischio di ritorsioni da programmi di protezione: violazione strutturale*

**Art. 3 CEDU (Divieto di trattamenti inumani e degradanti)**

**Art. 5 CEDU (Diritto alla libertà e alla sicurezza)**

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**Art. 13 CEDU (Diritto ad un ricorso effettivo)**

*b) El-Masri c. “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia” – Grande camera, sentenza del 13 dicembre 2012 (ric. n. 39630/09)*

*Individuo sospettato di legami con ambienti terroristici – atti di tortura, maltrattamenti e consegna segreta commessi dalle autorità: violazioni*

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

*c) Michaud c. Francia – Quinta sezione, sentenza del 6 dicembre 2012 (ric. n. 12323/11)*

*Segreto professionale e obbligo di segnalazione di operazioni sospette gravante sugli avvocati nell'ambito della lotta al riciclaggio: non violazione*

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**Art. 1 Protocollo n. 1 (Protezione della proprietà)**

d) *Flamenbaum e altri c. Francia – Quinta sezione, sentenza del 13 dicembre 2012 (ricc. nn. 3675/04 e 23264/04)*

*Inquinamento acustico e prolungamento della pista principale dell'aeroporto: non violazioni*

#### **Art. 10 CEDU (Libertà di espressione)**

e) *Ahmet Yildirim c. Turchia – Seconda sezione, sentenza del 18 dicembre 2012 (ric. n. 3111/10)*

*Restrizione dell'accesso a Internet senza un quadro giuridico rigoroso che fissi i limiti del divieto ed offra la garanzia di un controllo giurisdizionale contro eventuali abusi: violazione*

#### **Art. 13 CEDU (Diritto ad un ricorso effettivo) in combinato disposto con ART. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

f) *De Souza Ribeiro c. Francia – Grande Camera, sentenza del 13 dicembre 2012 (ric. n. 22689/07)*

*Allontanamento dallo Stato dello straniero senza possibilità di impugnazione dell'ordine di accompagnamento alla frontiera: violazione*

### **CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

#### **1. Nozione di organo giurisdizionale (rinvio pregiudiziale)**

**Corte di giustizia (Terza sezione), 19 dicembre 2012, causa C-363/11, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou***

*«Rinvio pregiudiziale – Nozione di “organo giurisdizionale di uno degli Stati membri” ai sensi dell'articolo 267 TFUE – Procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale – Corte dei conti nazionale che decide sull'autorizzazione preventiva di una spesa pubblica – Irricevibilità»*

#### **2. Spazio di libertà sicurezza e giustizia**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 6 dicembre 2012, causa C-430/11, *Md Sagor***

*«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Direttiva 2008/115/CE – Norme e procedure comuni in materia di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Normativa nazionale che prevede un'ammenda sostituibile con un'espulsione o con un obbligo di permanenza domiciliare»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 19 dicembre 2012, causa C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi, Hazem Kamel Ismail c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal***

*«Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Apolidi d'origine palestinese che sono effettivamente ricorsi all'assistenza dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNRWA) – Diritto di tali apolidi al riconoscimento dello status di rifugiato in base all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2004/83 – Presupposti d'applicazione – Cessazione di detta assistenza da parte dell'UNRWA “per qualsiasi motivo” – Prova – Conseguenze per gli interessati richiedenti lo status di rifugiato – Diritto a essere “ipso facto ammess[i] ai benefici [di tale] direttiva” – Riconoscimento di diritto della qualifica di “rifugiato” ai sensi*

*dell'articolo 2, lettera c), della stessa direttiva e concessione dello status di rifugiato conformemente all'articolo 13 di quest'ultima»*

### **3. Cittadinanza europea**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 6 dicembre 2012, O. e S. contro Maahanmuuttovirasto (C-356/11) e Maahanmuuttovirasto contro L. (C-357/11)**

*«Cittadinanza dell'Unione – Articolo 20 TFUE – Direttiva 2003/86/CE – Diritto di ricongiungimento familiare – Cittadini dell'Unione in tenera età residenti con le loro madri, cittadine di paesi terzi, nel territorio dello Stato membro del quale tali minori possiedono la cittadinanza – Diritto di soggiorno permanente in tale Stato membro delle madri cui è stato concesso l'affidamento esclusivo dei cittadini dell'Unione – Ricostituzione delle famiglie a seguito del nuovo matrimonio delle madri con cittadini di paesi terzi e della nascita di figli, anch'essi cittadini di paesi terzi, nati da tali matrimoni – Domande di ricongiungimento familiare nello Stato membro di origine dei cittadini dell'Unione – Diniego del diritto di soggiorno ai nuovi coniugi dovuto all'assenza di risorse sufficienti – Diritto al rispetto della vita familiare – Presa in considerazione dell'interesse superiore dei minori»*

### **4. Cooperazione giudiziaria civile (Procedimento europeo di ingiunzione di pagamento)**

**Corte di giustizia (Prima sezione), 13 dicembre 2012, causa C-215/11, Iwona Szyrocka c. SiGer Technologie GmbH**

*«Regolamento (CE) n. 1896/2006 – Procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento – Domanda d'ingiunzione che non rispetta i requisiti formali previsti dalla legislazione nazionale – Esaustività dei requisiti che la domanda deve rispettare – Possibilità di richiedere gli interessi maturati fino alla data del pagamento del capitale»*

### **5. Politica sociale**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 6 dicembre 2012, causa C-152/11, Odar**

*«Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Direttiva 2000/78/CE – Divieto di qualsiasi discriminazione fondata sull'età e su un handicap – Indennità di licenziamento – Piano sociale che prevede la riduzione dell'importo dell'indennità di licenziamento corrisposta ai lavoratori disabili»*

### **6. Libera circolazione dei lavoratori/Libera prestazione dei servizi**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 13 dicembre 2012, causa C-379/11, Caves Krier Frères Sàrl**

*«Libera circolazione dei lavoratori – Articolo 45 TFUE – Aiuto all'assunzione dei lavoratori anziani disoccupati e dei lavoratori disoccupati di lunga durata – Requisito di iscrizione presso un ufficio di collocamento dell'Ufficio nazionale del lavoro – Requisito di residenza – Restrizione – Giustificazione»*

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 dicembre 2012, causa C-577/12, Commissione c. Regno del Belgio, sostenuto dal Regno di Danimarca**

*«Inadempimento di uno Stato – Articolo 56 TFUE – Libera prestazione dei servizi – Normativa nazionale che impone l'obbligo di previa dichiarazione ai prestatori autonomi di servizi stabiliti in altri Stati membri – Sanzioni penali – Ostacolo alla libera prestazione dei servizi – Differenziazione obiettivamente giustificata –*

*Esigenze imperative di interesse generale – Prevenzione delle frodi – Lotta alla concorrenza sleale – Protezione dei lavoratori autonomi – Proporzionalità»*

## **7. Appalti pubblici**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 19 dicembre 2012, causa C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri**

*«Appalti pubblici – Direttiva 2004/18/CE – Articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e d) – Servizi – Studio e valutazione della vulnerabilità sismica di strutture ospedaliere – Contratto concluso tra due enti pubblici, uno dei quali è un'università – Ente pubblico qualificabile come operatore economico – Contratto a titolo oneroso – Corrispettivo non superiore ai costi sostenuti»*

## **8. Brevetto europeo**

**Avvocato generale Bot, Conclusioni, 11 dicembre 2012, cause riunite C-274/11 e C-295/11 Regno di Spagna, Repubblica italiana c. Consiglio dell'Unione europea**

*«Ricorso di annullamento – Autorizzazione di una cooperazione rafforzata ai sensi degli articoli 20 TUE e 329 TFUE, in vista dell'istituzione di un "brevetto unitario" – Ricorso di annullamento per incompetenza, sviamento di potere e violazione dei Trattati – Creazione di titoli europei di proprietà intellettuale – Articolo 118 TFUE – Competenza esclusiva o concorrente»*

## **9. Ambiente**

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 dicembre 2012, causa C-279/11, Commissione c. Irlanda**

*«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 85/337/CEE – Valutazione dell'impatto di determinati progetti pubblici e privati sull'ambiente – Trasposizione non corretta – Allegato II- Punto 1, sub a) a c) – Sentenza della Corte – Costatazione dell'inadempimento – Articolo 260 TFUE – Sanzioni pecuniarie – Somma forfettaria – Capacità di pagamento dello Stato membro – Crisi economica – Valutazione dei dati economici attuali»*

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 dicembre 2012, causa C-374/11, Commissione c. Irlanda**

*«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 75/442/CEE – Acque reflue domestiche in ambiente rurale mediante fosse settiche– Sentenza della Corte che accerta l'inadempimento – Articolo 260 TFUE –Misure esecutive della sentenza della Corte – Sanzioni pecuniarie –Penalità di mora- Somma forfettaria»*

**Corte di giustizia (Prima sezione), 19 dicembre 2012, causa C-68/11, Commissione c. Repubblica italiana**

*«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttiva 1999/30/CE – Controllo dell'inquinamento – Valori limite per le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente»*

## **10. Aiuti di stato**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 11 dicembre 2012, causa C-610/10, Commissione c. Regno di Spagna, sostenuto da Repubblica ceca**

*«Inadempimento di uno Stato – Aiuti di Stato – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Eccezione di irricevibilità – Articoli 228, paragrafo 2, CE e 260, paragrafo 2, TFUE – Mancata esecuzione – Sanzioni pecuniarie»*

**Corte di giustizia (Ottava sezione), 19 dicembre 2012, causa C-288/11,  
*Mitteldeutsche Flughafen AG, Flughafen Leipzig-Halle GmbH c.  
Commissione***

*«Impugnazione – Aiuti di Stato – Nozione di “impresa” – Attività economica –  
Costruzione di infrastrutture aeroportuali – Pista di decollo e di atterraggio»*

# **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

a cura di *Barbara Randazzo*

## *Avvertenza*

Nel presente bollettino confluisce soltanto una minima parte della giurisprudenza CEDU resa nei confronti dell'Italia e degli altri Paesi membri del Consiglio d'Europa che viene selezionata, massimata e tradotta in lingua italiana dal Servizio Studi in collaborazione con altre Istituzioni per l'Archivio CEDU presso il CED della Cassazione disponibile on line all'indirizzo web: <http://www.italgiure.giustizia.it>.

[Per ragioni di uniformità del materiale inserito nella banca dati, ai fini della massimazione ci si attiene il più puntualmente possibile ai testi dei comunicati stampa o ai bollettini predisposti dalla Cancelleria della Corte europea, quando disponibili].

## 1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia

### UN'ANTICIPAZIONE

**Art. 3 CEDU (Divieto di trattamenti inumani e degradanti)**

**Art. 46 CEDU (Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze)**

**a) *Torreggiani e altri c. Italia* – Seconda sezione, sentenza dell'8 gennaio 2013 (ricc. nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10)**

**Sovrappopolamento carcerario: violazione strutturale**

[Traduzione integrale curata dagli esperti linguistici del Ministero della giustizia (sottolineature aggiunte)]

Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Rita Pucci, funzionario linguistico.

La pronuncia è disponibile nell'archivio *CEDU di Italgireweb* della Corte Suprema di Cassazione [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it)

## CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### SECONDA SEZIONE

### CAUSA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

*(Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10)*

SENTENZA

STRASBURGO

8 gennaio 2013

*Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.*

## **Nella causa Torreggiani e altri c. Italia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da

Danutė Jočienė, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
Peer Lorenzen,  
Dragoljub Popović,  
Işıl Karakaş,  
Paulo Pinto de Albuquerque,  
Helen Keller, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 4 dicembre 2012,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

## **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi sono sette ricorsi (nn. 57875/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10) proposti contro la Repubblica italiana con i quali sette persone («i ricorrenti») (i cui dati figurano sulla lista allegata alla presente sentenza), hanno adito la Corte in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati indicati nella lista allegata. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo.

3. In particolare i ricorrenti lamentano le condizioni nelle quali erano stati detenuti rispettivamente negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza.

4. Il 2 novembre 2010 e il 5 gennaio 2011 i ricorsi sono stati comunicati al Governo. Come consentito dall'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato inoltre deciso che la camera si sarebbe pronunciata contestualmente sulla ricevibilità e sul merito della causa.

5. Il 5 giugno 2012 la camera ha informato le parti che riteneva opportuno applicare la procedura della «sentenza pilota» in virtù dell'articolo 46 § 1 della Convenzione.

6. Sia il Governo che i ricorrenti hanno depositato osservazioni scritte sull'opportunità di applicare la procedura in questione.

## **IN FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

7. Al momento dell'introduzione dei loro ricorsi, i ricorrenti erano ristretti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza dove scontavano la pena della reclusione.

#### **A. Le condizioni di detenzione denunciate dai ricorrenti**

1. *I ricorrenti detenuti nel carcere di Busto Arsizio (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09 e 55400/09)*

8. Il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) fu detenuto nel carcere di Busto Arsizio dal 13 novembre 2006 al 7 maggio 2011, il sig. Bamba (ricorso n. 46882/09) dal 20 marzo 2008 al 23 giugno 2011 e il sig. Biondi (ricorso n. 55400/09) dal 29 giugno 2009 al 21 giugno 2011. Ciascuno di loro occupava una cella di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone e disponeva quindi di uno spazio personale di 3 m<sup>2</sup>. Nei loro ricorsi i ricorrenti sostenevano inoltre che l'accesso alla doccia nel carcere di Busto Arsizio era limitato a causa della penuria di acqua calda nell'istituto penitenziario.



2. *I ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza (ricorsi nn. 57875/09, 35315/10, 37818/10 e 61535/09)*

9. Il sig. Sela (ricorso n. 57875/09) fu detenuto a Piacenza dal 14 febbraio 2009 al 19 aprile 2010, il sig. El Haili (ricorso n. 35315/10) dal 15 febbraio 2008 all'8 luglio 2010 e il sig. Hajjoubi (ricorso n. 37818/10) dal 19 ottobre 2009 al 30 marzo 2011. Il sig. Ghisoni (ricorso n. 61535/09), incarcerato il 13 settembre 2007, è tuttora detenuto in questo istituto.

10. I quattro ricorrenti affermano di aver occupato delle celle di 9 m<sup>2</sup> con altri due detenuti. Denunciano anche che nell'istituto penitenziario mancava l'acqua calda, il che per svariati mesi avrebbe impedito loro di far regolarmente uso della doccia, e che nelle celle non vi era luce sufficiente a causa delle barre metalliche apposte alle finestre.

11. Secondo il Governo, le celle occupate a Piacenza dai ricorrenti hanno una superficie di 11 m<sup>2</sup>.

## **B. Le ordinanze del tribunale di sorveglianza di Reggio Emilia**

12. Il 10 aprile 2010, il sig. Ghisoni (n. 61535/09) e altre due persone detenute nel carcere di Piacenza si rivolsero al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, sostenendo che le loro condizioni detentive erano mediocri a causa del sovraffollamento nel carcere di Piacenza e denunciando una violazione del principio della parità di condizioni fra i detenuti, garantito dall'articolo 3 della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

13. Con ordinanze del 16, 20 e 24 agosto 2010, il magistrato di sorveglianza accoglieva i reclami del ricorrente e dei suoi co-detenuti osservando che gli interessati occupavano delle celle che erano state concepite per un solo detenuto e che, a causa della situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza, ciascuna cella accoglieva quindi tre persone. Il magistrato constatò che la quasi totalità delle celle dell'istituto penitenziario aveva una superficie di 9 m<sup>2</sup> e che nel corso dell'anno 2010, l'istituto aveva ospitato tra le 411 e le 415 persone, mentre era previsto che potesse accogliere 178 detenuti, per una capienza tollerabile di 376 persone.

14. Facendo riferimento alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* (n. 22635/03, 16 luglio 2009) e ai principi giurisprudenziali riguardanti la compatibilità tra le condizioni di detenzione e il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 della Convenzione, il magistrato di sorveglianza concluse che i reclamanti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto che dovevano condividere con altri due detenuti delle celle esigue ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che condividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona.

15. Il magistrato trasmise così i reclami del ricorrente e degli altri detenuti alla direzione del carcere di Piacenza, al Ministero della Giustizia e all'amministrazione penitenziaria competente affinché ciascuno potesse adottare con urgenza le misure adeguate nell'ambito delle proprie rispettive competenze.

16. Nel febbraio 2011 il sig. Ghisoni fu trasferito in una cella concepita per ospitare due persone.

## **II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI**

### **A. La legge sull'ordinamento penitenziario**

17. L'articolo 6 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 («La legge sull'ordinamento penitenziario»), recita:

«I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti.

Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.

Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.

Ciascun detenuto (...) dispone di adeguato corredo per il proprio letto.»

18. Ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 354 del 1975, i detenuti possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al magistrato di sorveglianza, al direttore dell'istituto penitenziario, nonché agli ispettori, al direttore generale per gli istituti di prevenzione e pena e al Ministro della Giustizia, alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto, al presidente della Giunta regionale e al Capo dello Stato.

19. Secondo l'articolo 69 di questa stessa legge, il magistrato di sorveglianza è competente per controllare l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e per prospettare al Ministro della Giustizia le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo delle persone detenute (comma 1). Esercita altresì la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti (comma 2). Peraltro ha il potere di impartire disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati (comma 5). Il giudice decide sul reclamo con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione.

#### **B. Giurisprudenza interna relativa alla possibilità per i detenuti di chiedere un risarcimento in caso di cattive condizioni di detenzione**

20. Con ordinanza n. 17 del 9 giugno 2011, il magistrato di sorveglianza di Lecce accolse il reclamo di A.S., un detenuto che lamentava le sue condizioni detentive, inumane, a causa dell'elevato sovraffollamento nel carcere di Lecce. L'interessato aveva anche chiesto un indennizzo per il danno morale subito.

Il giudice constatò che il ricorrente aveva condiviso con altre due persone una cella mal riscaldata e priva di acqua calda, che misurava 11,5 m<sup>2</sup> compreso il servizio igienico. Inoltre il letto occupato da A.S. era ad appena 50 cm dal soffitto. Il ricorrente era obbligato a trascorrere diciannove ore e mezza al giorno sul suo letto a causa della mancanza di uno spazio destinato alle attività sociali all'esterno della cella.

Con la sua ordinanza, il magistrato di sorveglianza ritenne che le condizioni di detenzione dell'interessato fossero contrarie alla dignità umana e che comportassero violazioni sia della legge italiana sull'ordinamento penitenziario che delle norme fissate dal CPT del Consiglio d'Europa e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, per la prima volta in Italia, si decise che l'amministrazione penitenziaria doveva accordare al detenuto l'importo complessivo di 220 EUR per il danno «esistenziale» derivante dalla detenzione.

21. Il 30 settembre 2011 il Ministero della Giustizia propose ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, sollevando in particolare l'incompetenza di questo giudice in materia di indennizzo dei detenuti. Con sentenza del 5 giugno 2012, la Corte di cassazione dichiarò il ricorso dell'amministrazione inammissibile perché tardivo, dal momento che era stato introdotto oltre il termine di 10 giorni previsto dalle disposizioni legali pertinenti. Di conseguenza l'ordinanza del magistrato di sorveglianza passò in giudicato.

22. Questa giurisprudenza del magistrato di sorveglianza di Lecce, che riconosce ai detenuti un indennizzo per il danno esistenziale derivante dalle condizioni detentive, è rimasta isolata in Italia. Altri magistrati di sorveglianza hanno in effetti considerato che non rientrasse nelle loro prerogative condannare l'amministrazione a risarcire i detenuti per il danno subito durante la detenzione (si vedano, in tal senso, ad esempio, le ordinanze dei magistrati di sorveglianza di Udine e di Vercelli rispettivamente del 24 dicembre 2011 e del 18 aprile 2012).

### **III. MISURE ADOTTATE DALLO STATO PER RIMEDIARE AL PROBLEMA DEL**

## SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI

23. Nel 2010 vi erano 67.961 persone detenute nelle 206 carceri italiane, per una capienza massima prevista di 45.000 persone. Il tasso nazionale di sovraffollamento era del 151%.

24. Con decreto del 13 gennaio 2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiarò lo stato di emergenza nazionale per la durata di un anno a causa del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani.

25. Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, intitolata «Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale», il Presidente del Consiglio dei Ministri nominò un Commissario delegato al Ministero della Giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri («Piano carceri»).

26. Il 29 giugno 2010 un Comitato costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle Infrastrutture e dal Capo del dipartimento della Protezione civile approvò il piano di intervento presentato dal Commissario delegato. Tale piano prevedeva prima di tutto la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari e di 20 padiglioni all'interno di strutture già esistenti, fatto che implicava la creazione di 9.150 posti in più e l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di polizia penitenziaria. I lavori dovevano essere portati a termine entro il 31 dicembre 2012.

27. Inoltre, con la legge n. 199 del 26 novembre 2010 furono adottate delle disposizioni straordinarie in materia di esecuzione delle pene. Tale legge prevedeva in particolare che la pena detentiva non superiore a dodici mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, poteva essere eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo di accoglienza, pubblico o privato, salvo nei casi di delitti particolarmente gravi.

Questa legge resterà in vigore il tempo necessario per mettere in atto il piano di intervento per le carceri ma comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

28. Lo stato di emergenza nazionale, inizialmente dichiarato fino al 31 dicembre 2010, è stato prorogato due volte. Attualmente è in vigore fino al 31 dicembre 2012.

29. Alla data del 13 aprile 2012, le carceri italiane accoglievano 66.585 detenuti, ossia un tasso di sovraffollamento del 148%.

Il 42 % dei detenuti sono in attesa di essere giudicati e sono sottoposti a custodia cautelare.

## IV. TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI

30. Le parti pertinenti dei rapporti generali del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti («CPT») sono così formulate:

### **Secondo rapporto generale (CPT/Inf (92) 3):**

« 46. Il sovraffollamento è una questione di diretta attinenza al mandato del CPT. Tutti i servizi e le attività in un carcere sono influenzati negativamente se occorre farsi carico di un numero di detenuti maggiore rispetto a quello per il quale l'istituto è stato progettato; la qualità complessiva della vita in un istituto si abbassa, anche in maniera significativa. Inoltre, il livello di sovraffollamento in un carcere, o in una parte particolare di esso potrebbe essere tale da essere esso stesso inumano o degradante da un punto di vista fisico

47. Un programma soddisfacente di attività (lavoro, istruzione, sport, etc.) è di cruciale importanza per il benessere dei detenuti. Questo è valido per tutti gli istituti, sia per i condannati che per gli imputati. Il CPT ha notato che le attività in molte case circondariali sono estremamente limitate. L'organizzazione di regimi di attività in questi istituti – che hanno un turnover abbastanza rapido di reclusi – non è una questione semplice. Ovviamente, non possono esserci programmi di trattamento personalizzati quali quelli a cui si può aspirare in un istituto per detenuti definitivi. Comunque, i detenuti non possono essere lasciati semplicemente a languire per settimane, a volte mesi, chiusi nelle loro celle, e questo indipendentemente da quanto siano buone o meno le condizioni materiali all'interno delle celle. Il CPT ritiene che bisognerebbe mirare ad assicurare ai detenuti in attesa di giudizio la possibilità di trascorrere una parte ragionevole del giorno (8 ore o più) fuori dalle loro celle, occupati in attività significative di varia natura. Naturalmente, i regimi negli istituti per detenuti la cui sentenza è definitiva dovrebbero essere ancora più favorevoli.

48. Menzione a parte merita l'esercizio all'aria aperta. La richiesta che venga concessa ai detenuti almeno un'ora di esercizio all'aria aperta ogni giorno è diffusamente accettata quale tutela fondamentale (preferibilmente dovrebbe far parte di un programma più ampio di attività). Il CPT desidera sottolineare che tutti i detenuti senza eccezioni (inclusi quelli sottoposti a isolamento disciplinare) dovrebbero avere la possibilità di fare esercizio all'aria aperta quotidianamente. È inoltre assiomatico che gli spazi per l'esercizio all'aria aperta dovrebbero essere ragionevolmente ampi e, quando possibile, offrire riparo in caso di maltempo

49. Un facile accesso a strutture adeguate di bagni ed il mantenimento di buoni standard di igiene sono componenti essenziali di un ambiente umano

Riguardo ciò, il CPT deve dichiarare che non è accettabile la pratica radicata in alcuni paesi in base alla quale i detenuti utilizzano per i propri bisogni fisiologici buglioli che tengono nelle loro celle (che vengono in seguito "vuotati" in orari stabiliti). O uno spazio per il gabinetto è collocato nella cella (preferibilmente in un annesso sanitario) o devono esistere dei mezzi per garantire ai detenuti che ne abbiano bisogno di essere fatti uscire dalle loro celle senza alcun ritardo immotivato a qualsiasi ora (inclusa la notte).

Inoltre, i detenuti devono avere accesso adeguato a spazi dove poter fare il bagno o la doccia. È inoltre auspicabile che l'acqua corrente sia resa disponibile all'interno delle celle

50. Il CPT aggiunge di essere particolarmente allarmato quando trova nello stesso istituto una combinazione di sovraffollamento, regime povero di attività e inadeguato accesso al gabinetto/spazi per lavarsi. L'effetto cumulativo di queste condizioni può risultare estremamente nocivo per i detenuti. »

#### **Settimo rapporto generale (CPT/Inf (97) 10)**

« 13. Come il CPT ha puntualizzato nel suo 2° Rapporto Generale, il sovraffollamento carcerario è una questione di diretta pertinenza al mandato del Comitato (cfr. CPT/Inf (92) 3, paragrafo 46).

Un carcere sovraffollato implica spazio ristretto e non igienico; una costante mancanza di privacy (anche durante lo svolgimento di funzioni basilari come l'uso del gabinetto), ridotte attività fuori-cella, dovute alla richiesta di aumento del personale e dello spazio disponibili; servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi; tensione crescente e quindi più violenza tra i detenuti e il personale. La lista è lunga dall'essere esaustiva

Il CPT ha dovuto concludere in più di un'occasione che gli effetti nocivi del sovraffollamento hanno portato a condizioni di detenzione inumane e degradanti.»

31. Il 30 settembre 1999 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottò la Raccomandazione Rec(99)22 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria. Tale raccomandazione stabilisce in particolare quanto segue:

« Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che il sovraffollamento delle carceri e la crescita della popolazione carceraria costituiscono una sfida importante per le amministrazioni penitenziarie e per l'intero sistema della giustizia penale sia in termini di diritti umani che di gestione efficace degli istituti penitenziari;

Considerando che la gestione efficace della popolazione carceraria è subordinata ad alcune circostanze come la situazione complessiva della criminalità, le priorità in materia di lotta alla criminalità, la gamma di sanzioni previste dai testi legislativi, la gravità delle pene pronunciate, la frequenza del ricorso a sanzioni e misure applicate nella comunità, l'uso della custodia cautelare, l'efficienza e l'efficacia degli organi della giustizia penale e, in particolare, l'atteggiamento del pubblico nei confronti della criminalità e della sua repressione; (...)

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

- di prendere tutte le misure appropriate in sede di revisione della loro legislazione e della loro prassi relative al sovraffollamento delle carceri e all'inflazione carceraria al fine di applicare i principi enunciati nell'Allegato alla presente Raccomandazione;

#### **Allegato alla Raccomandazione n. R (99) 22**

##### *I. Principi di base*

1. La privazione della libertà dovrebbe essere considerata come una sanzione o una misura di ultima istanza e dovrebbe pertanto essere prevista soltanto quando la gravità del reato renderebbe qualsiasi altra

sanzione o misura manifestamente inadeguata.

2. L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere piuttosto una misura eccezionale in quanto, in generale, non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento. I paesi la cui capacità carceraria potrebbe essere nel complesso sufficiente ma non adeguata ai bisogni locali, dovrebbero sforzarsi di giungere ad una ripartizione più razionale di tale capacità.

3. È opportuno prevedere un insieme appropriato di sanzioni e di misure applicate nella comunità, eventualmente graduate in termini di gravità; è necessario motivare i procuratori e i giudici a farvi ricorso nel modo più ampio possibile.

4. Gli Stati membri dovrebbero esaminare l'opportunità di depenalizzare alcuni tipi di delitti o di riqualificarli in modo da evitare che essi richiedano l'applicazione di pene privative della libertà.

5. Al fine di concepire un'azione coerente contro il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria, dovrebbe essere condotta un'analisi dettagliata dei principali fattori che contribuiscono a questi fenomeni. Un'analisi di questo tipo dovrebbe riguardare, in particolare, le categorie di reati che possono comportare lunghe pene detentive, le priorità in materia di lotta alla criminalità, e gli atteggiamenti e le preoccupazioni del pubblico nonché le prassi esistenti in materia di comminazione delle pene.

(...)

### *III. Misure da applicare prima del processo penale*

#### *Evitare l'azione penale - Ridurre il ricorso alla custodia cautelare*

10. Alcune misure appropriate dovrebbero essere adottate in vista dell'applicazione integrale dei principi enunciati nella Raccomandazione n. (87) 18 riguardo la semplificazione della giustizia penale, fatto che implica, in particolare, che gli Stati membri, pur tenendo conto dei loro principi costituzionali o delle loro tradizioni giuridiche, applichino il principio dell'opportunità dell'azione penale (o misure aventi lo stesso obiettivo) e ricorrano a procedure semplificate e a transazioni come alternative alle azioni penali nei casi appropriati, al fine di evitare un procedimento penale completo.

11. L'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interessi della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella Raccomandazione n. R (80) 11 in materia di custodia cautelare per quanto riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare.

12. È opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato.

13. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati.

(...)

### *V. Misure da applicare dopo il processo penale*

#### *L'applicazione delle sanzioni e delle misure applicate nella comunità - L'esecuzione delle pene privative della libertà*

22. Per fare in modo che le sanzioni e le misure applicate nella comunità siano delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata, è opportuno assicurare una loro efficiente applicazione, in particolare:

– realizzando l'infrastruttura richiesta per l'esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazioni ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia;

– mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e di valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico.

23. Sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di misure volte a ridurre la durata effettiva della pena eseguita, preferendo le misure individuali, quali la liberazione condizionale, alle misure collettive per la gestione del sovraffollamento carcerario (indulti collettivi, amnistie).

24. La liberazione condizionale dovrebbe essere considerata come una delle misure più efficaci e più costruttive che, non soltanto riduce la durata della detenzione, ma contribuisce anche in modo significativo al reinserimento pianificato del delinquente nella comunità.

25. Per promuovere ed estendere il ricorso alla liberazione condizionale, occorrerebbe creare nella comunità migliori condizioni di sostegno e di assistenza al delinquente nonché di controllo di quest'ultimo, in particolare per indurre le istanze giudiziarie o amministrative competenti a considerare questa misura come una opzione valida e responsabile.

26. I programmi di trattamento efficaci nel corso della detenzione così come il controllo e il trattamento dopo la liberazione dovrebbero essere concepiti ed applicati in modo da facilitare il reinserimento dei delinquenti, ridurre la recidiva, garantire la sicurezza e la protezione del pubblico e motivare i giudici e i procuratori a considerare le misure volte a ridurre la durata effettiva della pena da scontare nonché le sanzioni e le misure applicate nella comunità, come opzioni costruttive e responsabili.»

32. La seconda parte della raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (adottata l'11 gennaio 2006, nel corso della 952<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri) è dedicata alle condizioni di detenzione. Nei suoi passaggi pertinenti al caso di specie essa è così formulata:

« 18.1 I locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione.

18.2 Nei locali in cui i detenuti devono vivere, lavorare o riunirsi:

a. le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato

b. la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia; e

c. un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.

18.3 La legislazione nazionale deve definire le condizioni minime richieste relative ai punti elencati ai paragrafi 1 e 2.

18.4 Il diritto interno deve prevedere dei meccanismi che garantiscano il rispetto di queste condizioni minime, anche in caso di sovraffollamento carcerario.

18.5 Ogni detenuto, di regola, deve poter disporre durante la notte di una cella individuale, tranne quando si consideri preferibile per lui che condivida la cella con altri detenuti.

18.6 Una cella deve essere condivisa unicamente se è predisposta per l'uso collettivo e deve essere occupata da detenuti riconosciuti atti a convivere.

18.7 Se possibile, i detenuti devono poter scegliere prima di essere costretti a condividere una cella per dormire.

18.8 Nel decidere di alloggiare detenuti in particolari istituti o in particolari sezioni di un carcere bisogna tener conto delle necessità di separare

a. i detenuti imputati dai detenuti condannati;

b. i detenuti maschi dalle detenute femmine; e

c. i detenuti giovani adulti dai detenuti più anziani.

18.9 Si può derogare alle disposizioni del paragrafo 8 in materia di separazione dei detenuti per permettere loro di partecipare assieme a delle attività organizzate. Tuttavia i gruppi citati dovranno sempre essere separati durante la notte a meno che gli stessi interessati non consentano a coabitare e che le autorità penitenziarie ritengano che questa misura si iscriva nell'interesse di tutti i detenuti interessati

18.10 Le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone.»

## IN DIRITTO

### I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

33. Tenuto conto dell'analogia dei ricorsi per quanto riguarda le doglianze dei ricorrenti e il problema che pongono nel merito, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

### II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

34. Invocando l'articolo 3 della Convenzione, i ricorrenti sostengono che le loro rispettive condizioni detentive negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza costituiscono trattamenti inumani e degradanti. L'articolo 3 della Convenzione è così redatto:

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

35. Il Governo si oppone a questa tesi.

#### A. Sulla ricevibilità

##### 1. *L'eccezione relativa al difetto della qualità di vittima*

36. Il Governo osserva che tutti i ricorrenti tranne il sig. Ghisoni sono stati scarcerati o trasferiti in altre celle dopo la presentazione dei loro ricorsi. A suo avviso, quei ricorrenti non possono più sostenere di essere vittime della violazione della Convenzione da loro denunciata e i loro ricorsi dovrebbero essere rigettati.

37. I ricorrenti interessati si oppongono a questa osservazione.

38. La Corte rammenta che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente, in linea di principio, a privarlo della qualità di «vittima» solo quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio (si vedano, ad esempio, *Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, § 69, serie A n. 51; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III; *Dalban c. Romania* [GC], n. 28114/95, § 44, CEDU 1999-VI; e *Jensen c. Danimarca* (dec.), n. 48470/99, CEDU 2001-X).

39. I ricorrenti lamentano davanti alla Corte di essere stati detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza per periodi particolarmente lunghi in condizioni contrarie alla Convenzione. Ora, è vero che, dopo la presentazione dei rispettivi ricorsi, gli interessati sono stati scarcerati o trasferiti in altri istituti penitenziari. Tuttavia, non si può ritenere che, con ciò, le autorità interne abbiano riconosciuto le violazioni denunciate dai ricorrenti e poi riparato il danno che essi avrebbero potuto subire a causa delle situazioni descritte nei loro ricorsi.

40. La Corte conclude che tutti i ricorrenti possono ancora sostenere di essere «vittime» di una violazione dei loro diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione.

##### 2. *L'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne*

41. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. A suo dire, qualsiasi persona detenuta o internata nelle carceri italiane può rivolgere al magistrato di sorveglianza un reclamo in virtù degli articoli 35 e 69 della legge n. 354 del 1975. Questa via di ricorso sarebbe accessibile ed effettiva e consentirebbe di ottenere decisioni vincolanti e suscettibili di riparare eventuali violazioni dei diritti dei detenuti. Secondo il Governo, il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione

penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata.

42. Ora, il Governo osserva che soltanto il sig. Ghisoni, ricorrente della causa n. 61535/09, si è avvalso di questa possibilità presentando un reclamo davanti al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia e ottenendo un'ordinanza favorevole. Secondo il Governo, ciò costituisce la prova dell'accessibilità e dell'effettività della via di ricorso in questione. Ne conseguirebbe che i ricorrenti che non si sono avvalsi di detto rimedio non hanno esaurito le vie di ricorso interne.

43. Quanto alla mancata esecuzione da parte dell'amministrazione penitenziaria di detta ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, il Governo afferma che il sig. Ghisoni ha ommesso di chiedere alle «autorità giudiziarie interne» la messa in esecuzione di tale decisione. Di conseguenza, esso ritiene che anche il ricorso del sig. Ghisoni debba essere dichiarato irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

44. I ricorrenti sostengono che il sistema italiano non offre alcuna via di ricorso suscettibile di porre rimedio al sovraffollamento delle carceri italiane e di portare a un miglioramento delle condizioni detentive.

45. In particolare, essi denunciano la non effettività del procedimento dinanzi al magistrato di sorveglianza. Osservano innanzitutto che il ricorso in questione non costituisce un rimedio giudiziario, bensì un ricorso di tipo amministrativo, giacché le decisioni del magistrato di sorveglianza non sono affatto vincolanti per le direzioni degli istituti penitenziari. Peraltro, essi sostengono che molti detenuti hanno cercato di migliorare le loro cattive condizioni carcerarie attraverso reclami rivolti al magistrato di sorveglianza, senza tuttavia ottenere alcun risultato. Di conseguenza, essi si ritengono dispensati dall'obbligo di esaurire tale rimedio.

46. Quanto al sig. Ghisoni, egli sostiene di avere esaurito le vie di ricorso interne presentando al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia un reclamo sulla base degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario. La sua esperienza sarebbe la prova della non effettività della via di ricorso indicata dal Governo.

A suo dire, l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza il 20 agosto 2010, che riconosceva che le condizioni detentive nel carcere di Piacenza erano inumane e ordinava alle autorità amministrative competenti di porre in essere tutte le misure necessarie per porvi rimedio con urgenza, è rimasta lettera morta per diversi mesi. Egli non vede quale altro passo avrebbe potuto fare per ottenere un'esecuzione rapida dell'ordinanza.

47. La Corte rammenta che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne mira a offrire agli Stati contraenti l'occasione per prevenire o riparare le violazioni denunciate nei loro confronti prima che tali denunce siano portate alla sua attenzione (si vedano, tra molte altre, *Remli c. Francia*, 23 aprile 1996, § 33, *Recueil* 1996-II, e *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 74, CEDU 1999-V). La regola si fonda sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione - e con il quale essa presenta strette affinità -, che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo quanto alla violazione dedotta (*Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 152, CEDU 2000-XI).

48. Tuttavia, l'obbligo derivante dall'articolo 35 si limita a quello di fare un uso normale dei ricorsi verosimilmente effettivi, sufficienti ed accessibili (tra altre, *Vernillo c. Francia*, 20 febbraio 1991, § 27, serie A n. 198). In particolare, la Convenzione prescrive l'esaurimento dei soli ricorsi che siano al tempo stesso relativi alle violazioni denunciate, disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un sufficiente grado di certezza non solo nella teoria ma anche nella pratica, altrimenti mancano dell'effettività e dell'accessibilità volute (*Dalia c. Francia*, 19 febbraio 1998, § 38, *Recueil* 1998-I). Inoltre, secondo i «principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne che gli si offrono. Allo stesso modo, la regola non si applica quando sia provata l'esistenza di una prassi amministrativa che



consiste nella ripetizione di atti vietati dalla Convenzione e dalla tolleranza ufficiale dello Stato, tale da rendere vano o non effettivo qualsiasi procedimento (*Aksoy c. Turchia*, sentenza del 18 dicembre 1996, *Recueil* 1996-VI, § 52).

49. Infine, l'articolo 35 § 1 della Convenzione prevede una ripartizione dell'onere della prova. Per quanto riguarda il Governo, quando eccepisce il mancato esaurimento, esso deve convincere la Corte che il ricorso era effettivo e disponibile sia in teoria che in pratica all'epoca dei fatti, vale a dire che era accessibile, era in grado di offrire al ricorrente la riparazione delle doglianze e presentava ragionevoli prospettive di successo (*Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, § 68, *Recueil* 1996-IV; e *Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, § 46, CEDU 2006-II).

50. In particolare, la Corte ha già avuto modo di indicare che, nella valutazione dell'effettività dei rimedi riguardanti denunce di cattive condizioni detentive, la questione fondamentale è stabilire se la persona interessata possa ottenere dai giudici interni una riparazione diretta ed appropriata, e non semplicemente una tutela indiretta dei diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione (si veda, tra l'altro, *Mandić e Jović c. Slovenia*, nn. 5774/10 e 5985/10, § 107, 20 ottobre 2011). Così, un'azione esclusivamente risarcitoria non può essere considerata sufficiente per quanto riguarda le denunce di condizioni d'internamento o di detenzione asseritamente contrarie all'articolo 3, dal momento che non ha un effetto «preventivo» nel senso che non può impedire il protrarsi della violazione dedotta o consentire ai detenuti di ottenere un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione (*Cenbauer c. Croazia* (dec.), n. 73786/01, 5 febbraio 2004; *Norbert Sikorski c. Polonia*, n. 17599/05, § 116, 22 ottobre 2009; *Mandić e Jović c. Slovenia*, sopra citata § 116; *Parascineti c. Romania*, n. 32060/05, § 38, 13 marzo 2012).

In questo senso, perché un sistema di tutela dei diritti dei detenuti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione sia effettivo, i rimedi preventivi e compensativi devono coesistere in modo complementare (*Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08, § 98, 10 gennaio 2012).

51. Nel caso di specie, la Corte deve stabilire se il reclamo davanti al magistrato di sorveglianza italiano costituisca una via di ricorso rispondente ai criteri da essa stabiliti nella sua giurisprudenza. Innanzitutto, essa rileva che le parti non concordano sulla natura del rimedio in questione: il Governo afferma la natura pienamente giurisdizionale del procedimento davanti al magistrato di sorveglianza, mentre i ricorrenti ritengono che, vista la sua natura meramente amministrativa, non si tratti di un rimedio da esaurire. Ora, secondo la Corte, la questione non è determinante avendo essa già rilevato che, in alcune circostanze, le vie di ricorso di natura amministrativa possono rivelarsi efficaci – e costituire quindi rimedi da esaurire – in caso di doglianze riguardanti l'applicazione della normativa relativa al regime carcerario (*Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata, § 111).

52. Ciò premesso, rimane da risolvere la questione dell'effettività, nella pratica, della via di ricorso indicata nel caso di specie dal governo convenuto. Al riguardo, la Corte constata che, nonostante quest'ultimo affermi che le decisioni emesse dai magistrati di sorveglianza nell'ambito del procedimento previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario sono vincolanti per le autorità amministrative competenti, l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia del 20 agosto 2010, favorevole al sig. Ghisoni e ai suoi co-detenuti e che comportava l'adozione d'urgenza di misure adeguate, è rimasta a lungo non eseguita. Dal fascicolo emerge che il ricorrente fu trasferito in una cella per due persone, quindi con uno spazio a sua disposizione compatibile con le norme europee, solo nel febbraio 2011. Al riguardo, il Governo si è limitato a sostenere che gli interessati avrebbero dovuto chiedere la pronta esecuzione di detta ordinanza alle «autorità giudiziarie interne», senza peraltro precisare quali.

53. Per la Corte, è difficile conciliare quest'ultima affermazione del Governo con l'asserita effettività della procedura di reclamo dinanzi al magistrato di sorveglianza. Essa osserva che, anche ammesso che esista una via di ricorso riguardante l'esecuzione delle

ordinanze dei magistrati di sorveglianza, il che non è stato affatto dimostrato dal Governo, non si può pretendere che un detenuto che ha ottenuto una decisione favorevole proponga ripetutamente ricorsi al fine di ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali a livello dell'amministrazione penitenziaria.

54. Del resto, la Corte ha già osservato che il malfunzionamento dei rimedi «preventivi» in situazioni di sovraffollamento carcerario dipende ampiamente dalla natura strutturale del fenomeno (*Ananyev e altri c. Russia*, sopra citata, § 111). Ora, dai fascicoli dei presenti ricorsi, nonché dai rapporti sulla situazione del sistema penitenziario italiano, non rimessa in discussione dal Governo davanti alla Corte, emerge che gli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza sono abbondantemente sovraffollati, così come un gran numero di carceri italiane, al punto che il sovraffollamento carcerario in Italia ha assunto le dimensioni di un fenomeno strutturale e non riguarda esclusivamente il caso particolare dei ricorrenti (si vedano, in particolare, *Mamedova c. Russia*, n. 7064/05, § 56, 1° giugno 2006; *Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata, § 121). Pertanto, è facile immaginare che le autorità penitenziarie italiane non siano in grado di eseguire le decisioni dei magistrati di sorveglianza e di garantire ai detenuti condizioni detentive conformi alla Convenzione.

55. Alla luce di queste circostanze, la Corte ritiene che non sia stato dimostrato che la via di ricorso indicata dal Governo, tenuto conto in particolare della situazione attuale del sistema penitenziario, sia effettiva nella pratica, vale a dire che possa impedire il protrarsi della violazione denunciata e assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione. Questi non erano quindi tenuti ad esaurirla prima di adire la Corte.

56. Pertanto, la Corte ritiene che sia opportuno rigettare anche l'eccezione di mancato esaurimento sollevata dal Governo. Essa constata che i ricorsi non sono manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione. Rilevando peraltro che essi non incorrono in altri motivi d'irricevibilità, li dichiara ricevibili.

## **B. Sul merito**

### *1. Argomenti delle parti*

57. I ricorrenti lamentano la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle. Avendo tutti diviso celle di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone, essi avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 m<sup>2</sup>. Tale spazio, di per sé insufficiente, era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio nelle celle.

58. Inoltre, i ricorrenti denunciano l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza. A loro dire, per molto tempo la mancanza di acqua calda ha limitato a tre volte a settimana l'accesso alla doccia. Infine, i ricorrenti detenuti a Piacenza lamentano l'apposizione alle finestre delle celle di pesanti sbarre metalliche che impediscono all'aria e alla luce del giorno di entrare nei locali.

59. Il Governo si oppone agli argomenti dei ricorrenti, sostenendo genericamente che le condizioni detentive denunciate dagli interessati non raggiungono in nessun caso la soglia minima di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione.

60. Quanto all'istituto penitenziario di Busto Arsizio, stando al Governo la situazione è sotto il controllo delle autorità; infatti, il sovraffollamento in quell'istituto non ha raggiunto una soglia preoccupante. Il Governo fa sapere che, alla data dell'8 febbraio 2011, l'istituto, progettato per ospitare 297 persone, accoglieva 439 detenuti. Il Governo ammette che nelle celle è stato aggiunto un terzo letto a causa della situazione di sovraffollamento nell'istituto. Tuttavia, il fatto di dividere una cella di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone non costituirebbe un trattamento inumano o degradante. Peraltro, il Governo si limita a sostenere che il problema denunciato dai ricorrenti della mancanza di acqua calda nell'istituto è al momento risolto grazie all'installazione di un nuovo sistema di distribuzione idrica.

61. Per quanto concerne le condizioni detentive nel carcere di Piacenza, il Governo sostiene che la capienza massima dell'istituto è di 346 persone. Ora, a suo avviso, esso ospitava 412 persone l'11 marzo 2011. Il Governo ne conclude che il sovraffollamento in quell'istituto, benché reale, non raggiunge dimensioni preoccupanti.

62. Secondo il Governo, le celle del carcere di Piacenza hanno una superficie di 11 m<sup>2</sup>, contrariamente alle affermazioni dei ricorrenti, e in genere sono occupate da due persone. Tuttavia, esso ammette che in alcune celle del carcere è stato posto un terzo detenuto per periodi limitati e per far fronte alla crescita della popolazione carceraria.

63. Stando al Governo, i ricorrenti non hanno né provato di avere avuto a disposizione uno spazio personale inferiore a 3 m<sup>2</sup>, né precisato la durata del loro mantenimento nelle condizioni denunciate davanti alla Corte. Pertanto, le loro doglianze non sarebbero sufficientemente provate.

64. Quanto agli altri trattamenti denunciati dai ricorrenti, il Governo afferma che il problema della scarsità di acqua calda nel carcere di Piacenza era legato ad un malfunzionamento della stazione di pompaggio ed è stato risolto dalle autorità e che, quindi, adesso è possibile accedere alla doccia tutti i giorni. Infine, il Governo sostiene che i detenuti nel carcere di Piacenza passano quattro ore al giorno fuori delle loro celle e dedicano due ore in più alle attività sociali.

## 2. Principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

65. La Corte rileva che di solito le misure privative della libertà comportano per il detenuto alcuni inconvenienti. Tuttavia, essa rammenta che la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, 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 (*Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 94, CEDU 2000-XI; *Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata § 131).

66. Quanto alle condizioni detentive, la Corte prende in considerazione gli effetti cumulativi di queste nonché le specifiche affermazioni del ricorrente (*Dougoz c. Grecia*, n. 40907/98, CEDU 2001-II). In particolare, il tempo durante il quale un individuo è stato detenuto nelle condizioni denunciate costituisce un fattore importante da considerare (*Alver c. Estonia*, n. 64812/01, 8 novembre 2005).

67. 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 (si veda, in questo senso, *Karalevičius c. Lituania*, n. 53254/99, 7 aprile 2005).<sup>68</sup> Così, quando si è dovuta occupare di casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento, da solo, basta a concludere per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Di norma, sebbene lo spazio ritenuto auspicabile dal CPT per le celle collettive sia di 4 m<sup>2</sup>, si tratta di casi emblematici in cui lo spazio personale concesso ad un ricorrente era inferiore a 3 m<sup>2</sup> (*Kantjrev c. Russia*, n. 37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; *Andreï Frolov c. Russia*, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; *Kadikis c. Lettonia*, n. 62393/00, § 55, 4 maggio 2006; *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03, § 43, 16 luglio 2009).<sup>69</sup> Invece, in cause in cui il sovraffollamento non era così serio da sollevare da solo un problema sotto il profilo dell'articolo 3, la Corte ha notato che, nell'esame del rispetto di tale disposizione, andavano presi in considerazione altri aspetti delle condizioni detentive. Tra questi elementi figurano la

possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base (si vedano anche gli elementi risultanti dalle regole penitenziarie europee adottate dal Comitato dei Ministri, citate nel paragrafo 32 *supra*). Così, persino in cause in cui ciascun detenuto disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m<sup>2</sup>, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da una mancanza di ventilazione e di luce (*Moisseiev c. Russia*, n. 62936/00, 9 ottobre 2008; si vedano anche *Vlassov c. Russia*, n. 78146/01, § 84, 12 giugno 2008; *Babouchkine c. Russia*, n. 67253/01, § 44, 18 ottobre 2007); da un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (*István Gábor Kovács c. Ungheria*, n. 15707/10, § 26, 17 gennaio 2012) o da una mancanza totale d'intimità nelle celle (si vedano, *mutatis mutandis*, *Belevitskiy c. Russia*, n. 72967/01, §§ 73-79, 1° marzo 2007; *Khudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, §§ 106-107, CEDU 2005-X (estratti); e *Novoselov c. Russia*, n. 66460/01, §§ 32 e 40-43, 2 giugno 2005).

### 3. Applicazione dei principi summenzionati alle presenti cause

70. La Corte osserva innanzitutto che il Governo non ha contestato che i sigg. Torreggiani, Biondi e Bamba abbiano occupato durante tutta la loro detenzione nel carcere di Busto Arsizio celle di 9 m<sup>2</sup>, ciascuno con altre due persone.

71. Le versioni delle parti divergono invece quanto alle dimensioni delle celle occupate dai ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza e al numero di occupanti delle stesse. Ciascuno dei cinque ricorrenti interessati afferma di dividere celle di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone, mentre il Governo sostiene che le celle in questione misurano 11 m<sup>2</sup> e sono di regola occupate da due persone. La Corte nota peraltro che il Governo non ha fornito alcun documento in merito ai ricorrenti interessati né ha presentato informazioni riguardanti le dimensioni reali delle celle da loro occupate. Secondo il Governo, spetta ai ricorrenti provare la realtà delle loro affermazioni riguardanti lo spazio personale a loro disposizione e la durata del trattamento denunciato davanti alla Corte.

72. La Corte, sensibile alla particolare vulnerabilità delle persone che si trovano sotto il controllo esclusivo degli agenti dello Stato, quali le persone detenute, ribadisce che la procedura prevista dalla Convenzione non si presta sempre ad un'applicazione rigorosa del principio *affirmanti incumbit probatio* (l'onere della prova spetta a colui che afferma) in quanto, inevitabilmente, il governo convenuto è talvolta l'unico ad avere accesso alle informazioni che possono confermare o infirmare le affermazioni del ricorrente (*Khudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, § 113, CEDU 2005-X (estratti); e *Benediktov c. Russia*, n. 106/02, § 34, 10 maggio 2007; *Brândușe c. Romania*, n. 6586/03, § 48, 7 aprile 2009; *Ananyev e altri c. Russia*, sopra citata, § 123). Ne consegue che il semplice fatto che la versione del Governo contraddica quella fornita dal ricorrente non può, in mancanza di un qualsiasi documento o spiegazione pertinenti da parte del Governo, indurre la Corte a rigettare le affermazioni dell'interessato come non provate (*Ogică c. Romania*, n. 24708/03, § 43, 27 maggio 2010).

73. Pertanto, poiché il Governo non ha presentato alla Corte informazioni pertinenti idonee a giustificare le sue affermazioni, la Corte esaminerà la questione delle condizioni detentive dei ricorrenti sulla base delle affermazioni degli interessati e alla luce di tutte quante le informazioni in suo possesso.

74. Al riguardo, essa nota che le versioni dei ricorrenti detenuti a Piacenza sono unanimi quanto alle dimensioni delle loro celle. Inoltre, la circostanza che la maggior parte dei locali di detenzione di quell'istituto misuri 9 m<sup>2</sup> è confermata dalle ordinanze del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia (paragrafo 11 *supra*). Quanto al numero di persone ospitate nelle celle, il Governo non ha presentato alcun documento pertinente estratto dai registri del carcere, nonostante sia l'unico ad avere accesso a questo tipo d'informazioni, pur riconoscendo che la situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza ha reso necessario il collocamento di una terza persona in alcune celle dell'istituto.

75. In mancanza di documenti che dimostrino il contrario e tenuto conto della situazione di sovraffollamento generalizzato nel carcere di Piacenza, la Corte non ha alcun motivo di dubitare delle affermazioni dei sigg. Sela, Ghisoni, Hajjoubi e Haili, secondo le quali essi hanno diviso le celle con altre due persone, disponendo così, proprio come i sigg. Torreggiani, Bamba e Biondi (si veda il paragrafo 70 *supra*), di uno spazio vitale individuale di 3 m<sup>2</sup>. Essa osserva che tale spazio era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio nelle celle.

76. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che i ricorrenti non abbiano beneficiato di uno spazio vitale conforme ai criteri da essa ritenuti accettabili con la sua giurisprudenza. Essa desidera rammentare ancora una volta in questo contesto che la norma in materia di spazio abitabile nelle celle collettive raccomandata dal CPT è di quattro metri quadrati (*Ananyev e altri*, sopra citata, §§ 144 e 145).

77. La Corte osserva poi che la grave mancanza di spazio sperimentata dai sette ricorrenti per periodi variabili dai quattordici ai cinquantaquattro mesi (paragrafi 6 e 7 *supra*), costitutiva di per sé di un trattamento contrario alla Convenzione, sembra essere stata ulteriormente aggravata da altri trattamenti denunciati dagli interessati. La mancanza di acqua calda nei due istituti per lunghi periodi, ammessa dal Governo, nonché l'illuminazione e la ventilazione insufficienti nelle celle del carcere di Piacenza, sulle quali il Governo non si è espresso, non hanno mancato di causare nei ricorrenti un'ulteriore sofferenza, benché non costituiscano di per sé un trattamento inumano e degradante.

78. Anche se la Corte ammette che nel caso di specie niente suggerisce che vi sia stata intenzione di umiliare o di degradare i ricorrenti, l'assenza di un tale scopo non può escludere una constatazione di violazione dell'articolo 3 (si veda, tra altre, *Peers c. Grecia*, n. 28524/95, § 74, CEDU 2001-III). La Corte ritiene che le condizioni detentive in questione, tenuto conto anche della durata della carcerazione dei ricorrenti, abbiano sottoposto gli interessati ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione.

79. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

### III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

80. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione:

«1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.»

#### **A. Argomenti delle parti**

81. Il Governo non si oppone all'applicazione della procedura della sentenza pilota prevista dall'articolo 46 della Convenzione, pur facendo osservare che le autorità italiane hanno posto in essere una serie di misure importanti volte a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario. Esso esorta la Corte a prendere in considerazione gli sforzi fatti dallo Stato italiano.

82. I ricorrenti denunciano l'esistenza in Italia di un problema strutturale e si dichiarano favorevoli all'applicazione della procedura in questione. Soltanto il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) si è opposto all'applicazione della procedura della sentenza pilota, in quanto non accetta che il suo caso riceva un trattamento analogo a quello di altri ricorrenti.

#### **B. Valutazione della Corte**

##### *1. Principi generali pertinenti*

83. La Corte rammenta che, come interpretato alla luce dell'articolo 1 della Convenzione, l'articolo 46 crea per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre in atto, sotto il controllo

del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o individuali che si rendano necessarie per salvaguardare il diritto del ricorrente di cui la Corte ha constatato la violazione. Misure di questo tipo devono essere adottate anche nei confronti di altre persone nella stessa situazione dell'interessato; si presume, infatti, che lo Stato ponga fine ai problemi all'origine delle constatazioni operate dalla Corte (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII; *S. e Marper c. Regno Unito* [GC], nn. 30562/04 e 30566/04, § 134, 4 dicembre 2008).

84. Al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze secondo il principio di cui sopra, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le consenta di mettere in luce chiaramente, nella sua sentenza, l'esistenza di problemi strutturali all'origine delle violazioni e di indicare le misure o azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà adottare per porvi rimedio (*Hutten-Czapska c. Polonia* [GC], n. 35014/97, §§ 231-239 e il suo dispositivo, CEDU 2006-VIII, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, §§ 189-194 e il suo dispositivo, CEDU 2004-V). Quando adotta una simile prassi, la Corte tiene tuttavia in debito conto le rispettive attribuzioni degli organi della Convenzione: in virtù dell'articolo 46 § 2 della Convenzione, spetta al Comitato dei Ministri valutare l'attuazione delle misure individuali o generali adottate in esecuzione della sentenza della Corte (si veda, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Polonia* (composizione amichevole) [GC], n. 31443/96, § 42, CEDU 2005-IX).

85. Un altro fine importante perseguito dalla procedura della sentenza pilota è quello di indurre lo Stato convenuto a trovare, a livello nazionale, una soluzione alle numerose cause individuali originate dallo stesso problema strutturale, dando così effetto al principio di sussidiarietà che è alla base del sistema della Convenzione (*Bourdov c. Russia* (n. 2), n. 33509/04, § 127, CEDU 2009). Infatti, la Corte non assolve necessariamente al meglio il suo compito, che consiste, secondo l'articolo 19 della Convenzione, nell'«assicurare il rispetto degli impegni risultanti per le Alte Parti contraenti dalla (...) Convenzione e dai suoi Protocolli», ripetendo le stesse conclusioni in un gran numero di cause (*ibidem*).

86. La procedura della sentenza pilota ha lo scopo di facilitare la risoluzione più rapida ed effettiva di un malfunzionamento sistemico che colpisce la tutela del diritto convenzionale in questione nell'ordinamento giuridico interno (*Wolkenberg e altri c. Polonia* (dec.), n. 50003/99, § 34, CEDU 2007 (estratti)). L'azione dello Stato convenuto deve tendere principalmente alla risoluzione di tali malfunzionamenti e all'attuazione, se necessario, di ricorsi interni effettivi che consentano di denunciare le violazioni commesse. Tuttavia, essa può anche comprendere l'adozione di soluzioni *ad hoc* quali composizioni amichevoli con i ricorrenti o offerte unilaterali d'indennizzo, in conformità con le esigenze della Convenzione (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, § 127).

## 2. Applicazione nel caso di specie dei principi summenzionati

### a) Sull'esistenza di una situazione incompatibile con la Convenzione che richieda l'applicazione della procedura della sentenza pilota nel caso di specie

87. La Corte ha appena constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti (paragrafo 54 supra). Essa rileva, in particolare, che il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia emerge chiaramente dai dati statistici indicati in precedenza nonché dai termini della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale proclamata dal presidente del Consiglio dei ministri italiano nel 2010 (paragrafi 23-29 supra).

88. Questi dati nel loro complesso rivelano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose

persone (si veda, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Polonia*, sopra citata, § 189). Secondo la Corte, la situazione constatata nel caso di specie è, pertanto, costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione (*Bottazzi c. Italia* [GC], n. 34884/97, § 22, CEDU 1999-V; *Bourdov* (n. 2), sopra citata, § 135).

89. Del resto, il carattere strutturale del problema individuato nelle presenti cause è confermato dal fatto che diverse centinaia di ricorsi proposti contro l'Italia al fine di sollevare un problema di compatibilità con l'articolo 3 della Convenzione delle inadeguate condizioni detentive legate al sovraffollamento carcerario in diversi istituti penitenziari italiani sono attualmente pendenti dinanzi ad essa. Il numero di questo tipo di ricorsi è in continuo aumento.

90. Conformemente ai criteri stabiliti nella sua giurisprudenza, la Corte decide di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo (*Maria Atanasiu e altri c. Romania*, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 217-218, 12 ottobre 2010). Essa sottolinea anche il bisogno urgente di offrire alle persone interessate una riparazione appropriata su scala nazionale (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, §§ 129-130).

#### **b) Misure di carattere generale**

91. La Corte rammenta che le sue sentenze hanno carattere essenzialmente declaratorio e che, in linea di principio, spetta allo Stato convenuto scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi per assolvere il suo obbligo giuridico riguardo all'articolo 46 della Convenzione (*Scozzari e Giunta*, sopra citata, § 249).

92. Essa osserva che, recentemente, lo Stato italiano ha adottato misure che possono contribuire a ridurre il fenomeno del sovraffollamento negli istituti penitenziari e le sue conseguenze. Essa si compiace per i passi compiuti dalle autorità nazionali e non può far altro che incoraggiare lo Stato italiano a proseguire gli sforzi.

Tuttavia, è inevitabile constatare che, nonostante gli sforzi tanto legislativi quanto logistici intrapresi dall'Italia nel 2010, il tasso nazionale di sovraffollamento continuava ad essere molto elevato nell'aprile 2012 (essendo passato dal 151% nel 2010 al 148% nel 2012). La Corte osserva che questo bilancio moderato è tanto più preoccupante in quanto il piano d'intervento d'urgenza elaborato dalle autorità nazionali ha una durata limitata nel tempo, dal momento che la fine dei lavori di costruzione di nuovi istituti penitenziari è prevista per la fine dell'anno 2012 e le disposizioni in materia di esecuzione della pena, che hanno carattere straordinario, sono applicabili solo fino a fine 2013 (paragrafo 27 *supra*).

93. La Corte è consapevole della necessità di sforzi conseguenti e sostenuti sul lungo periodo per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario. Tuttavia, essa rammenta che, stante l'inviolabilità del diritto tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata (*Mamedova c. Russia*, n. 7064/05, § 63, 1° giugno 2006).

94. In particolare, quando lo Stato non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'articolo 3 della Convenzione, la Corte lo esorta ad agire in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non private della libertà (*Norbert Sikorski*, sopra citata, § 158) e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere (tra l'altro, *Ananyev e altri*, sopra citata, § 197).

A quest'ultimo riguardo, la Corte è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio (paragrafo 29 *supra*).

95. Non spetta alla Corte suggerire agli Stati delle disposizioni riguardanti le loro politiche penali e l'organizzazione del loro sistema penitenziario. Tali processi sollevano un certo

numero di questioni complesse di ordine giuridico e pratico che, in linea di principio, vanno oltre la funzione giudiziaria della Corte. Tuttavia, essa desidera rammentare in questo contesto le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l'altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria (si vedano, in particolare, le raccomandazioni del Comitato dei Ministri Rec(99)22 e Rec(2006)13).

96. Quanto alla o alle vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico riconosciuto nella presente causa, la Corte rammenta che, in materia di condizioni detentive, i rimedi «preventivi» e quelli di natura «compensativa» devono coesistere in modo complementare. Così, quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, chiunque abbia subito una detenzione lesiva della propria dignità deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita (*Benediktov c. Russia*, sopra citata, § 29; e *Ananyev e altri*, sopra citata, §§ 97-98 e 210-240).

97. La Corte osserva di avere constatato che il solo ricorso indicato dal governo convenuto nelle presenti cause che possa migliorare le condizioni detentive denunciate, vale a dire il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza in virtù degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario, è un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 55 *supra*). D'altra parte, il Governo non ha dimostrato l'esistenza di un ricorso in grado di consentire alle persone incarcerate in condizioni lesive della loro dignità di ottenere una qualsiasi forma di riparazione per la violazione subita. Al riguardo, essa osserva che la recente giurisprudenza che attribuisce al magistrato di sorveglianza il potere di condannare l'amministrazione a pagare un indennizzo pecuniario è lungi dal costituire una prassi consolidata e costante delle autorità nazionali (paragrafi 20-22 *supra*).

98. La Corte non deve suggerire quale sarebbe il modo migliore di instaurare le vie di ricorso interne necessarie (*Hutten-Czapska*, sopra citata, § 239). Lo Stato può modificare i ricorsi esistenti o crearne di nuovi in modo tale che le violazioni dei diritti tratti dalla Convenzione possano essere riparate in maniera realmente effettiva (*Xenides-Arestis c. Turchia*, n. 46347/99, § 40, 22 dicembre 2005). Ad esso spetta anche garantire, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, che il ricorso o i ricorsi di recente attuazione rispettino, nella teoria come nella pratica, le esigenze della Convenzione.

99. La Corte ne conclude che le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Tale o tali ricorsi dovranno essere conformi ai principi della Convenzione, come richiamati in particolare nella presente sentenza (si vedano, tra l'altro, i paragrafi 50 e 95 *supra*), ed essere posti in essere nel termine di un anno dalla data in cui questa sarà divenuta definitiva (si veda, a titolo di confronto, *Xenides-Arestis*, sopra citata, § 40, e il punto 5 del dispositivo).

#### **c) Procedura da seguire nelle cause simili**

100. La Corte rammenta di potersi pronunciare, nella sentenza pilota, sulla procedura da seguire nell'esame di tutte le cause simili (si vedano, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, sopra citata, § 198; e *Xenides-Arestis*, sopra citata, § 50).

101. Al riguardo, la Corte decide che, in attesa dell'adozione da parte delle autorità interne



delle misure necessarie sul piano nazionale, l'esame dei ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia sarà rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva. La Corte si riserva la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo in seguito ad un accordo amichevole tra le parti o ad una composizione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione. Per quanto riguarda invece i ricorsi già comunicati al governo convenuto, la Corte potrà proseguire il loro esame per la via della procedura normale

#### IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

102. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

##### **A. Danno**

103. I ricorrenti richiedono le seguenti somme per il danno morale che avrebbero subito.

Il sig. Torreggiani chiede 10.600 EUR per una detenzione di 54 mesi in cattive condizioni; il sig. Bamba, detenuto per 39 mesi, si rimette al giudizio della Corte; il sig. Biondi chiede 15.000 EUR per una detenzione di 24 mesi; i sigg. Sela, El Haili e Hajjoubi chiedono 15.000 EUR ciascuno per la detenzione rispettivamente di 14, 39 e 16 mesi; il sig. Ghisoni chiede un risarcimento di 30.000 EUR per un periodo di 17 mesi.

104. Il Governo si oppone a queste richieste.

105. La Corte ritiene che i ricorrenti abbiano subito un danno morale certo e che, per fissare gli importi dei risarcimenti da accordare a questo titolo agli interessati, sia opportuno tener conto del tempo che essi hanno trascorso in cattive condizioni detentive. Decidendo in via equitativa, come vuole l'articolo 41 della Convenzione, essa ritiene opportuno accordare ai sigg. Torreggiani, Biondi e El Haili le somme da essi richieste a titolo di danno morale. Decide peraltro di assegnare 23.500 EUR al sig. Bamba, 11.000 EUR al sig. Sela, 12.000 EUR al sig. Hajjoubi e 12.500 EUR al sig. Ghisoni allo stesso titolo.

##### **B. Spese**

106. I ricorrenti chiedono anche il rimborso delle spese corrispondenti alla procedura innanzi alla Corte. Soltanto i sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni hanno fornito documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese. Essi chiedono rispettivamente 16.474 EUR, 5.491 EUR, 5.491 EUR e 6.867 EUR.

107. Il Governo si oppone a queste richieste.

108. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie e tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole accordare ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni la somma di 1.500 EUR ciascuno per le spese relative alla procedura svoltasi innanzi ad essa. Al contrario, la Corte decide di rigettare le richieste degli altri ricorrenti che erano stati autorizzati a presentarsi personalmente innanzi ad essa e che non hanno prodotto documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese.

##### **C. Interessi moratori**

109. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA'

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione;
4. *Dichiara* che lo Stato convenuto dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, e ciò conformemente ai principi della Convenzione come stabiliti nella giurisprudenza della Corte;
5. *Dichiara* che, in attesa che vengano adottate le misure di cui sopra, la Corte differirà, per la durata di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva, la procedura in tutte le cause non ancora comunicate aventi unicamente ad oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo a seguito di composizione amichevole tra le parti o di definizione della lite con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione;
6. *Dichiara*
  - a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
    - i) 10.600 EUR (diecimilaseicento euro) al sig. Torreggiani; 23.500 EUR (ventitremilacinquecento euro) al sig. Bamba; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. Biondi; 11.000 EUR (undicimila euro) al sig. Sela; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. El Haili; 12.000 EUR (dodicimila euro) a Hajjoubi; 12.500 EUR (dodicimilacinquecento euro) al sig. Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per il danno morale;
    - ii) 1.500 EUR (millecinquecento euro) ciascuno ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per le spese;
  - b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
7. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto l'8 gennaio 2013, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Danutė Jočienė  
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata del giudice Jočienė.

D.J.  
S.H.N.

## LISTA DELLE CAUSE

	<b>Numero di ricorso</b>	<b>Data d'introduzione</b>	<b>Nome e cognome del ricorrente, data di nascita e cittadinanza</b>	<b>Nome e cognome del rappresentante</b>
<b>1.</b>	43517/09	06/08/2009	<b>Fermo-Mino TORREGGIANI</b> 09/05/1948 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
<b>2.</b>	46882/09	12/08/2009	<b>Bazoumana BAMBA</b> 18/12/1972 Ivoriana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
<b>3.</b>	55400/09	19/09/2009	<b>Raoul Riccardo BIONDI</b> 22/12/1967 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
<b>4.</b>	57875/09	20/10/2009	<b>Afrim SELA</b> 02/02/1979 Albanese	Avv. Flavia Urciuoli
<b>5.</b>	61535/09	29/10/2009	<b>Tarcisio GHISONI</b> 26/09/1952 Italiana	Avv. Patrizia Rodi
<b>6.</b>	35315/10	10/06/2010	<b>Mohamed EL HAILI</b> 01/01/1977 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita
<b>7.</b>	37818/10	01/07/2010	<b>Radouane HAJJoubi</b> 01/01/1975 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita

Nella causa *Sulejmanovic c. Italia* (n. 22635/03, sentenza del 16 luglio 2009), ho votato contro la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per le ragioni esposte nell'opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky, alla quale ho aderito.

Dalla data di pubblicazione della sentenza *Sulejmanovic*, la Corte ha ricevuto un flusso via via crescente di ricorsi riguardanti il sovraffollamento nelle carceri italiane. Le autorità italiane hanno esse stesse chiaramente ammesso a livello nazionale (§ 24 della sentenza) questo problema strutturale delle carceri italiane ed hanno previsto misure concrete ed effettive nel 2010 per rimediare al problema del sovraffollamento carcerario (§§ 23 - 29 della sentenza). Peraltro, è stato anche dichiarato e prorogato due volte lo stato di emergenza nazionale (§ 28 della sentenza). Gli impegni politici dello Stato italiano sono molto importanti per elaborare un piano di azione e per risolvere finalmente il problema del sovraffollamento negli istituti penitenziari italiani.

In secondo luogo, il magistrato di sorveglianza ha anche riconosciuto molto chiaramente il problema della situazione delle carceri - il giudice ha concluso che i ricorrenti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto di dover condividere celle esigue con altri due detenuti, ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che dividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona; è chiaro che, in realtà, lo spazio vitale abitabile nelle celle collettive raccomandato dal CPT non è stato rispettato nel caso dei ricorrenti (§ 14, §§ 74 e 76 della sentenza).

Sono queste le due principali ragioni che mi hanno indotto a modificare la mia opinione e a votare con la maggioranza in questa causa in cui la Corte conclude per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione e indica le misure generali che le autorità italiane devono adottare per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento delle carceri italiane.

## **2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi**

### **Art. 2 CEDU (Diritto alla vita)**

### **Art. 46 CEDU (Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze)**

- a) *R.R. e altri c. Ungheria* – Seconda sezione, sentenza del 4 dicembre (ric. n. 19400/11)**

### **Esclusione di testimoni esposti al rischio di ritorsioni da programmi di protezione: violazione strutturale**

*In fatto* - I ricorrenti sono il sig. R.R., un cittadino serbo residente in Ungheria, la sua compagna, la sig.ra H.H., una cittadina ungherese, e i loro tre figli minori.

Il 12 giugno 2007, il sig. R.R., ex trafficante di droga per conto della mafia serba, dopo essersi rifugiato in Ungheria sotto falso nome, veniva tratto in arresto dalla polizia ungherese. Egli ammetteva di avere commesso diversi reati e in cambio delle informazioni fornite sull'attività della mafia gli veniva promessa una riduzione di pena. Obbligato a testimoniare

in pubblica udienza, si esponeva al rischio di ritorsioni da parte della mafia serba. Di conseguenza, il 28 agosto 2007 veniva inserito, insieme alla sua famiglia, nel Programma di protezione dei testimoni<sup>1</sup> («il Programma»), nell'ambito del quale le autorità assicuravano a tutta la sua famiglia nuovi documenti di identità, un alloggio e un sussidio.

Durante questo periodo il sig. R.R. era detenuto in carcere. Egli sostiene che, a causa della sua collaborazione con la giustizia, durante lo svolgimento del processo la madre sarebbe stata aggredita presso il suo domicilio in Serbia. Secondo il governo, da un'attenta valutazione dei pericoli cui i ricorrenti erano esposti non emergeva alcun riscontro a favore delle affermazioni rese dal sig. R.R., secondo il quale la mafia serba avrebbe posto una taglia di 200.000 euro sulla sua testa. Secondo i ricorrenti, le informazioni raccolte dai funzionari del Programma non erano sufficienti.

Il 23 febbraio 2009, il sig. R.R. veniva condannato a nove anni di reclusione per abuso aggravato di sostanze stupefacenti, detenzione di armi da fuoco e altri reati. Alcune persone che, secondo le autorità, rappresentavano una minaccia per i ricorrenti, venivano condannate nel corso del medesimo procedimento. Mentre il sig. R.R. era in carcere, le autorità arrivavano a sospettare che egli fosse ancora in contatto con la criminalità, in particolare, dopo che era stato sorpreso a comunicare con ignoti tramite un computer portatile di cui era in possesso senza autorizzazione. Questo comportamento veniva sanzionato con la sua esclusione dal Programma a partire dal 12 aprile 2012. Anche la sig.ra H.H. e i suoi figli venivano esclusi dal Programma e pertanto riacquistavano le loro vecchie identità.

Dinanzi alla Corte il governo evidenziava che l'accordo con il sig. R.R. era stato revocato perché questi ne aveva più volte violato le condizioni e non in ragione di un diminuito pericolo per il ricorrente e la sua famiglia. Secondo il governo, il pericolo era comunque diminuito, perché le persone che rappresentavano una minaccia per i ricorrenti erano state arrestate. I ricorrenti sostenevano, per contro, che, nonostante gli arresti, l'organizzazione criminale che braccava il sig. R.R. era ancora attiva e continuava a rappresentare una concreta minaccia.

In seguito, nell'ambito di un altro programma denominato «Programma di protezione personale», veniva messo a disposizione della sig.ra H.H. un numero telefonico di emergenza e funzionari di polizia facevano regolarmente visita al suo domicilio per verificare che tutto procedesse bene. Il sig. R.R. veniva trasferito nel ramo della prigione riservato ai detenuti

---

<sup>1</sup> Legge n. LXXXV del 2001 sul Programma di protezione delle persone che partecipano a procedimenti penali e dei collaboratori di giustizia («Legge del 2001 in materia di protezione»).

sottoposti a regime di carcere duro. Ai ricorrenti venivano restituiti i documenti originali e ritirati quelli con le identità fittizie. Dinanzi alla Corte la sig.ra H.H. e il sig. R.R. lamentavano che i loro figli erano stati costretti a tornare a scuola con le loro vere identità e che, pertanto, tutti erano venuti a sapere che la loro famiglia, per cinque anni, aveva partecipato a un programma di protezione per testimoni, con la conseguenza che le loro identità fittizie e il luogo dove avevano vissuto erano ormai noti a tutti.

Invocando l'articolo 2 (diritto alla vita), i ricorrenti lamentavano, in particolare, di essere stati esclusi dal programma di protezione dei testimoni, dal momento che il sig. R.R. aveva mantenuto contatti con la criminalità e che questa decisione li aveva esposti al rischio di ritorsioni da parte della mafia con conseguente pericolo per la loro incolumità.

*In diritto - Articolo 2.* La Corte riconosce che la vita dei ricorrenti, all'epoca del loro inserimento nel Programma, era in serio pericolo. In pratica, le autorità, avendoli ammessi a beneficiare del Programma, hanno implicitamente riconosciuto l'esistenza di questo grave pericolo. Inoltre, non hanno messo in dubbio le dichiarazioni dei ricorrenti, che riferivano di essere minacciati da un'organizzazione criminale.

Quanto alla questione di stabilire se sussistesse ancora un rischio concreto al momento della loro esclusione dal Programma, la Corte osserva che il governo ha ammesso che questa esclusione non era dovuta al venire meno del rischio. Oltretutto la Corte, diversamente dal governo, non vede alcun nesso causale tra gli arresti, nel 2010, di coloro che rappresentavano una minaccia potenziale per i ricorrenti e l'esclusione della famiglia dal Programma, avvenuta non prima del mese di aprile del 2012. Considerate le circostanze, la Corte ritiene che i ricorrenti siano stati esclusi dal Programma per ragioni diverse dal venir meno del rischio e che il Governo non abbia dimostrato che detto rischio non esistesse più. Inoltre, le misure di protezione personale adottate in seguito non hanno sostituito in maniera soddisfacente il precedente Programma: esse consistevano semplicemente nel mettere a disposizione un numero telefonico e nel garantire visite occasionali da parte dei funzionari di polizia.

Tenuto conto dell'importanza della protezione dei testimoni nella giurisprudenza della Corte e del Comitato dei Ministri<sup>2</sup>, organo esecutivo del Consiglio d'Europa, la Corte stabilisce che le autorità ungheresi, in violazione dell'articolo 2, hanno potenzialmente esposto la sig.ra H.H. e i suoi figli al rischio di ritorsioni da parte di un'organizzazione criminale.

---

<sup>2</sup> Raccomandazione Rec(2005)9 del Comitato dei Ministri (si veda il paragrafo 21 della sentenza).

*Conclusion:* violazione (unanimità)

*Articolo 39 Reg. Corte* (Misure provvisorie) - La Corte considera che la misura provvisoria indicata al governo in applicazione dell'articolo 39 del suo regolamento, consistente nell'adottare tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza personale dei ricorrenti, debba rimanere in vigore fino a quando la sentenza diverrà definitiva o fino a nuova decisione della Corte al riguardo.

*Articolo 46* - La Corte rammenta che, sebbene spetti allo Stato convenuto scegliere, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, gli strumenti con cui intende adempiere i propri obblighi ai sensi dell'articolo 46 (forza vincolante ed esecuzione delle sentenze), essa può indicare il tipo di misura da adottare per porre termine alla violazione accertata.

La Corte ritiene che, per porre rimedio agli effetti della violazione dei diritti della sig.ra H.H. e dei suoi figli, esclusi dal programma di protezione dei testimoni, senza accertamento da parte delle autorità che non sussistessero più i pericoli cui erano esposti, l'Ungheria debba adottare adeguate misure di protezione a loro favore, equivalenti a quelle previste dal precedente Programma, eventualmente anche fornendo loro identità fittizie, fino a quando non sarà dimostrato che non esiste più alcun pericolo.

[La Corte rigetta, in quanto manifestamente infondati, i motivi di ricorso della sig.ra H.H. ai sensi degli articoli 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (diritto a un processo equo), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti)]

*Articolo 41:* La Corte dichiara che l'Ungheria deve versare alla sig.ra H.H. e ai suoi figli 10.000 EURO per danni morali e 3.000 EURO per spese.

*[Traduzione dal comunicato stampa curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

**Art. 3 CEDU (Divieto di trattamenti inumani e degradanti)**

**Art. 5 CEDU (Diritto alla libertà e alla sicurezza)**

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**Art. 13 CEDU (Diritto ad un ricorso effettivo)**

**b) *El-Masri c. “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia”* – Grande camera, sentenza del 13 dicembre 2012 (ric. n. 39630/09)**

**Individuo sospettato di legami con ambienti terroristici – atti di tortura, maltrattamenti e consegna segreta commessi dalle autorità: violazioni**

*In fatto* - Il ricorrente, Khaled El-Masri, cittadino tedesco di origine libanese, è nato nel 1963 e risiede a Ulm (Germania). Secondo le sue dichiarazioni, la polizia macedone lo avrebbe arrestato il 31 dicembre 2003 al suo arrivo a bordo di un autobus nella “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia”. Alcuni poliziotti lo avrebbero portato in un albergo di Skopje, dove il suddetto sarebbe stato trattenuto per 23 giorni ed interrogato in inglese, malgrado la sua limitata conoscenza di tale lingua, in merito ai suoi presunti legami con organizzazioni terroristiche. Al summenzionato sarebbe poi stata negata la possibilità di contattare l’ambasciata tedesca. Il ricorrente afferma che, avendo ad un certo punto manifestato l’intenzione di andarsene, la polizia lo avrebbe minacciato di sparargli.

Il 23 gennaio 2004, il sig. El-Masri, ammanettato e bendato, veniva condotto a bordo di un’autovettura all’aeroporto di Skopje, dove veniva brutalmente picchiato da alcuni uomini dal volto mascherato. Il suddetto veniva spogliato a forza degli indumenti e poi sodomizzato con un oggetto. Successivamente gli veniva fatto indossare un pannolino ed una tuta blu scuro a maniche corte. Incatenato ed incappucciato, sottoposto a deprivazione sensoriale totale, il ricorrente veniva trascinato a forza verso un aereo della CIA, circondato da agenti di sicurezza macedoni. Una volta a bordo dell’aeromobile, il ricorrente era stato gettato a terra, legato e sedato a forza. Secondo il ricorrente, il trattamento cui era stato sottoposto prima di salire a bordo dell’aeromobile all’aeroporto di Skopje, molto probabilmente ad opera di una squadra consegne speciali della CIA, presenta evidenti analogie con quello descritto in un documento recentemente pubblicato dalla CIA, nel quale viene illustrato in dettaglio il protocollo da seguire per il trattamento detto “shock da cattura” [*“capture shock” treatment*].

Il sig. El-Masri veniva trasportato in aereo in un altro paese, dove faceva più caldo rispetto a Skopje, cosa che lo aveva portato a dedurre di non essere stato fatto rientrare in Germania, come gli era stato promesso. In seguito, il suddetto aveva dedotto di trovarsi in Afghanistan. Secondo quanto dallo stesso affermato, egli era stato rinchiuso per quattro mesi in una piccola cella di cemento sporca e buia, all’interno di una fabbrica di mattoni nei pressi di Kabul, dove sarebbe stato ripetutamente picchiato con calci e pugni e minacciato a più riprese durante gli interrogatori. Il ricorrente aveva più volte, ma invano, chiesto di incontrare un rappresentante del governo tedesco. Egli riferisce altresì di avere iniziato uno sciopero della fame nel marzo



2004, per protestare contro la sua detenzione in assenza di precise imputazioni. Nel mese di aprile 2004, a 37 giorni dall'inizio dello sciopero della fame, il suddetto sarebbe stato sottoposto ad alimentazione forzata per mezzo di un tubo, il che lo avrebbe fatto ammalare gravemente e forzato a letto per diversi giorni. Nel mese di maggio 2004 il summenzionato avrebbe intrapreso un secondo sciopero della fame.

Il 28 maggio 2004, il suddetto, ammanettato e bendato, veniva trasportato a bordo di un aereo prima in Albania e poi in Germania. All'epoca il peso del sig. El-Masri sarebbe stato inferiore di 18 chilogrammi rispetto a quando era partito dalla Germania qualche mese prima. Immediatamente dopo il suo rientro in Germania, il ricorrente ha preso contatti con un avvocato e da allora ha avviato diverse azioni legali. Nel 2004 in Germania veniva avviata un'indagine in seguito alla denuncia del ricorrente in base alla quale egli sarebbe stato illegalmente prelevato, detenuto e sottoposto a sevizie. Nel gennaio 2007 il procuratore di Monaco emetteva alcuni mandati d'arresto nei confronti di diversi agenti della CIA, i nomi dei quali non sono stati resi pubblici, per il loro coinvolgimento nella presunta consegna del ricorrente.

Una denuncia presentata negli Stati Uniti a dicembre 2005 dalla Unione americana per le libertà civili per conto del sig. El-Masri nei confronti dell'ex direttore della CIA e di alcuni agenti della CIA non identificati, veniva rigettata. Secondo la decisione del giudice, divenuta definitiva con il rifiuto della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America di riesaminare il caso ad ottobre 2007, l'interesse dello Stato alla protezione del segreto di Stato prevaleva sull'interesse individuale del sig. El-Masri ad ottenere giustizia.

La denuncia presentata dal rappresentante del sig. El-Masri ad ottobre 2008 nella "Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia" nei confronti di membri non identificati delle forze dell'ordine per detenzione e consegna illegittime, veniva rigettata dal procuratore di Skopje a dicembre 2008.

Secondo la versione fornita dal governo della "Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia", il sig. El-Masri sarebbe entrato in territorio macedone il 31 dicembre 2003, interrogato dalla polizia in quanto sospettato di viaggiare con documenti falsi, autorizzato ad entrare nel territorio e poi avrebbe lasciato il paese attraverso la frontiera per il Kosovo<sup>3</sup>.

Il caso del sig. El-Masri è stato oggetto di discussione nel corso di indagini internazionali sulle accuse di "consegna straordinaria" in Europa e sul coinvolgimento degli Stati europei. In particolare, nel 2006 e 2007, il Comitato Affari Giuridici e Diritti Umani dell'Assemblea

---

<sup>3</sup> Ogni riferimento al Kosovo, al suo territorio, alle sue istituzioni ovvero alla sua popolazione, è da intendersi conforme in ogni sua parte alla Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, fatto salvo lo statuto del Kosovo.

Parlamentare del Consiglio d'Europa, che aveva designato quale relatore il senatore svizzero Dick Marty, aveva svolto indagini su tali accuse. Il rapporto Marty del 2007 aveva concluso che il caso del sig. El-Masri era “un esempio documentato di consegna” e che la versione dei fatti del governo macedone era “innegabilmente divenuta insostenibile”. Il rapporto si basava segnatamente sui seguenti elementi di prova: i registri di bordo, che confermano che un volo commerciale noleggiato dall'amministrazione federale dell'aviazione statunitense era atterrato all'aeroporto di Skopje il 23 gennaio 2004 ed era decollato di nuovo da Skopje la sera stessa in direzione Kabul via Bagdad; i registri di bordo, che confermano che un aereo noleggiato dalla CIA era decollato da Kabul il 28 maggio 2004 ed era atterrato in una base aerea militare in Albania; l'analisi scientifica dei follicoli piliferi del sig. El-Masri, effettuata nel corso di un'indagine penale condotta in Germania, che ha dato riscontro alla versione fornita dal ricorrente in merito al suo soggiorno in un paese dell'Asia meridionale ed al suo stato di privazione prolungata di cibo; i rapporti geologici che corroborano i ricordi del sig. El-Masri di tremori di lieve entità della terra, avvertiti durante la sua presunta detenzione in Afghanistan; nonché gli schizzi della prigione afgana disegnati dal medesimo, che hanno consentito ad un'altra vittima di “consegna”, anch'essa detenuta da agenti americani in territorio afgano, di riconoscere immediatamente i luoghi.

Nel mese di aprile 2006 il *Bundestag* tedesco ha istituito una commissione d'inchiesta con il compito di esaminare le attività dei servizi segreti, che ha provveduto ad ascoltare il sig. El-Masri. Nel suo rapporto, la commissione concludeva in particolare che le dichiarazioni del suddetto in ordine alla sua detenzione nella “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia” ed in Afghanistan erano credibili.

Nell'ambito della procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il sig. H.K., all'epoca della detenzione del sig. El-Masri ministro dell'interno dell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, nel marzo 2010 ha presentato una deposizione scritta. In essa il predetto confermava in particolare che le autorità macedoni, agendo sulla base di un mandato d'arresto internazionale emesso dalle autorità statunitensi, avevano arrestato e trattenuto segretamente il ricorrente in stato di detenzione da qualche parte a Skopje, sotto la costante sorveglianza di agenti dei servizi segreti di Stato. In esso si precisava che l'interessato era stato successivamente affidato alla custodia di una “squadra consegne” della CIA all'aeroporto di Skopje e trasportato fuori dal territorio macedone a bordo di un aereo noleggiato dalla CIA.

Invocando l'articolo 3, il sig. El-Masri lamentava in particolare di essere stato sottoposto a maltrattamenti nell'albergo di Skopje, di aver subito un “trattamento di shock da cattura” da

parte di una squadra consegna della CIA all'aeroporto di Skopje e di essere stato sottoposto ad ulteriori maltrattamenti durante la sua permanenza in Afghanistan, sostenendo che non era stata compiuta alcuna indagine effettiva in relazione alle sue stesse accuse. Invocando inoltre l'articolo 5, il suddetto affermava di essere stato illecitamente e segretamente detenuto, senza alcun mandato d'arresto e senza essere mai stato condotto dinanzi ad un giudice, di considerare la "Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia" direttamente responsabile dell'intero periodo della sua detenzione dal 31 dicembre 2003 al 28 maggio 2004, data del suo rientro in Albania e di ritenere che le autorità macedoni non avevano svolto alcuna indagine tempestiva ed effettiva in merito alle sue dichiarazioni accusatorie. Egli sosteneva altresì che il suo prelevamento segreto ed extragiudiziale e la sua detenzione arbitraria avessero violato il suo diritto al rispetto della vita privata previsto dall'articolo 8 e lamentava di non aver avuto accesso ad alcun ricorso effettivo, in violazione dell'articolo 13, per far valere le sue doglianze ai sensi degli articoli 3, 5, e 8.

*In diritto* - Per quanto concerne l'accertamento dei fatti della presente causa, la Corte osserva che il ricorrente, per tutto il periodo successivo al suo rientro in Germania, ha descritto in maniera estremamente dettagliata, precisa e coerente le circostanze dell'esperienza che afferma di aver vissuto. Il suo racconto è corroborato da un gran numero di prove indirette assunte nel corso di indagini internazionali ed inchieste effettuate dalle autorità tedesche, sulla base di elementi che hanno portato il rapporto Marty a concludere che la vicenda del ricorrente costituiva "un esempio documentato di consegna" e che la versione dei fatti del governo era divenuta insostenibile. Infine, la deposizione rilasciata dall'ex ministro dell'interno macedone costituisce una conferma dei fatti accertati nel corso di altre indagini e della logica e coerente descrizione degli eventi fornita dal sig. El-Masri.

In considerazione di tali elementi, l'onere della prova deve essere invertito e posto a carico del governo, che, tuttavia, non ha dimostrato in maniera irrefutabile per quale motivo tali elementi non potessero confermare le accuse formulate dal sig. El-Masri, né ha fornito alla Corte alcun elemento che consenta di porre in dubbio la credibilità dell'ex ministro dell'interno. In tali condizioni, la Corte ritiene di poter trarre conclusioni sulla base degli elementi prodotti dinanzi alla stessa e della condotta delle autorità. Essa conclude pertanto che le accuse formulate dal ricorrente sono sufficientemente convincenti ed accertate al di là di ogni ragionevole dubbio.

*Articolo 3:* Non è stata impiegata forza fisica nei confronti del sig. El-Masri durante il suo soggiorno presso l'albergo. Tuttavia, il fatto che il ricorrente fosse stato tenuto in isolamento per 23 giorni all'interno dell'albergo stesso, nell'ambito di un'operazione segreta, in uno stato di angoscia permanente dovuto all'incertezza riguardo la sorte che gli sarebbe stata riservata durante gli interrogatori, non poteva non produrre nel suddetto uno stato di stress emotivo e psicologico. Tale trattamento gli è stato inflitto intenzionalmente, al fine di estorcere al predetto confessioni o informazioni sui suoi presunti legami con organizzazioni terroristiche. Inoltre, la minaccia di morte, espressa nei confronti del suddetto qualora avesse tentato di allontanarsi dalla stanza dell'albergo, era reale ed immediata. Tenuto conto di tali elementi, la Corte ritiene che il trattamento subito dal sig. El-Masri durante la sua permanenza nell'albergo equivale, sotto diversi aspetti, a un trattamento inumano e degradante contrario all'articolo 3.

Il trattamento subito dal sig. El-Masri all'aeroporto di Skopje mentre era affidato ad una squadra congedo speciali della CIA – che lo ha brutalmente picchiato, sodomizzato, incatenato, incappucciato e sottoposto a deprivazione sensoriale totale - è stato messo in atto in presenza di funzionari della “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia” e nell'ambito della giurisdizione di quest'ultima. Ciò implica che il governo macedone è responsabile per gli atti commessi nel suo territorio da parte di agenti di uno Stato straniero. Il governo non ha fornito argomentazioni idonee a spiegare o giustificare il grado di intensità della forza impiegata nei confronti del ricorrente, né la necessità delle misure invasive e potenzialmente degradanti poste in essere nei confronti di quest'ultimo. Tali misure sono state utilizzate con premeditazione per infliggere al sig. El-Masri grave dolore o sofferenza, al fine di ottenere informazioni da quest'ultimo. E' opinione della Corte che siffatto trattamento costituisca tortura e che comporti violazione dell'articolo 3.

La Corte ritiene che il governo della “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia”, consegnando il sig. El-Masri alle autorità statunitensi, debba essere considerato responsabile per averlo esposto al rischio di ulteriori trattamenti contrari all'articolo 3. Essa osserva che nulla prova che il trasferimento del ricorrente sia avvenuto sulla base di una legittima domanda di estradizione. Come risulta evidente dai registri dell'aviazione, le autorità macedoni erano al corrente della destinazione del volo. Inoltre, alcuni documenti contenenti la descrizione di pratiche di cui si avvalgono le autorità americane per interrogare le persone sospettate di terrorismo, manifestamente contrarie ai principi della Convenzione, erano già di dominio pubblico. Di conseguenza, sebbene all'epoca dei fatti le autorità macedoni sapessero o avrebbero dovuto sapere che sussisteva un rischio reale che il ricorrente potesse essere

sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3, esse non hanno preteso dalle autorità statunitensi alcuna assicurazione per evitare al ricorrente tale rischio. È opinione della Corte che il trasferimento del ricorrente costituisca una “consegna straordinaria”<sup>4</sup>.

La Corte osserva che il ricorrente ha sottoposto le proprie accuse di maltrattamento all'attenzione del procuratore della Repubblica macedone, supportate da prove emerse dalle attività di indagine a livello internazionale e negli Stati esteri. Lo Stato aveva pertanto l'obbligo di svolgere un'indagine effettiva su tali accuse. Tuttavia, invece di contattare il ministro dell'interno per ottenere informazioni, il procuratore incaricato non ha svolto indagini in relazione alle accuse del ricorrente, prima di decidere di archiviare il procedimento per insufficienza di prove. In particolare, non ha mai interrogato né il sig. El-Masri, né il personale che all'epoca lavorava nell'albergo in cui il suddetto affermava di essere stato detenuto e non ha preventivamente adottato misure per stabilire quale fosse l'obiettivo dell'atterraggio dell'aereo che si supposeva essere stato utilizzato per il trasferimento del ricorrente in Afghanistan, né per accertare l'identità del passeggero che si trovava a bordo dell'aereo quella notte. L'atteggiamento del procuratore, che si basava esclusivamente sulle informazioni fornite dal ministero – i cui funzionari erano sospettati di essere coinvolti nel presunto trasferimento del sig. El-Masri – non è conforme a quello che sarebbe lecito attendersi da un'autorità indipendente. Nelle sue osservazioni il governo ammette altresì che le indagini svolte dalle autorità inquirenti non sono state effettive, ma che tale carenza è da imputare al ritardo con cui il ricorrente avrebbe presentato la denuncia ed al fatto che questa sarebbe stata presentata contro ignoti.

La Corte sottolinea la grande rilevanza del caso in esame, non soltanto per il sig. El-Masri, ma anche per le altre vittime di analoghi crimini e per l'intera società, che ha il diritto di essere informata su quanto accaduto. Essa conclude che l'inchiesta sommaria svolta nel caso di specie non sarebbe considerata effettiva e idonea a individuare e punire i responsabili dei presunti eventi ed a stabilire la verità. Ne consegue che vi è stata un'ulteriore violazione dell'articolo 3 in quanto non è stata condotta un'indagine effettiva sulle accuse formulate dal sig. El-Masri.

*Conclusione:* violazione (unanimità)

---

<sup>4</sup> In una precedente decisione (*Babar Ahmad e altri c. Regno Unito*, 24027/07, 11949/08 e 36742/08 del 6 luglio 2010), la Corte ha definito la “consegna straordinaria”, utilizzata dai servizi segreti britannici e dal Consiglio di Sicurezza, come un “trasferimento extragiudiziale di un individuo dalla giurisdizione o dal territorio di uno Stato in quello di un altro Stato, a scopo di detenzione ed interrogatorio al di fuori del sistema giuridico ordinario, laddove tale misura implichi un reale rischio di tortura o di trattamenti crudeli, inumani o degradanti.”

*Articolo 5:* La Corte conclude che il governo della “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia” deve essere ritenuto responsabile delle violazioni dei diritti di cui all’articolo 5 subite dal sig. El-Masri durante tutto il periodo della sua detenzione. Quest’ultima non è stata ordinata da un giudice, come previsto dalla normativa nazionale e la sua reclusione nell’albergo, un luogo di detenzione estraneo al quadro giuridico, non risulta da alcun registro di fermo. L’interessato è stato privato di ogni possibilità di essere condotto dinanzi ad un giudice per l’esame di legittimità della sua detenzione, ritrovandosi poi completamente alla mercé dei funzionari che lo trattenevano. Inoltre, alle autorità macedoni avrebbe dovuto essere chiaro che, una volta consegnato alle autorità americane, il ricorrente avrebbe corso il rischio reale di subire una flagrante violazione dei suoi diritti di cui all’articolo 5. Infine, per quanto concerne l’assenza di un’indagine effettiva sulle accuse di maltrattamento presentate dal ricorrente, la Corte ritiene che per gli stessi motivi le dichiarazioni credibili del summenzionato, secondo cui il medesimo era stato arbitrariamente detenuto, non sono state oggetto di un’indagine seria, in ulteriore violazione dell’articolo 5.

*Conclusionione:* violazione (unanimità)

*Articolo 8:* Tenuto conto delle conclusioni riguardanti la responsabilità della “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia” rispetto agli articoli 3 e 5, la Corte ritiene che il governo si sia altresì reso responsabile dell’ingerenza nell’esercizio da parte del sig. El-Masri del proprio diritto al rispetto della vita privata e familiare. In considerazione di quanto accertato, la Corte ritiene che tale ingerenza non fosse “prevista dalla legge”, in violazione dell’articolo 8.

*Conclusionione:* violazione (unanimità)

*Articolo 13:* I motivi di ricorso difendibili sollevati dal sig. El-Masri ai sensi degli articoli 3, 5, e 8 non sono mai stati oggetto di un’indagine seria. L’ineffettività dell’indagine penale ha inoltre compromesso l’effettività di qualsiasi altro ricorso, ivi compresa la possibilità di un’azione di risarcimento danni. Pertanto al ricorrente è stato negato il diritto ad un ricorso effettivo in violazione dell’articolo 13.

*Conclusionione:* violazione (unanimità)

*Articolo 41:* La Corte dichiara che la “Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia” deve versare 60.000 EURO al ricorrente per danni morali.

*Opinioni separate:* I giudici Tulkens, Spielmann, Sicilianos e Keller hanno espresso un’opinione concordante comune; lo stesso hanno fatto i giudici Casadevall e López Guerra. L’esposizione di tali opinioni è allegata alla sentenza.

*[Traduzione dal comunicato stampa curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

### **Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**c) *Michaud c. Francia* – Quinta sezione, sentenza del 6 dicembre 2012 (ric. n. 12323/11)**

#### **Segreto professionale e obbligo di segnalazione di operazioni sospette gravante sugli avvocati nell’ambito della lotta al riciclaggio: *non violazione***

*In fatto* - Il ricorrente, Patrick Michaud, è un cittadino francese, nato nel 1947 e residente a Parigi (Francia). E’ avvocato del foro di Parigi e membro del consiglio dell’Ordine.

Dal 1991 l’Unione Europea ha adottato una serie di direttive<sup>5</sup> finalizzate a prevenire l’utilizzo del sistema finanziario ai fini del riciclaggio dei capitali, le quali sono state recepite nel diritto francese. Dalle stesse deriva in particolare l’obbligo per gli avvocati di segnalare al riguardo eventuali sospetti nei confronti dei loro clienti, quando essi li assistono nella preparazione o nella realizzazione di transazioni concernenti determinate operazioni ovvero quando partecipano a transazioni finanziarie o immobiliari o quando agiscono in qualità di fiduciari. Essi non sono sottoposti a tale obbligo qualora l’attività in questione sia connessa ad un procedimento giudiziario e, in linea di principio, qualora essi forniscano una consulenza legale. Essi devono trasmettere le loro segnalazioni, a seconda dei casi, al presidente dell’ordine degli avvocati presso il Consiglio di Stato e presso la Corte di cassazione ovvero al presidente dell’ordine degli avvocati al quale essi sono iscritti, con l’onere per questi ultimi di inoltrare le segnalazioni alla «unità di informazione finanziaria nazionale» (*Tracfin*).

Il 12 luglio 2007, il consiglio nazionale degli ordini forensi (CNB) emanava una decisione relativa all’adozione di un regolamento professionale, il quale menziona specificamente detto obbligo ed impone agli avvocati l’istituzione di procedure interne aventi per oggetto gli

---

<sup>5</sup> L’ultima è la direttiva n. 2005/60/CE del 26 ottobre 2005.

adempimenti necessari in presenza di un'operazione che possa dar luogo ad una «segnalazione di operazione sospetta». L'inosservanza di tale regolamento può dar adito a sanzioni disciplinari.

Ritenendo che tale decisione mettesse in questione la libertà di esercizio della professione di avvocato e le norme che la disciplinano, il ricorrente adiva in data 10 ottobre 2007 il Consiglio di Stato, chiedendone l'annullamento. Sottolineando la circostanza che la decisione non definiva il concetto di «operazione sospetta», egli sosteneva che fosse stata ignorata l'esigenza di precisione inerente al rispetto dell'articolo 7 (*nulla poena sine lege*) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Egli lamentava inoltre un pregiudizio al segreto professionale ed alla riservatezza delle comunicazioni tra l'avvocato ed il suo cliente, tutelati dall'articolo 8 (protezione della vita privata). Peraltro, egli chiedeva al Consiglio di Stato di adire la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) a titolo pregiudiziale, affinché questa si pronunciasse sulla conformità dell'obbligo di «segnalazione di operazioni sospette» all'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea ed all'articolo 8 della Convenzione.

Con sentenza del 23 luglio 2010, il Consiglio di Stato rigettava il ricorso del sig. Michaud e si rifiutava di adire la CGUE a titolo pregiudiziale. In relazione all'articolo 8, esso riteneva che, considerato l'interesse generale connesso alla lotta al riciclaggio di capitali e tenuto conto del fatto che le informazioni ricevute dagli avvocati nell'ambito della loro attività giurisdizionale o, in linea di principio, in sede di consulenza legale non sono soggette all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, detto obbligo non recasse un pregiudizio eccessivo al segreto professionale.

Invocando in particolare l'articolo 8 (protezione della vita privata), il sig. Michaud riteneva che l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette fosse incompatibile con i principi di tutela delle comunicazioni tra l'avvocato ed il suo cliente e del rispetto del segreto professionale.

*In diritto - Articolo 8:* La Corte ricorda che l'articolo 8, il quale garantisce specificamente il diritto di ogni individuo al rispetto della sua corrispondenza, tutela la riservatezza di tutti gli scambi di comunicazioni fra individui. Di conseguenza, l'obbligo sussistente in capo agli avvocati di fornire ad un'autorità amministrativa (*Tracfin*) informazioni raccolte nell'ambito delle comunicazioni con i loro clienti costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto della loro corrispondenza. Essa costituisce altresì un'ingerenza nel diritto al rispetto della loro «vita privata», concetto che include le attività professionali o commerciali.



La Corte constata innanzi tutto che l'ingerenza in questione è «prevista dalla legge» ai sensi dell'articolo 8 e che, essendo finalizzata alla lotta al riciclaggio dei capitali ed ai reati connessi, persegue uno degli scopi legittimi citati dall'articolo 8: la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati.

In relazione alla necessità dell'ingerenza in questione, il Governo affermava che l'obbligo sussistente in capo agli avvocati derivasse dalle direttive europee che la Francia era tenuta a recepire. Facendo riferimento alla sentenza «*Bosphorus Airways*» c. *Irlanda*<sup>6</sup> ed invocando la «presunzione di protezione equivalente», esso riteneva che si dovesse presumere che la Francia avesse rispettato le esigenze della Convenzione, dal momento che essa aveva semplicemente adempiuto gli obblighi derivanti dalla sua adesione all'Unione Europea, la quale accorda ai diritti fondamentali una tutela equivalente a quella garantita dalla Convenzione.

La Corte rammenta che gli Stati rimangono responsabili rispetto alla Convenzione delle misure adottate in esecuzione di obblighi giuridici internazionali, inclusi gli obblighi derivanti dall'appartenenza ad un'organizzazione internazionale, alla quale essi hanno trasferito una parte della loro sovranità. Tuttavia, una misura adottata in esecuzione di tali obblighi deve essere ritenuta giustificata, dal momento che di certo l'organizzazione in questione accorda ai diritti fondamentali una tutela quanto meno equivalente a quella garantita dalla Convenzione. Ritenendo che l'organizzazione offra siffatta tutela equivalente, è possibile presumere che gli Stati rispettino le esigenze della Convenzione quando semplicemente adempiono gli obblighi giuridici derivanti dalla loro adesione all'organizzazione.

Tale presunzione è volta ad evitare che uno Stato parte si trovi dinanzi ad un dilemma, nel caso in cui debba invocare gli obblighi giuridici che è tenuto a rispettare a causa della sua appartenenza ad un'organizzazione internazionale, che non è parte alla Convenzione ed alla quale esso ha trasferito una parte della sua sovranità, al fine di giustificare, sotto il profilo della Convenzione, le azioni o le omissioni derivanti da tale appartenenza. Essa è altresì volta a determinare i casi in cui la Corte, in nome dell'interesse alla cooperazione internazionale, può ridurre il livello della sua vigilanza, prevista dall'articolo 19 della Convenzione, sul rispetto degli impegni contratti dagli Stati parte sulla base della Convenzione. Da tali obiettivi si evince che la Corte è pronta a detta riduzione solo qualora i diritti e le garanzie, di cui essa assicura il rispetto, abbiano beneficiato di una vigilanza equivalente a quella esercitata dalla medesima. In caso contrario, lo Stato sfuggirebbe ad ogni vigilanza internazionale sulla compatibilità dei suoi atti con gli impegni derivanti dalla Convenzione.

---

<sup>6</sup> «*Bosphorus Airways c. Irlanda*» (Grande Camera), sentenza del 30 giugno 2005, n. 45036/98.

La Corte rammenta poi che nella sentenza «*Bosphorus Airways*» c. *Irlanda* essa ha affermato che la protezione dei diritti fondamentali accordata dall'Unione Europea è in linea di principio equivalente a quella assicurata dalla Convenzione.

Essa constata tuttavia che la presente causa si distingue dalla causa «*Bosphorus Airways*» c. *Irlanda*. In effetti, la CGUE non ha avuto occasione di pronunciarsi sulla questione relativa ai diritti fondamentali sottoposta alla Corte: da un lato, il Consiglio di Stato ha rifiutato di procedere ad un rinvio pregiudiziale avente per oggetto la questione della conformità dell'obbligo di «segnalazione di operazioni sospette» all'articolo 8 della Convenzione; d'altro canto, tale questione non è mai stata preventivamente definita dalla CGUE né in sede di rinvio pregiudiziale in altra causa, né nell'ambito di uno dei ricorsi aperti agli Stati membri ed alle istituzioni dell'Unione europea.

La Corte deve dunque constatare che il Consiglio di Stato, avendo deciso di non procedere ad un rinvio pregiudiziale sebbene la Corte di Giustizia non avesse già esaminato la questione relativa ai diritti tutelati dalla Convenzione sottoposta al medesimo, ha deliberato senza che il meccanismo internazionale pertinente di vigilanza sul rispetto dei diritti fondamentali, in linea di principio equivalente a quello della Convenzione, abbia potuto dispiegare tutte le sue potenzialità. Considerata tale scelta, nonché l'importanza degli interessi in gioco nella presente causa, la Corte desume che la presunzione di protezione equivalente non possa trovare applicazione. Essa deve dunque pronunciarsi sulla necessità dell'ingerenza.

La Corte rammenta al riguardo che, se l'articolo 8 tutela la riservatezza di ogni «corrispondenza» tra individui, esso accorda una protezione particolare alle comunicazioni tra avvocati e clienti. Ciò è giustificato dal fatto che agli avvocati è assegnato un compito fondamentale in una società democratica: la difesa dei cittadini sottoposti a giudizio. Orbene, un avvocato non può assolvere tale compito fondamentale, se non è in grado di garantire ai suoi assistiti che le loro comunicazioni rimarranno confidenziali. Tale particolare protezione conferita dall'articolo 8 alla riservatezza delle comunicazioni tra avvocati e clienti e le ragioni sulle quali essa si basa conducono la Corte a constatare che, sotto questo profilo, il segreto professionale degli avvocati è specificamente tutelato dalla citata disposizione.

Essa rammenta in seguito che la necessità dell'ingerenza implica l'esistenza di un bisogno sociale imperativo e presuppone in particolare che essa sia proporzionata allo scopo perseguito. Al riguardo, la Corte sottoscrive l'analisi sviluppata dal Consiglio di Stato nella sua sentenza del 23 luglio 2010.

Come in precedenza indicato, il segreto professionale degli avvocati ha notevole importanza sia per l'avvocato ed il suo cliente, sia per il buon funzionamento della giustizia.

Si tratta di uno dei principi fondamentali sui quali si basa l'organizzazione della giustizia in una società democratica. Tuttavia esso non è intangibile. Nella fattispecie è opportuno trovare un giusto equilibrio tra l'importanza da attribuire allo stesso e quella che riveste la lotta al riciclaggio di proventi di attività illecite, che possono servire a finanziare attività criminali.

A parere della Corte, sono due gli elementi decisivi ai fini della valutazione della proporzionalità.

In primo luogo, come rilevato dal Consiglio di Stato, il fatto che gli avvocati siano tenuti a rispettare l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette solo in due casi: quando partecipano in nome e per conto del loro cliente a transazioni finanziarie o immobiliari ovvero agiscono in qualità di fiduciario; quando assistono il loro cliente nella preparazione o nella realizzazione di transazioni concernenti determinate operazioni<sup>7</sup>. L'obbligo di segnalazione di operazioni sospette riguarda quindi solo attività ben diverse dal compito di difesa assegnato agli avvocati e simili a quelle esercitate da altri professionisti soggetti a detto obbligo. D'altronde, la legge precisa che gli avvocati non sono soggetti a tale obbligo quando l'attività in questione è connessa ad un procedimento giudiziario e, in linea di principio, quando essi forniscono una consulenza legale. L'obbligo di segnalazione di operazioni sospette non lede dunque l'essenza stessa del compito di difesa, che costituisce il fondamento del segreto professionale degli avvocati.

In secondo luogo, il fatto che la legge abbia istituito un filtro di protezione del segreto professionale: gli avvocati non trasmettono direttamente le segnalazioni a *Tracfin*, bensì, a seconda dei casi, al presidente dell'ordine degli avvocati presso il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione ovvero al presidente dell'ordine degli avvocati al quale sono iscritti. Si può ritenere che in questa fase il segreto professionale, condiviso con un professionista soggetto alle stesse norme deontologiche ed eletto dai suoi pari, non venga pregiudicato. I presidenti di cui sopra trasmettono le segnalazioni di operazioni sospette a *Tracfin* solo dopo essersi assicurati che ricorrano le condizioni previste dalla legge.

La Corte conclude di conseguenza che l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette non reca un pregiudizio sproporzionato al segreto professionale degli avvocati e che la Francia non ha violato l'articolo 8.

*Conclusioni:* non violazione (unanimità)

---

<sup>7</sup> Acquisto e vendita di beni immobili o attività commerciali; la gestione di fondi, titoli o altre attività appartenenti al cliente; l'apertura di conti bancari, depositi a risparmio, titoli o contratti assicurativi; l'organizzazione degli apporti necessari alla creazione di società; la costituzione, la gestione o la direzione delle società; la costituzione, la gestione o la direzione di contratti fiduciari o di ogni altra struttura simile; la costituzione o la gestione di fondi di dotazione.

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**Art. 1 Protocollo n. 1 (Protezione della proprietà)**

**d) *Flamenbaum e altri c. Francia* – Quinta sezione, sentenza del 13 dicembre 2012  
(ricc. nn. 3675/04 e 23264/04)**

**Inquinamento acustico e prolungamento della pista principale  
dell'aeroporto: *non violazioni***

*In fatto* - I 19 ricorrenti sono proprietari o comproprietari di ville costruite nel bosco di Saint Gatien o in prossimità di quest'ultimo. Queste ville sono situate ad una distanza compresa tra i 500 e i 2.500 metri dalla pista principale dell'aeroporto di Deauville-Saint Gatien, che fu creato nel 1931 dal comune di Deauville e progressivamente ingrandito.

Un piano di esposizione al rumore (PEB), predisposto nel 1978 e approvato nel 1982, distingueva tre zone in funzione del livello di esposizione al rumore. Con decreto del 24 febbraio 1986, l'aeroporto fu classificato di categoria B (servizi a medio raggio).

Nel 1987 fu elaborato un progetto di piano dei vincoli aeronautici di limitazione degli ostacoli.

I prefetti del Calvados e dell'Eure avviarono una indagine pubblica. Una petizione firmata da più di 500 persone fu allegata ai registi destinati a raccogliere le osservazioni del pubblico. I frontisti criticavano il progetto soprattutto perché non conteneva uno studio di impatto ambientale e non teneva conto delle nocività generate da un eventuale aumento del traffico aereo. Il 1° giugno 1988 il commissario incaricato dell'indagine espresse un parere favorevole all'approvazione del progetto.

Con decreto del 4 aprile 1991, il primo ministro approvò il piano dei vincoli aeronautici di limitazione degli ostacoli dell'aerodromo.

Nel giugno 1991 l'associazione di difesa dei residenti in prossimità dell'aeroporto di Deauville-Saint Gatien (ADRAD), della quale i ricorrenti sono tutti membri, presentò al Consiglio di Stato un ricorso volto all'annullamento del decreto.

Il Consiglio di Stato respinse il ricorso motivando che non era più possibile ricorrere avverso il decreto che attribuiva all'aeroporto la categoria B e che, essendo tale decreto

oggetto di una procedura diversa da quella riguardante il prolungamento della pista e da quella relativa al piano dei vincoli aeronautici, queste diverse operazioni potevano essere condotte separatamente secondo un calendario scelto dall'amministrazione. Il Consiglio di Stato dichiarò che dal fascicolo non si evinceva che gli inconvenienti del piano dei vincoli aeronautici fossero eccessivi rispetto ai vantaggi che esso comportava per il funzionamento dell'aerodromo.

Nel luglio 1990 il prefetto del Calvados ordinò una indagine pubblica sul progetto di allungamento della pista. Uno studio di periti aveva preventivamente condotto e finalizzato nel giugno 1990 una ricerca di impatto sugli effetti del progetto in ambito fisico e biologico, nelle attività, nell'urbanistica, nel patrimonio e nel paesaggio oltre che sulle nocività sonore. Questo studio di impatto rilevava che l'allungamento della pista avrebbe portato beneficio non soltanto all'attività aeroportuale ma anche all'economia locale, addirittura regionale. Trattandosi di nocività sonore, lo studio constatava che si rimaneva entro i limiti previsti dal piano di esposizione al rumore approvato nel 1982 e non raccomandava misure risarcitorie.

L'indagine pubblica si svolse per un mese in 6 comuni. La commissione di indagine consegnò il suo rapporto il 12 ottobre 1990 esprimendo un parere favorevole. In particolare considerava che l'estensione della pista non provocava un significativo aumento del movimento aereo, che non ci sarebbe stato un sensibile aggravamento delle nocività sonore e che l'allungamento della pista avrebbe contribuito allo sviluppo economico della regione. Per quanto riguardava le nocività sonore, raccomandava di fermare completamente i voli di addestramento militare e di vietare i decolli di notte.

Con decreto del 5 marzo 1991, il prefetto autorizzò il prolungamento della pista principale a 2.550 metri, prolungamento ritenuto sufficiente in luogo dei 2.720 metri progettati. L'ADRAD propose un ricorso volto all'annullamento di questo decreto, il ricorso fu rigettato dal tribunale amministrativo di Caen e dalla corte amministrativa d'appello di Nantes.

I lavori di allungamento e di consolidamento della pista si conclusero il 5 ottobre 1993. La pista fu aperta alla circolazione aerea il 10 novembre 1993.

Il 1° luglio 1994 il presidente del tribunale amministrativo ordinò una perizia al fine di stabilire, in particolare, se l'allungamento della pista avesse comportato una eventuale crescita del traffico aereo e delle nocività sonore, e di procedere alla misurazione della rumorosità. Il perito depositò nell'ottobre 1997 il suo rapporto finale nel quale rendeva conto delle misurazioni della rumorosità effettuate nei mesi di agosto 1996 e maggio e giugno 1997 nella proprietà del presidente dell'ADRAD. Il perito constatò una diminuzione del traffico aereo,

ma un aumento del traffico di aerei di grandi dimensioni; ciò lo induceva a definire un nuovo piano di esposizione al rumore e a raccomandare misure per la gestione dell'aeroporto.

Nei mesi di agosto e settembre 1998, basandosi sul rapporto, i ricorrenti si rivolsero al tribunale amministrativo presentando dei ricorsi per chiedere il risarcimento dei danni causati dall'allungamento della pista. Con sentenze del 4 maggio 1999, il tribunale amministrativo rigettò i loro ricorsi. Innanzitutto il tribunale considerò che le operazioni del perito erano irregolari perché aveva proceduto alle misurazioni della rumorosità senza rispettare il principio del contraddittorio e era andato oltre l'incarico affidatogli, ma che il rapporto poteva essere tenuto in considerazione a titolo informativo. Nel merito il tribunale constatò che alcuni aerei di grandi dimensioni utilizzavano già l'aeroporto prima che venisse messa in servizio la nuova pista e che, nelle ipotesi più sfavorevoli, se alcuni frontisti potevano essere esposti a rumori di forte intensità in occasione di qualche decollo, l'aumento delle nocività sonore dovute all'allungamento della pista non imponeva ai ricorrenti inconvenienti maggiori di quelli che potevano subire gli abitanti dei comuni situati in prossimità di un aeroporto.

Con una motivazione simile la corte amministrativa d'appello di Nantes respinse l'appello dei ricorrenti il 20 dicembre 2000; il ricorso per cassazione del sig. Flamenbaum fu respinto il 30 luglio 2003 dal Consiglio di Stato che peraltro, con decisione del 30 dicembre 2003, dichiarò inammissibili gli altri diciassette ricorsi per cassazione.

Nei mesi di maggio e giugno 2006, la città di Deauville e le regioni Alta-Normandia e Bassa-Normandia decisero di dar vita all'ente misto dell'aeroporto di Deauville-Normandie la cui creazione fu autorizzata con decreto del prefetto del Calvados del 21 luglio 2006. Il ricorso proposto dall'ADRAD contro questo decreto fu rigettato con sentenza del tribunale amministrativo del 18 dicembre 2007, confermata dalla sentenza della corte amministrativa d'appello del 16 dicembre 2008 nella cui motivazione, in particolare, veniva dichiarato che lo sviluppo, la pianificazione, la gestione e l'esercizio dell'aeroporto di Deauville, in ragione della sua posizione strategica, del suo forte potenziale a servizio dello sviluppo economico e turistico del territorio della regione Normandia e delle preesistenti infrastrutture aeroportuali sviluppate, presentava un interesse per ciascuno degli enti partecipanti.

Dopo un'indagine pubblica, con decreto del prefetto della regione Bassa Normandia del 29 settembre 2008 fu approvato un nuovo piano di esposizione al rumore (PEB).

Parallelamente, dal mese di aprile 2009, le autorità hanno messo in atto in aeroporto delle procedure di «rumore minimo», che consistono nel modificare l'altitudine e la traiettoria degli aerei che atterrano e decollano al fine di limitare il sorvolo delle popolazioni frontiste e diminuire le nocività sonore.

Invocando l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), i ricorrenti lamentano le nocività sonore generate dall'allungamento della pista principale dell'aeroporto di cui sono frontisti nonché le lacune nel processo decisionale che ha portato a tale allungamento.

Invocando l'articolo 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà), lamentano la perdita di valore venale delle loro proprietà a causa dell'allungamento della pista e dei costi di insonorizzazione che avevano dovuto sostenere.

*In diritto - Articolo 8:* La Corte constata che le abitazioni dei ricorrenti sono situate ad una distanza dalla pista principale dell'aeroporto che va da qualche centinaio di metri per i più vicini fino a 2,5 km per i più lontani. I rumori ai quali i ricorrenti sono esposti raggiungono un livello sufficiente ai fini dell'applicazione dell'articolo 8 e ciò non è contestato dal Governo. Per essere compatibile con l'articolo 8, l'ingerenza deve essere prevista dalla legge, perseguire uno scopo legittimo ed essere necessaria in una società democratica. Le autorità devono mantenere un giusto equilibrio tra gli interessi degli individui e quelli della società nel suo complesso, tenuto conto dell'ampio margine di apprezzamento di cui dispongono in questo campo. La Corte osserva innanzitutto che i giudici amministrativi investiti dei ricorsi dei ricorrenti hanno dichiarato che le decisioni adottate dalle autorità erano conformi al diritto interno. L'ingerenza in causa era dunque prevista dalla legge.

La Corte osserva poi che i giudici amministrativi hanno confermato l'interesse economico dell'allungamento della pista, che era quello di permettere di accogliere gli aerei di maggiore capacità. La Corte conclude quindi per l'esistenza di uno scopo legittimo, quello del benessere economico della regione.

La Corte non ritiene provato che, contrariamente a quanto sostenuto dei ricorrenti, l'allungamento della pista abbia comportato un considerevole aumento del traffico aereo, come confermato dal nuovo piano di esposizione al rumore adottato nel 2008. Il prefetto ha autorizzato l'allungamento della pista a 2.550 metri in luogo dei 2.720 metri inizialmente previsti, in quanto questa lunghezza era sufficiente allo scopo progettato. Peraltro, in Francia, gli aerei più rumorosi oggi non sono più autorizzati a volare. L'aeroporto non accoglie più volteggi né voli di addestramento militare, i voli di addestramento civile sono regolamentati, addirittura vietati in certi periodi o intervalli di tempo. Inoltre la Corte osserva che dal 2009 le autorità hanno messo in atto delle «procedure di rumore minimo» che consistono nel modificare l'altitudine e la traiettoria degli aerei che atterrano o decollano per limitare il sorvolo sulle abitazioni dei frontisti e per diminuire le nocività sonore.

Pertanto, tenuto conto di questi elementi, la Corte ritiene che le autorità abbiano mantenuto un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco.

Per quanto riguarda il processo decisionale, la Corte osserva che il progetto di allungamento della pista è stato preceduto da un dettagliato studio di impatto sugli effetti del progetto in ambito fisico e biologico, nelle attività umane, nell'urbanistica, nel patrimonio e nel paesaggio oltre che sulle nocività sonore. Questo progetto ha dato luogo ad una indagine pubblica nel corso della quale, poiché gli atti del fascicolo erano stati resi disponibili, il pubblico ha potuto presentare le osservazioni sui registri di indagine e incontrare i membri della commissione d'indagine. Lo studio di impatto ed il fascicolo dell'indagine pubblica sono stati trasmessi alla commissione consultiva ambientale in cui l'ADRAD è stata rappresentata. Il piano dei vincoli aeronautici di limitazione degli ostacoli è stato anche oggetto di indagine pubblica nei comuni interessati nel corso della quale i frontisti hanno potuto far valere le loro osservazioni. Infine un'altra indagine pubblica ha preceduto l'adozione del piano di servitù radioelettriche. Di conseguenza, sono stati condotti indagini e studi appropriati e il pubblico ha potuto accedere in modo soddisfacente alle loro conclusioni.

Peraltro, i ricorrenti disponevano, nel diritto interno, di due tipi di ricorso davanti ai giudici amministrativi, ossia il ricorso per eccesso di potere e il ricorso per il risarcimento dei danni, e hanno fatto uso di entrambi.

Per quanto riguarda la lamentata «parcellizzazione» del processo decisionale e il fatto che i ricorrenti non avrebbero potuto far esaminare tutto il progetto da un giudice unico, la Corte rammenta che se lo Stato è tenuto a prendere in considerazione gli interessi particolari di cui ha l'obbligo di assicurare il rispetto in virtù dell'articolo 8, è opportuno lasciargli la libertà di scegliere i mezzi idonei per soddisfare i suoi obblighi. Ad ogni modo, i ricorrenti hanno avuto l'opportunità di partecipare ad ogni fase del processo decisionale facendo valere le loro osservazioni. Di conseguenza, la Corte non rileva alcun vizio nel processo decisionale messo in atto e pertanto non vi è stata violazione dell'articolo 8.

*Conclusione:* non violazione (unanimità)

*Articolo 1 del Protocollo n. 1:* La Corte rammenta che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 non garantisce per principio il diritto al mantenimento dei beni in un ambiente piacevole.

I ricorrenti fanno valere che le nocività sonore generate dall'allungamento della pista hanno provocato una svalutazione delle loro proprietà. Essi si basano su due perizie di cui una soltanto è stata disposta dal giudice amministrativo e successivamente è stata giudicata



irregolare dal tribunale amministrativo, dalla corte amministrativa d'appello e dal consiglio di Stato. I ricorrenti si basano anche su un'altra perizia, realizzata su loro richiesta e relativa a sette delle loro proprietà. Il perito, che non fornisce alcuna indicazione sul metodo utilizzato per calcolare il loro attuale valore di mercato, ha concluso per una perdita di valore venale dal 25 al 60 % a causa della presenza dell'aeroporto senza tuttavia indicare il metodo che ha utilizzato per giungere a questa conclusione e per calcolare l'abbattimento forfetario sul valore delle proprietà. Ora, la Corte nota che il motivo di ricorso dei ricorrenti non verte sulle nocività generate dalla presenza dell'aeroporto, ma su quelle causate dall'allungamento della sua pista principale.

La Corte rammenta che la camera aveva chiesto alle parti di precisare il prezzo di acquisto attualizzato delle loro proprietà e di indicare se questo valore di mercato corrispondesse al prezzo di mercato di proprietà analoghe, lontane dalle nocività denunciate. Ora, i documenti prodotti dai ricorrenti non forniscono risposte a quanto richiesto e alcuni tra loro sono contraddittori per quanto riguarda il valore venale di una stessa proprietà e sull'abbattimento legato alla presenza dell'aeroporto.

In queste condizioni, i ricorrenti non provano se e in quale misura l'allungamento della pista principale dell'aeroporto di Deauville abbia potuto avere una incidenza sul valore dei loro beni. La Corte non può neanche tenere conto dei costi dei lavori di isolamento fonico perché i ricorrenti non hanno giustificato l'esistenza di un nesso di causalità tra l'allungamento della pista e l'aumento del traffico e anche perché le autorità hanno preso delle misure per limitare l'impatto delle nocività sonore.

In mancanza di prove circa l'esistenza di una lesione del diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, la Corte conclude che non vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

*Conclusioni:* non violazione (unanimità)

*[Traduzione dal comunicato stampa curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

## **Art. 10 CEDU (Libertà di espressione)**

**e) *Ahmet Yildirim c. Turchia* – Seconda sezione, sentenza del 18 dicembre 2012 (ric. n. 3111/10)**

**Restrizione dell'accesso a Internet senza un quadro giuridico rigoroso che fissi i limiti del divieto ed offra la garanzia di un controllo giurisdizionale contro eventuali abusi: *violazione***

*In fatto* - Il ricorrente, sig. Ahmet Yıldırım, è un cittadino turco, nato nel 1983 e residente a Istanbul. Egli è proprietario e amministratore di un sito Web, ospitato dal servizio «Google Sites», sul quale pubblica i suoi lavori accademici ed i suoi punti di vista in svariati ambiti.

Il 23 giugno 2009 il tribunale penale di Denizli emise una decisione con la quale ordinava il blocco dell'accesso ad un sito internet il cui proprietario era accusato di oltraggio alla memoria di Atatürk. Questa decisione si presentava come una misura preventiva adottata nell'ambito di un procedimento penale a carico del proprietario di questo sito.

La decisione di blocco fu notificata per l'esecuzione alla Presidenza delle Telecomunicazioni e dell'Informatica (PTI). Poco dopo, su richiesta di quest'ultima, il tribunale riformò la sua decisione e dispose il blocco totale dell'accesso a «Google Sites» che ospitava non soltanto il sito terzo, ma anche quello del ricorrente. La PTI indicava che questo era l'unico mezzo tecnico per bloccare il sito in causa, in quanto il suo proprietario risiedeva all'estero.

La PTI bloccò totalmente l'accesso a «Google Sites» ed il sig. Yıldırım si trovò nell'impossibilità di accedere al proprio sito. Tutti i suoi tentativi di ricorso risultarono vani per la decisione di blocco pronunciata dal tribunale.

Con lettera inviata alla Corte nel mese di aprile 2012, il sig. Yıldırım comunicò che ancora non poteva accedere al suo sito internet, mentre, per quanto ne sapeva, il procedimento penale a carico del proprietario del sito in causa si era concluso con un non luogo a procedere vista l'impossibilità di precisare l'identità e l'indirizzo dell'accusato che risiedeva all'estero.

Invocando l'articolo 10 (libertà di espressione), il sig. Yıldırım lamentava l'impossibilità di accedere al suo sito internet conseguente all'applicazione di una misura disposta nell'ambito di un procedimento penale che non aveva nulla a che vedere né con lui né con il suo sito. A suo parere questa misura costituiva una lesione del diritto alla libertà di ricevere e comunicare informazioni e idee.

*In diritto - Articolo 10:* L'articolo 10 garantisce la libertà di espressione «a ogni persona» e riguarda non soltanto il contenuto delle informazioni, ma anche i mezzi con cui queste informazioni vengono diffuse.

La Corte osserva che il blocco dell'accesso al sito internet del ricorrente aveva ad origine una decisione del tribunale di Denizli che aveva avviato un procedimento penale a carico del proprietario di un altro sito internet, accusato di oltraggio alla memoria di Atatürk. Inizialmente il tribunale aveva disposto il blocco dell'accesso a questo sito. Tuttavia, l'organo amministrativo (la PTI) incaricato di eseguire questa misura chiese al tribunale di disporre un

blocco totale dell'accesso a «Google Sites» che ospitava il sito oggetto del procedimento penale, ma anche il sito del ricorrente. Il tribunale accolse questa richiesta considerando che l'unico mezzo per bloccare il sito oggetto del procedimento penale era quello di bloccare integralmente l'accesso a «Google Sites».

Benché questo procedimento penale non riguardasse né «Google Sites» né il sito del sig. Yildirim, la PTI bloccò tecnicamente l'accesso a questi siti al fine di eseguire la misura disposta dal tribunale di Denizli.

La Corte riconosce che non si tratta certamente di un divieto totale, ma di una restrizione dell'accesso a Internet. Tuttavia, l'effetto limitato della restrizione non riduce la sua importanza, tanto più che Internet è diventato oggi uno dei principali strumenti per esercitare il diritto alla libertà di espressione e di informazione. Di conseguenza la misura adottata costituisce una ingerenza delle autorità pubbliche nel diritto del ricorrente alla libertà di espressione. Tale ingerenza viola l'articolo 10 se non è prevista dalla legge, non persegue uno o più scopi legittimi e non è necessaria in una società democratica per raggiungere questo o questi scopi.

Ora, una norma è prevedibile quando è redatta con sufficiente precisione per permettere ad ogni persona di regolare la propria condotta, eventualmente rivolgendosi a persone competenti.

In virtù della legge n. 5651 il giudice può disporre il blocco dell'accesso alle pubblicazioni diffuse via Internet se ha motivi sufficienti per sospettare che per il loro contenuto costituiscano reato. Ebbene, né «Google Sites» né il sito del sig. Yildirim erano oggetto di un procedimento giudiziario. Benché nella decisione del 24 giugno 2009 «Google Sites» sia ritenuto responsabile del sito che ospitava, nella invocata legge n. 5651 non viene fatto alcun riferimento ad una previsione di blocco integrale dell'accesso così come è stato disposto dal tribunale.

Come la legge non consente di bloccare totalmente un dominio internet, quale «Google Sites», così nel fascicolo non vi è nulla che permetta di concludere che «Google Sites» sia stato informato del fatto che ospitava un contenuto giudicato illecito, né che si sia rifiutato di conformarsi ad una misura provvisoria riguardante un sito nei cui confronti era stato avviato un procedimento penale. La Corte osserva che la legge ha permesso ad un organo amministrativo, la PTI, di esercitare un ampio potere nell'ambito dell'esecuzione di una misura di blocco che all'origine era stata decisa per un sito particolare. I fatti mostrano che la PTI ha potuto chiedere senza difficoltà l'estensione di una misura, in origine limitata, di blocco dell'accesso.

La Corte rammenta che una restrizione dell'accesso ad una fonte di informazione è compatibile con la Convenzione unicamente a condizione che rientri in un rigoroso quadro normativo che fissi i limiti del divieto ed offra la garanzia di un controllo giurisdizionale contro eventuali abusi. Ora, quando il tribunale di Denizli ha deciso di bloccare totalmente l'accesso a «Google Sites», si è limitato a fare riferimento ad un parere emesso dalla PTI, senza verificare se vi fosse la possibilità di adottare una misura meno severa per bloccare specificatamente il sito interessato. La Corte osserva anche che nulla dimostra che i giudici abbiano cercato di soppesare i diversi interessi in gioco, valutando soprattutto la necessità di un blocco totale dell'accesso a «Google Sites». Per la Corte, questa carenza è conseguenza della legge interna che non comportava alcun obbligo per i giudici di esaminare la fondatezza di un blocco totale dell'accesso a «Google Sites». I giudici avrebbero dovuto considerare il fatto che una misura simile avrebbe reso inaccessibile una notevole quantità di informazioni, fatto che ledeva direttamente i diritti degli internauti e aveva un effetto collaterale importante.

Ora, l'ingerenza alla quale ha dato luogo l'articolo 8 della legge n. 5651 non risponde alla condizione di prevedibilità voluta dalla Convenzione e non ha permesso al ricorrente di fruire di un sufficiente livello di tutela che la preminenza del diritto esige in una società democratica. Inoltre, la Corte ricorda che l'articolo 10 § 1 della Convenzione prevede che il diritto alla libertà di espressione vale «senza considerazioni di frontiera».

La misura in causa ha quindi avuto degli effetti arbitrari e il controllo giurisdizionale del blocco di accesso non ha soddisfatto le condizioni sufficienti per evitare gli abusi. Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

*Conclusioni:* violazione (all'unanimità)

*Articolo 41:* La Corte dichiara che la Turchia deve versare al ricorrente 7.500 EURO per danni morali e 1.000 EURO per spese.

*[Traduzione del comunicato stampa curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

**Art. 13 CEDU (Diritto ad un ricorso effettivo) in combinato disposto con ART. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**f) *De Souza Ribeiro c. Francia* – Grande Camera, sentenza del 13 dicembre 2012 (ric. n. 22689/07)**

## **Allontanamento dallo Stato dello straniero senza possibilità di impugnazione dell'ordine di accompagnamento alla frontiera: *violazione***

*In fatto* - Il ricorrente, il sig. Luan de Souza Ribeiro, è un cittadino brasiliano nato nel 1988 e residente a Remire Montjoly (Guyana). Ha sempre vissuto in Guyana con la sua famiglia da quando aveva 7 anni, fino al mese di gennaio del 2007. Nel 2006 è stato condannato a una pena di due mesi di reclusione con la sospensione condizionale e un periodo di prova di due anni, per violazione della legge in materia di stupefacenti.

Il sig. de Souza Ribeiro, fermato in data 25 gennaio 2007 nel corso di un controllo stradale, non era in grado di esibire la documentazione attestante la regolarità del suo soggiorno in territorio francese e, pertanto, veniva tratto in arresto, fatto oggetto di un decreto prefettizio di accompagnamento alla frontiera (APRF) e sottoposto a detenzione amministrativa. Il giorno seguente, alle ore 15:11, il ricorrente presentava ricorso per eccesso di potere avverso il decreto di accompagnamento alla frontiera dinanzi al tribunale amministrativo di Cayenne, affermando, in particolare, che era stato violato il Codice di ingresso e soggiorno degli stranieri e dei richiedenti asilo (CESEDA)<sup>8</sup>, richiamandosi altresì all'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ricorrente, allo stesso tempo, presentava domanda al tribunale affinché venisse adottato un provvedimento urgente di sospensione della misura dell'allontanamento – in virtù del regime speciale per i territori d'oltremare l'impugnazione dinanzi al tribunale amministrativo non ha effetto sospensivo automatico<sup>9</sup>. Nella sua domanda il sig. de Souza Ribeiro sottolineava l'urgenza di sospendere l'esecuzione del provvedimento di allontanamento ed esprimeva seri dubbi riguardo alla sua legittimità.

Alle ore 16:00 dello stesso giorno, neanche cinquanta minuti dopo avere presentato impugnazione dinanzi al tribunale amministrativo di Cayenne, il sig. de Souza Ribeiro veniva allontanato verso il Brasile. Quella sera il tribunale dichiarava priva di fondamento la sua richiesta di provvedimento urgente di sospensione, visto che l'allontanamento era già stato eseguito quel pomeriggio.

Nel mese di agosto del 2007 il sig. de Souza Ribeiro rientrava illegalmente nella Guyana francese. In data 4 ottobre 2007 il tribunale amministrativo di Cayenne esaminava il ricorso

---

<sup>8</sup> Articolo L. 511-4.2.

<sup>9</sup> Ai sensi delle norme speciali in deroga alla legge ordinaria (CESEDA) adottate “al fine di tenere conto della situazione particolare e delle difficoltà permanenti del dipartimento della Guyana francese (...) in materia di circolazione internazionale delle persone” (decisione n. 2003-467 del Consiglio Costituzionale del 13 marzo 2003). La legislazione francese prevede regimi speciali per altri sei dipartimenti e regioni d'oltremare e collettività d'oltremare (Guadalupa, Mayotte, Wallis e Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin e Polinesia francese) nonché per la Nuova Caledonia.

per eccesso di potere precedentemente presentato dal ricorrente avverso il decreto prefettizio di accompagnamento alla frontiera (APRF) – ancora pendente nel merito – e, accertatane l’illegittimità in data 18 ottobre 2007, lo annullava. Il tribunale teneva conto della certificazione presentata dal ricorrente, dalla quale si poteva evincere che aveva frequentato le scuole nella Guyana francese e che sua madre aveva lo status di residente. Accertava, altresì, che nel caso del ricorrente erano soddisfatte le condizioni previste dalla CESEDA, che avrebbero dovuto impedire l’adozione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera.

Nel mese di giugno del 2009 il ricorrente otteneva un permesso di soggiorno per “visitatori”, che gli veniva rinnovato fino al mese di giugno del 2012. Attualmente, è titolare di una carta di soggiorno rinnovabile recante la dicitura “vita privata e familiare”.

Il ricorrente sosteneva che il suo allontanamento verso il Brasile aveva costituito un’ingerenza ingiustificata nel suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall’articolo 8. Invocando l’articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) lamentava l’impossibilità di impugnare la legittimità del decreto di accompagnamento alla frontiera, prima che fosse eseguito.

*In diritto - Articolo 13 in combinato disposto con l’articolo 8:* L’articolo 13 garantisce l’esistenza, di fatto e di diritto, di un ricorso effettivo a livello nazionale per far valere i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione. La Corte rammenta che gli Stati godono di un certo margine di apprezzamento nel decidere le modalità con cui conformarsi agli obblighi previsti dall’articolo 13 e che, nel caso di un allontanamento di uno straniero impugnato per ingerenza nella sua vita privata e familiare, il ricorso, per essere effettivo, non deve necessariamente avere effetto sospensivo automatico, diversamente dai casi di allontanamento impugnati sotto il profilo del rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell’articolo 3 oppure del rischio di una violazione del diritto alla vita (articolo 2)<sup>10</sup>.

La Corte sottolinea che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, essa si limita a verificare che le procedure interne siano effettive e che siano rispettati i diritti dell’uomo. Nel caso del sig. de Souza Ribeiro, ciò significa valutare se il ricorrente sia stato effettivamente protetto contro l’esecuzione di un provvedimento di allontanamento asseritamente contrario all’articolo 8.

La Corte osserva, innanzitutto, che il ricorrente è stato allontanato dalla Guyana francese meno di trentasei ore dopo il suo arresto. Rileva che il suo caso è stato esaminato in maniera

---

<sup>10</sup> Il requisito del ricorso con effetto sospensivo automatico è stato confermato dalla Corte anche in relazione a doglianze sollevate ai sensi dell’articolo 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri) – si veda ad esempio *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23.02.2012.

superficiale dall'autorità prefettizia, come dimostrano le motivazioni succinte e stereotipate del decreto che è stato notificato al ricorrente subito dopo il suo arresto. Oltretutto, all'epoca dell'arresto, il sig. de Souza era protetto contro qualsiasi forma di allontanamento dal territorio francese dal diritto nazionale<sup>11</sup>, come successivamente ha stabilito il tribunale amministrativo di Cayenne dichiarando illegittimo il provvedimento. Al pari della Camera, la Grande Camera ritiene che all'epoca dell'allontanamento del ricorrente verso il Brasile sussistesse un problema serio in merito alla compatibilità del suo allontanamento con l'articolo 8. Di conseguenza, la sua doglianza sotto questo profilo è «difendibile» ai fini dell'articolo 13.

La Corte esamina pertanto le possibilità di cui disponeva il sig. de Souza Ribeiro per impugnare il provvedimento di allontanamento. Egli ha potuto adire il tribunale amministrativo di Cayenne ed esporre il suo caso a un giudice che possedeva i requisiti di indipendenza, imparzialità e competenza per esaminare il suo ricorso, con cui mirava a dimostrare, nel dettaglio, che la maggior parte della sua vita privata e familiare si era svolta fino ad allora nella Guyana francese. La Corte, tuttavia, non può non constatare che il sig. de Souza Ribeiro è stato allontanato verso il Brasile cinquanta minuti dopo avere adito il tribunale amministrativo, circostanza che ha escluso ogni possibilità di un esame approfondito delle sue argomentazioni giuridiche. Inoltre, se da un lato la procedura d'urgenza poteva, in teoria, consentire al giudice di esaminare le argomentazioni del ricorrente e sospendere, se necessario, l'allontanamento, dall'altro il giudice non poteva fare altro che dichiarare priva di fondamento la sua domanda, giacché il provvedimento di allontanamento era già stato eseguito dopo l'impugnazione dinanzi al tribunale, con estrema celerità. Pertanto, il sig. de Souza Ribeiro è stato allontanato unicamente in virtù del decreto prefettizio. La Corte osserva che la celerità necessaria nelle impugnazioni non deve comunque costituire un impedimento ingiustificato al loro esercizio, né deve essere prioritaria rispetto alla loro effettività pratica.

Alla luce di questi elementi, la Corte ritiene che l'accompagnamento alla frontiera del ricorrente sia stato effettuato secondo una procedura messa in atto in maniera estremamente rapida, se non addirittura affrettata, che non ha consentito al ricorrente di ottenere, prima di essere allontanato, un esame sufficientemente approfondito della legittimità del provvedimento di allontanamento da parte di un'autorità nazionale, in grado di offrirgli adeguate garanzie procedurali.

---

<sup>11</sup> Ai sensi dell'articolo L. 511-4 della CESEDA, lo straniero che è in grado di dimostrare, con ogni mezzo, di risiedere abitualmente in Francia almeno dall'età di tredici anni non può essere obbligato a lasciare il territorio francese né essere oggetto di un provvedimento di accompagnamento alla frontiera.

Inoltre, la Corte, pur riconoscendo la necessità degli Stati di combattere l'immigrazione clandestina, non può tuttavia abbracciare la posizione del governo, quando sostiene che la situazione geografica della Guyana e la forte pressione migratoria di cui è oggetto giustificano il regime speciale previsto dalla legge nonché le modalità con cui è applicato. Il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati nel decidere le modalità con cui conformarsi agli obblighi derivanti dall'articolo 13 non può comportare il diniego delle garanzie procedurali minime contro un allontanamento arbitrario. Gli Stati hanno il dovere di organizzare il loro ordinamento giuridico in maniera tale da garantire la rispondenza ai dettami di tale norma.

La Corte conclude che l'assenza di un ricorso effettivo al momento dell'allontanamento del ricorrente è contraria all'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 8 e che l'emissione di un titolo di soggiorno non ha posto rimedio a questa situazione.

*Conclusioni:* violazione (unanimità)

*Articolo 41:* La Corte dichiara che la Francia deve versare al ricorrente 3.000 EURO per danni morali e 12.000 EURO per le spese.

*Opinioni separate:* I giudici Pinto de Albuquerque e Vučinić hanno espresso un'opinione concordante comune; il giudice Kalaydjieva ha espresso un'opinione concordante. L'esposizione di tali opinioni è allegata alla sentenza.

*[Traduzione dal comunicato stampa curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*



# **CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

a cura di *Ornella Porchia*

Il presente bollettino contiene soltanto una selezione delle pronunce rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel mese di dicembre. Il testo integrale di tutte le sentenze è reperibile attraverso la consultazione del sito ufficiale [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

## 1. Nozione di organo giurisdizionale (rinvio pregiudiziale)

### **Corte di giustizia (Terza sezione), 19 dicembre 2012, causa C-363/11, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou***

*«Rinvio pregiudiziale – Nozione di “organo giurisdizionale di uno degli Stati membri” ai sensi dell’articolo 267 TFUE – Procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale – Corte dei conti nazionale che decide sull’autorizzazione preventiva di una spesa pubblica – Irricevibilità»*

Nella procedura segnalata la Corte si è pronunciata, in via preliminare, sulla nozione di giurisdizione ai sensi dell’art. 267 al fine di stabilire la ricevibilità della domanda presentata dall’Elegktiko Synedrio (Corte dei conti), nell’ambito di una controversia tra l’Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou (il commissario dell’Elegktiko Synedrio presso il Ministero della Cultura e del Turismo; il «commissario dell’Elegktiko Synedrio») e l’Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou (servizio di controllo contabile del Ministero della Cultura e del Turismo; il «servizio contabile»), in merito al rifiuto da parte del suddetto commissario di validare l’ordine di pagamento, emesso da tale servizio, relativo alla retribuzione di un dipendente del suddetto ministero, il sig. Konstantinos Antonopoulos.

La Corte valuta preliminarmente se l’organo remittente possiede le caratteristiche di un «organo giurisdizionale» ai sensi dell’articolo 267 TFUE, **questione unicamente di diritto dell’Unione**. A questo proposito ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, occorre tenere conto di un insieme di elementi, quali l’origine legale dell’organo, il suo carattere permanente, l’obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l’organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v., in particolare, sentenze del 17 settembre 1997, *Dorsch Consult*, C-54/96, Racc. pag. I-4961, punto 23; del 31 maggio 2005, *Syfait e a.*, C-53/03, Racc. pag. I-4609, punto 29, e del 14 giugno 2007, *Häupl*, C-246/05, Racc. pag. I-4673, punto 16, nonché ordinanza del 14 maggio 2008, *Pilato*, C-109/07, Racc. pag. I-3503, punto 22).

La Corte ribadisce, inoltre, che è opportuno accertare la legittimazione di un organo ad adire la Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, **secondo criteri sia strutturali che funzionali**. A questo proposito, un organismo nazionale può essere qualificato «**organo giurisdizionale**» ai sensi del suddetto articolo **quando esercita funzioni giurisdizionali, mentre, nell’esercizio di altre funzioni, in particolare di natura amministrativa, tale**

**qualifica non può essergli riconosciuta** (v., a proposito della Corte dei conti italiana, ordinanze del 26 novembre 1999, *ANAS*, C-192/98, Racc. pag. I-8583, punto 22, e *RAI*, C-440/98, Racc. pag. I-8597, punto 13). L'autorità, dinanzi alla quale viene proposto un ricorso avverso una decisione adottata dai servizi di un'amministrazione, non può essere considerata in posizione di terzietà rispetto a tali servizi, e dunque un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, **quando presenta un rapporto organico con la detta amministrazione** (v., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2002, *Schmid*, C-516/99, Racc. pag. I-4573, punto 37).

Riferendosi al caso di specie, la Corte constata che, in base alla pronuncia di rinvio, l'Elegktiko Synedrio è stato adito per decidere una controversia, nata nell'ambito del controllo preventivo della spesa pubblica, tra il commissario dell'Elegktiko Synedrio presso il Ministero della Cultura e del Turismo, da un lato, e il servizio contabile dello stesso Ministero, dall'altro. Il commissario dell'Elegktiko Synedrio è un membro dell'Elegktiko Synedrio che siede, come risulta dall'articolo 19, paragrafo 1, del decreto presidenziale, presso ciascun ministero per esercitare un controllo preventivo degli ordini di spesa effettuati dal ministero interessato. La controversia in questione nasce dal rifiuto del commissario dell'Elegktiko Synedrio presso il Ministero della Cultura e del Turismo di approvare la spesa corrispondente alla retribuzione di un dipendente con contratto a tempo determinato per le ore utilizzate a seguito di un permesso sindacale. Tale rifiuto è stato opposto all'autorità che aveva introdotto inizialmente la domanda di pagamento, che è, nel caso di specie, il servizio di controllo contabile dello stesso Ministero. Tuttavia, tale servizio ha introdotto una nuova domanda di pagamento, allo stesso titolo della precedente. È in questo contesto che, in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, del decreto presidenziale, il suddetto commissario, persistendo nel proprio rifiuto, ha trasmesso il suo «parere negativo» all'Elegktiko Synedrio, provocando in tal modo l'intervento di quest'ultimo al fine di decidere su tale parere.

La Corte rileva quindi che l'Elegktiko Synedrio intrattiene con il proprio commissario che siede presso il Ministero della Cultura e del Turismo, dal quale proviene il parere negativo oggetto della controversia dinanzi ad esso, **un rapporto organico e funzionale evidente, che osta al riconoscimento della sua qualità di terzo rispetto al suddetto commissario**. Pertanto, quando si pronuncia sul «parere negativo» formulato dal proprio commissario, l'Elegktiko Synedrio **non ha la qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco e, pertanto, non possiede l'imparzialità** richiesta rispetto al beneficiario della spesa in questione (v., per

analogia, sentenza del 22 dicembre 2010, *RTL Belgium*, C-517/09, Racc. pag. I-14093, punto 47).

Inoltre, la Corte rileva che, contrariamente alle sue competenze in materia di «giudizio sulle controversie» relative alla concessione di pensioni, come descritte all'articolo 98, paragrafo 1, lettera f), della Costituzione, nonché in materia di «giudizio» sui casi di responsabilità di dipendenti pubblici, civili o militari, previste all'articolo 98, paragrafo 1, lettera g), di tale Costituzione, la competenza dell'Elegktiko Synedrio nell'ambito della quale si iscrive la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è **relativa al «controllo» preventivo delle spese dello Stato, ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, lettera a), della stessa Costituzione, e non è, pertanto, idonea a dar luogo a un simile giudizio.** Nella valutazione della Corte, nel quadro di tale processo amministrativo, l'interessato, in quanto beneficiario della spesa in questione, riveste il ruolo di semplice osservatore a sostegno della tesi del servizio di controllo contabile del Ministero che intende versargli la sua retribuzione. **È soltanto ad uno stadio ulteriore, una volta adito il giudice amministrativo, che sarà resa una decisione sulla controversia tra l'interessato e l'amministrazione, a proposito del versamento della suddetta retribuzione. Quindi, spetterà al giudice amministrativo decidere sul diritto alla retribuzione dell'interessato e, in questo quadro, se del caso, sospendere il procedimento e sottoporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte.**

In conclusione la Corte dichiara che l'organismo del rinvio, nel caso di specie, **non agisce nell'esercizio di una funzione giurisdizionale** (v., per analogia, ordinanze del 12 gennaio 2010, *Amiraike Berlin*, C-497/08, Racc. pag. I-101, punto 21, nonché del 24 marzo 2011, *Bengtsson*, C-344/09, punto 19 e giurisprudenza ivi citata). **Esso non costituisce un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE e, di conseguenza, non è legittimato a proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte.**

## 2. Spazio di libertà sicurezza e giustizia

### Corte di giustizia (Grande sezione), 6 dicembre 2012, causa C-430/11, *Md Sagor*

*«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Direttiva 2008/115/CE – Norme e procedure comuni in materia di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Normativa nazionale che prevede un'ammenda sostituibile con un'espulsione o con un obbligo di permanenza domiciliare»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348, pag. 98), nonché l'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

La domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato a carico del sig. Sagor in merito al suo soggiorno irregolare sul territorio italiano.

Nella specie, secondo la normativa italiana, il soggiorno irregolare può essere sanzionato con un'ammenda che può, a talune condizioni, essere sostituita con l'espulsione o la permanenza domiciliare (Articolo 10 bis del decreto legislativo n. 286/1998). Il sig. Sagor, che dichiara di essere nato in Bangladesh, è venditore ambulante senza fissa dimora in Italia. Non possedendo titolo di soggiorno, egli è stato citato, nel 2010 dinanzi al Tribunale di Rovigo per il reato di soggiorno irregolare.

Il giudice italiano, in dubbio sulla compatibilità della normativa italiana con il diritto dell'Unione, chiede alla Corte di giustizia se la direttiva rimpatri osti a una siffatta normativa.

La Corte ricorda preliminarmente che la direttiva rimpatri **non mira ad armonizzare integralmente le disposizioni degli Stati membri** sul soggiorno degli stranieri e, conseguentemente, ammette che il diritto di uno Stato membro qualifichi come reato il soggiorno irregolare e preveda sanzioni penali per dissuadere e reprimere tale violazione. Tuttavia, il diritto nazionale non deve pregiudicare l'applicazione delle norme e delle procedure comuni fissate dalla direttiva, privandola così del suo effetto utile (Sentenze del 6 dicembre 2011, *Achughbabian*, C-329/11, punto 39, del 28 aprile 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU).

La Corte conferma, anzitutto, la sua giurisprudenza, secondo cui la direttiva rimpatri non sarebbe correttamente osservata qualora lo Stato membro, dopo aver constatato il soggiorno irregolare del cittadino di un paese terzo, facesse precedere l'adozione o l'esecuzione della

decisione di rimpatrio da un procedimento penale che può condurre alla detenzione nel corso della procedura di rimpatrio stessa, con il rischio di ritardare l'allontanamento (Sentenza *El Dridi* cit., punto 59).

La Corte osserva poi che **le misure di rimpatrio non sono ritardate o ostacolate da un procedimento penale**, come quello promosso a carico del sig. Sagor, poiché la normativa nazionale di cui trattasi consente che il rimpatrio sia realizzato indipendentemente da detto procedimento penale e senza che quest'ultimo abbia avuto esito. Neppure l'applicazione di un'**ammenda** ostacola l'attuazione del rimpatrio.

Del pari non è in contrasto con la direttiva la possibilità offerta al giudice penale di sostituire l'ammenda con una **pena di espulsione, accompagnata da un divieto di ingresso nel territorio italiano**, nel caso in cui sia possibile realizzare immediatamente il rimpatrio dell'interessato. Infatti, la direttiva consente agli Stati membri, sulla base di un esame individuale della situazione dell'interessato, di imporre **l'espulsione senza concedere un termine di partenza volontaria**, qualora esista un rischio che il soggetto fugga per sottrarsi alla procedura di rimpatrio.

La Corte ricorda, infine, che gli Stati membri sono tenuti, in ragione del loro obbligo di lealtà e delle esigenze di efficacia della direttiva, **a procedere all'allontanamento nel più breve tempo possibile**. Orbene, qualora l'ammenda sia sostituita da un **obbligo di permanenza domiciliare**, la Corte constata che quest'ultima, applicata nel corso della procedura di rimpatrio, **non contribuisce alla realizzazione del trasferimento fisico** fuori dello Stato membro del cittadino di un paese terzo in soggiorno irregolare. Al contrario, **l'obbligo di permanenza domiciliare può ritardare e ostacolare le misure di riaccompagnamento alla frontiera e di rimpatrio forzato per via aerea**.

Spetta al giudice italiano esaminare se, nella normativa nazionale, esista una disposizione che faccia prevalere l'allontanamento sull'esecuzione dell'obbligo di permanenza domiciliare.

In conclusione la Corte interpreta la direttiva 2008/115 nel senso che essa:

- **non osta alla normativa** di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, **che sanzioni il soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi con una pena pecuniaria sostituibile con la pena dell'espulsione**, e
- **osta alla normativa di uno Stato membro che consenta di reprimere il soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi con un obbligo di permanenza domiciliare**, senza garantire che l'esecuzione di tale pena debba cessare a partire dal momento in cui sia possibile il trasferimento fisico dell'interessato fuori di tale Stato membro.

La Corte ritiene, infine, di non dover risolvere la terza questione, precisando tuttavia che qualora il giudice del rinvio dovesse, sulla base della risposta fornita alla prima e alla seconda questione, concludere che la fattispecie non corrisponde a nessuna delle situazioni previste dall'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 e che la facoltà offerta dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 286/1998 non può quindi essere sfruttata, oppure concludere che la direttiva 2008/115 osta all'applicazione degli articoli 53 e 55 del decreto legislativo n. 274/2000 ai cittadini dei paesi terzi in soggiorno irregolare, **sarebbe tenuto a lasciare inapplicate tali disposizioni di diritto nazionale** (v., analogamente, sentenza *El Dridi*, cit., punto 61).

**Corte di giustizia (Grande sezione), 19 dicembre 2012, causa C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi, Hazem Kamel Ismail c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal***

*«Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Apolidi d'origine palestinese che sono effettivamente ricorsi all'assistenza dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNRWA) – Diritto di tali apolidi al riconoscimento dello status di rifugiato in base all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2004/83 – Presupposti d'applicazione – Cessazione di detta assistenza da parte dell'UNRWA “per qualsiasi motivo” – Prova – Conseguenze per gli interessati richiedenti lo status di rifugiato – Diritto a essere “ipso facto ammess[i] ai benefici [di tale] direttiva” – Riconoscimento di diritto della qualifica di “rifugiato” ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della stessa direttiva e concessione dello status di rifugiato conformemente all'articolo 13 di quest'ultima»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12, e rettifiche in GU 2005, L 204, pag. 24).

La domanda è stata presentata nel contesto di una controversia tra i sigg. Abed El Karem El Kott, A Radi e Kamel Ismail, tutti e tre apolidi di origine palestinese, e il Bevándorlási és

Állampolgársági Hivatal (Ufficio per l'immigrazione e la cittadinanza: il «BAH») in merito al rigetto da parte di quest'ultimo di loro domande dirette a ottenere lo status di rifugiato.

Diversi apolidi di origine palestinese hanno dovuto lasciare i campi profughi dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNWRA), situati in Libano, in seguito alla distruzione della loro abitazione in occasione degli scontri tra gruppi armati o a seguito di minacce di morte. Successivamente, si sono recati in Ungheria, dove hanno chiesto il riconoscimento dello status di rifugiato. Pur avendo respinto le loro domande di asilo, le autorità ungheresi hanno consentito loro di restare in Ungheria.

I richiedenti palestinesi, che intendevano ottenere lo status di rifugiato, hanno adito il Fővárosi Bíróság (Tribunale municipale di Budapest) che ha chiesto alla Corte di giustizia se, in tali circostanze, a tali persone spetti l'automatico riconoscimento dello status di rifugiati nel territorio dell'Unione.

Nella sentenza segnalata, la Corte ricorda, in primo luogo, che a coloro che beneficiano attualmente dell'assistenza dell'UNRWA non può essere attribuita la qualifica di rifugiati. Inoltre, **la mera assenza o la partenza volontaria di tali persone dall'area di operazioni dell'UNRWA non è sufficiente per porre fine all'esclusione dal beneficio dello status di rifugiato**, ai sensi dell'art. 12, paragrafo n.1, lettera a), primo periodo della direttiva 2004/83.

La Corte precisa, in secondo luogo, i casi in cui si può ritenere che l'assistenza da parte dell'UNWRA cessa in modo tale che i richiedenti di asilo palestinesi sono ammessi *ipso facto* allo status di rifugiato accordato dalla direttiva. Si tratta dei casi in cui **la cessazione dell'assistenza dell'UNRWA è determinata non solo dalla sua soppressione, ma anche dall'impossibilità per tale organismo di svolgere la propria missione**. Del pari, **la cessazione dell'assistenza può anche risultare da circostanze che, essendo indipendenti dalla volontà della persona interessata, la obbligano a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA**. Tale interpretazione è conforme all'obiettivo di garantire la continuità della protezione dei rifugiati palestinesi per il tramite di un'effettiva protezione o assistenza.

Alla luce di tale finalità, **un rifugiato palestinese deve essere considerato obbligato a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA ove si trovi in uno stato personale di grave insicurezza e tale organismo versi nell'impossibilità di assicurargli, in tale area, condizioni di vita, conformi alla missione affidatagli**.

La Corte interpreta quindi l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2004/83, nel senso che **la cessazione della protezione o dell'assistenza da parte di**



**un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'HCR «per qualsiasi motivo» riguarda altresì la situazione di una persona che, dopo essere ricorso effettivamente a tale protezione o assistenza, non vi è più ammessa per un motivo che esula dalla sua sfera di controllo e prescinde dalla sua volontà.** Spetta alle autorità nazionali competenti dello Stato membro responsabile dell'esame della domanda di asilo presentata da un tale soggetto accertare, con una valutazione, su base individuale della domanda, che quest'ultimo è stato obbligato a lasciare l'area di operazioni di detto organo o agenzia, il che si verifica qualora si sia trovato in uno stato personale di grave insicurezza e l'organo o l'agenzia di cui trattasi non sia stato in grado di garantirgli, in detta area, condizioni di vita conformi ai compiti spettanti a tale organo o agenzia.

La Corte poi statuisce che, quando l'assistenza fornita dall'UNRWA cessa, coloro che hanno perso tale protezione sono *ipso facto* ammessi ai benefici della direttiva. Di conseguenza, **il diritto risultante dal fatto che l'assistenza dell'UNRWA cessi e che la causa di esclusione venga meno non può limitarsi alla mera possibilità, per le persone interessate, di chiedere l'ammissione allo status di rifugiato,** ai sensi della direttiva 2004/83, dal momento che tale opzione è già offerta ai cittadini dei paesi terzi o ad apolidi che si trovino sul territorio di uno degli Stati membri.

La Corte considera, inoltre, che il fatto di essere ammessi *ipso facto* alla protezione della direttiva **non implica tuttavia un diritto incondizionato** di vedersi attribuito lo status di rifugiato. Pur non essendo tenute a dimostrare che temono di essere perseguitate, le persone devono tuttavia presentare, come nel caso di specie, una domanda per ottenere lo status di rifugiato, che deve essere esaminata dalle autorità competenti. Queste ultime devono verificare non solo che il richiedente si sia effettivamente avvalso dell'assistenza dell'UNRWA (sentenza del 17 giugno 2010, *Bolbol*, C-31/09, *Racc.* pag. I-5539, punto 52), e che tale assistenza sia cessata, ma anche che non sia a lui applicabile alcuna delle cause di esclusione indicate nella direttiva. Tali cause escludono dall'ammissione allo status di rifugiato, in particolare, le persone che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità o un reato grave di diritto comune, nonché coloro che si siano resi colpevoli di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

Dal momento che i richiedenti asilo, che temono, a ragione, di essere perseguitati perché sia loro riconosciuta la qualifica di «rifugiati» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2004/83 si trovano in una situazione diversa da quella di coloro che, come i ricorrenti di cui al procedimento principale, ricevevano un'assistenza dall'UNRWA prima di lasciare l'area di

operazioni di quest'ultima e di presentare una domanda di asilo in uno Stato membro, il principio di parità di trattamento non impone che tali richiedenti siano trattati in modo identico a coloro che, come i ricorrenti di cui al procedimento principale, siano ricorsi a detta assistenza. A questo proposito la Corte sottolinea che, alla luce della specifica situazione che caratterizza i rifugiati palestinesi, gli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra hanno deliberatamente deciso, nel 1951, di accordare loro il trattamento particolare previsto dall'articolo 1, sezione D, di detta convenzione, cui fa riferimento l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83.

Concludendo sul punto, la Corte interpreta l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2004/83, nel senso che, ove le autorità competenti dello Stato membro responsabile dell'esame della domanda di asilo abbiano accertato che, per quanto riguarda il richiedente, ricorre il presupposto relativo alla cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, il fatto di essere ipso facto «ammesso ai benefici [di tale] direttiva» **implica il riconoscimento, da parte di detto Stato membro, della qualifica di rifugiato** ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di detta direttiva e la concessione automatica dello status di rifugiato al richiedente, sempre che tuttavia a quest'ultimo non siano applicabili i paragrafi 1, lettera b), o 2 e 3 di tale articolo 12.

### 3. Cittadinanza europea

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 6 dicembre 2012, O. e S. contro Maahanmuuttovirasto (C-356/11) e Maahanmuuttovirasto contro L. (C-357/11)**

*«Cittadinanza dell'Unione – Articolo 20 TFUE – Direttiva 2003/86/CE – Diritto al ricongiungimento familiare – Cittadini dell'Unione in tenera età residenti con le loro madri, cittadine di paesi terzi, nel territorio dello Stato membro del quale tali minori possiedono la cittadinanza – Diritto di soggiorno permanente in tale Stato membro delle madri cui è stato concesso l'affidamento esclusivo dei cittadini dell'Unione – Ricostituzione delle famiglie a seguito del nuovo matrimonio delle madri con cittadini di paesi terzi e della nascita di figli, anch'essi cittadini di paesi terzi, nati da tali matrimoni – Domande di ricongiungimento familiare nello Stato membro di origine dei cittadini dell'Unione – Diniego del diritto di soggiorno ai nuovi coniugi dovuto all'assenza di risorse sufficienti – Diritto al rispetto della vita familiare – Presa in considerazione*

*dell'interesse superiore dei minori»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 20 TFUE.

Le domande sono state presentate nell'ambito di due controversie pendenti tra, da un lato, il sig. O. e la sig.ra S., entrambi cittadini di paesi terzi, e il Maahanmuuttovirasto (Ufficio per l'immigrazione) (causa C-356/11) e, dall'altro, tra quest'ultimo e la sig.ra L., anch'essa cittadina di un paese terzo (causa C-357/11), in merito al rigetto delle loro domande di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare.

In entrambe le cause il giudice del rinvio chiede in sostanza se le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di cittadinanza dell'Unione debbano essere interpretate nel senso che esse ostano a che uno Stato membro neghi a un cittadino di un paese terzo un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, sebbene tale cittadino intenda vivere con sua moglie, anch'essa cittadina di un paese terzo residente legalmente in tale Stato membro e madre di un bambino, nato da un primo matrimonio e che è cittadino dell'Unione, nonché con il figlio nato dalla loro unione, anch'egli in possesso della qualità di cittadino di un paese terzo.

La Corte ribadisce, con riferimento all'articolo 20 TFUE, che la situazione di un cittadino dell'Unione, il quale, così come i figli di cittadinanza finlandese nei procedimenti principali, non abbia fatto uso del diritto alla libera circolazione, non può essere assimilata, per questa sola ragione, a una situazione puramente interna, ossia a una situazione che non presenta alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione (v. sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., sentenza del 5 maggio 2011, *McCarthy*, C-434/09, punto 46, segnalata nel *Bollettino* di Giugno 2011, nonché 15 novembre 2011, *Dereci e a.*, C-256/11, punto 61).

Infatti, poiché lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, i figli nati dai primi matrimoni delle sig.re S. e L., in qualità di cittadini di uno Stato membro, godono dello status di cittadino dell'Unione in forza dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e, pertanto, **possono avvalersi, anche nei confronti dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, dei diritti connessi a tale status** (v. sentenze 5 maggio 2011, *McCarthy*, C-434/09, punto 48, nonché *Dereci e a.*, punto 63).

Infine, per quanto riguarda il diritto di soggiorno di una persona, cittadina di un paese terzo, nello Stato membro in cui risiedono i suoi figli in tenera età, i quali sono cittadini di

detto Stato membro, che essa ha a proprio carico e della cura dei quali è responsabile insieme al coniuge, la Corte ha dichiarato che un diniego di soggiorno condurrebbe alla conseguenza che tali figli, cittadini dell'Unione, sarebbero costretti a lasciare il territorio dell'Unione per accompagnare i loro genitori e che detti cittadini dell'Unione si troverebbero, di fatto, nell'impossibilità di godere del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal loro status (sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., punti 43 e 44).

Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio stabilire se il rigetto delle domande di soggiorno presentate per ricongiungimento familiare in circostanze come quelle di cui ai procedimenti principali comportano, per i cittadini dell'Unione interessati, la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal loro status. Nell'ambito di tale valutazione, **deve essere preso in considerazione il fatto che le madri dei cittadini dell'Unione godono di permessi di soggiorno permanenti nello Stato membro interessato**, cosicché, dal punto di vista giuridico, non esiste alcun obbligo, né per esse né per i cittadini dell'Unione a loro carico, di lasciare il territorio di tale Stato membro e quello dell'Unione considerato nel suo complesso.

Per sapere se ai cittadini dell'Unione interessati sia di fatto impossibile esercitare il nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal loro status, sono altresì rilevanti la questione dell'affidamento dei figli delle soggiornanti e il fatto che questi figli facciano parte di famiglie ricostituite. Da un lato, dal momento che le sig.re S. e L. hanno l'affidamento esclusivo dei cittadini dell'Unione in tenera età interessati, una loro decisione di lasciare il territorio dello Stato membro di cui tali bambini possiedono la cittadinanza, al fine di mantenere l'unità familiare, avrebbe l'effetto di privare tali cittadini dell'Unione di qualsivoglia contatto con i loro padri biologici, nell'ipotesi in cui un tale contatto fosse stato mantenuto sino ad allora. Dall'altro, qualsiasi decisione di restare nel territorio di detto Stato membro al fine di preservare l'eventuale relazione dei cittadini dell'Unione in tenera età con i loro padri biologici produrrebbe l'effetto di pregiudicare la relazione degli altri figli, cittadini di paesi terzi, con i loro padri biologici.

Nella valutazione, che spetta al giudice, **il fatto che la persona, per la quale si richiede un diritto di soggiorno per ricongiungimento familiare, viva o meno sotto lo stesso tetto del soggiornante e degli altri familiari non è determinante**, giacché non può escludersi che alcuni familiari che sono oggetto di una domanda di ricongiungimento familiare arrivino nello Stato membro interessato indipendentemente dal resto della famiglia.

Rileva inoltre la Corte **che sia il diritto di soggiorno permanente delle madri dei cittadini dell'Unione in tenera età interessati sia il fatto che i cittadini di paesi terzi per i quali si richiede un diritto di soggiorno non siano responsabili dal punto di vista legale, finanziario o affettivo di tali cittadini** devono essere presi in considerazione in sede di esame della questione se questi ultimi siano, a seguito della decisione di diniego di soggiorno, nell'impossibilità di esercitare il nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal loro status. Infatti, **è la relazione di dipendenza tra il cittadino dell'Unione in tenera età e il cittadino di un paese terzo, al quale è negato un diritto di soggiorno, che può mettere in discussione l'efficacia pratica della cittadinanza dell'Unione, dal momento che è tale dipendenza a far sì che il cittadino dell'Unione sia costretto, di fatto, ad abbandonare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'Unione considerato nel suo complesso, come conseguenza di una siffatta decisione di diniego** (v. citate sentenze *Ruiz Zambrano*, punti 43 e 45, nonché *Dereci e a.*, punti 65-67).

In conclusione sulla prima questione, la Corte interpreta l'articolo 20 TFUE nel senso che esso **non osta a che uno Stato membro neghi a un cittadino di un paese terzo un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare**, sebbene tale cittadino intenda vivere con sua moglie, anch'essa cittadina di un paese terzo residente legalmente in tale Stato membro e madre di un bambino, nato da un primo matrimonio e che è cittadino dell'Unione, nonché con il figlio nato dalla loro unione, anch'egli cittadino di un paese terzo, **a condizione che un siffatto diniego non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

La Corte afferma, inoltre, che le domande di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, come quelle oggetto dei procedimenti principali, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/86. Interpreta quindi l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), di quest'ultima nel senso che, se è pur vero che gli Stati membri **possono chiedere che il soggiornante dimostri di disporre di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari**, tale facoltà deve però essere esercitata alla luce degli **articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta, i quali impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento familiare nell'interesse dei minori interessati oltre che nell'ottica di favorire la vita familiare, nonché evitando di pregiudicare sia l'obiettivo di tale direttiva sia il suo effetto utile.** Spetta al giudice del rinvio verificare se le decisioni di diniego dei permessi di soggiorno oggetto dei procedimenti principali siano state adottate nel rispetto di tali requisiti.

#### 4. Cooperazione giudiziaria civile (Procedimento europeo di ingiunzione di pagamento)

**Corte di giustizia (Prima sezione), 13 dicembre 2012, causa C-215/11, *Iwona Szyrocka c. SiGer Technologie GmbH***

*«Regolamento (CE) n. 1896/2006 – Procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento – Domanda d’ingiunzione che non rispetta i requisiti formali previsti dalla legislazione nazionale – Esaustività dei requisiti che la domanda deve rispettare – Possibilità di richiedere gli interessi maturati fino alla data del pagamento del capitale»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare il regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento (GU L 399, pag. 1). La domanda è stata presentata nell’ambito di un procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento, instaurato dalla sig.ra Szyrocka, residente in Polonia, contro la SiGer Technologie GmbH, con sede in Germania. Il Sąd Okręgowy we Wrocławiu (tribunale regionale di Wrocław), investito della controversia, constatata che la domanda non rispettava taluni requisiti formali previsti dalla legge polacca - segnatamente quello relativo all’indicazione del valore dell’oggetto della controversia in valuta polacca - in quanto l’importo principale era stato espresso in euro. Inoltre, la sig.ra Szyrocka ha richiesto il pagamento degli interessi, a decorrere da una data determinata e fino alla data del pagamento del credito principale. Si rivolge pertanto alla Corte di giustizia per chiedere l’interpretazione di tale regolamento dell’Unione.

La Corte ricorda che il regolamento 1896/2006, benché non sostituisca né armonizzi i meccanismi nazionali di recupero di crediti non contestati, **intende istituire un meccanismo uniforme per il recupero di crediti siffatti**, che garantisca parità di condizioni per i creditori e debitori di tutta l’Unione. Questo obiettivo **sarebbe compromesso** qualora gli Stati membri potessero prescrivere, nella loro legislazione nazionale, **requisiti aggiuntivi per la domanda d’ingiunzione di pagamento europea**. Questi, infatti, implicherebbero non soltanto l’imposizione, nei diversi Stati membri, di condizioni diversificate, ma comporterebbero **anche un aggravio della complessità, della durata e dei costi del procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento**. La Corte statuisce che **il regolamento disciplina in modo esauriente i requisiti che una domanda d’ingiunzione di pagamento europea deve rispettare**.

La Corte esamina successivamente se il giudice nazionale, in circostanze analoghe a quelle della fattispecie principale, possa richiedere che il ricorrente completi la sua domanda d'ingiunzione di pagamento europea, indicando il valore della controversia in valuta polacca, per consentire il calcolo delle spese di giudizio. La Corte osserva che, dato che i meccanismi nazionali di recupero di crediti non contestati non sono stati armonizzati, le modalità procedurali di determinazione dell'importo delle spese di giudizio rientrano nell'ordinamento giuridico degli Stati membri. Il giudice nazionale può pertanto liberamente determinare **l'importo delle spese di giudizio in base al suo diritto nazionale, purché le modalità da questo previste non siano meno favorevoli** rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno e non ostacolino l'esercizio di diritti conferiti dal diritto dell'Unione (sentenza del 14 giugno 2012, *Banco Español de Crédito*, C-618/10, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

Per quanto riguarda, inoltre, la questione se il ricorrente possa richiedere gli interessi maturati fino alla data del pagamento del credito principale, la Corte ha dichiarato che il regolamento d'ingiunzione non vi si oppone. La Corte sottolinea, al riguardo, che un'interpretazione diversa non corrisponderebbe al suo obiettivo, dato che potrebbe **aggravare la durata e la complessità del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, aumentarne i costi e dissuadere il ricorrente dall'avviare tale procedimento**, inducendolo a ricorrere invece a quei procedimenti nazionali che gli consentono di ottenere l'integralità degli interessi. Inoltre, secondo la Corte, dal momento che il regolamento n. 1896/2006 disciplina **esclusivamente gli aspetti procedurali del meccanismo d'ingiunzione di pagamento**, ogni questione relativa al diritto sostanziale, ivi compresa quella del tipo di interessi che possono essere richiesti nell'ambito di tale procedimento, resta, in linea di principio, disciplinata dal diritto applicabile al rapporto tra le parti dal quale è sorto il credito per cui è causa

La Corte analizza, infine, come il giudice nazionale debba compilare il modulo d'ingiunzione di pagamento europea, che non prevede espressamente la possibilità d'indicare che il debitore è tenuto a corrispondere al creditore gli interessi maturati fino alla data del pagamento dell'importo principale. Ritiene che, in circostanze analoghe a quelle della fattispecie, il contenuto del modulo **debba essere adattato alle circostanze particolari** del procedimento, affinché il giudice possa adottare una decisione. Di conseguenza, qualora sia ingiunto al debitore di pagare gli interessi maturati fino alla data del pagamento dell'importo principale, il giudice nazionale **può determinare le modalità concrete per redigere tale modulo**, purché il modulo in tal modo compilato **consenta al debitore, da un lato, di**

**distinguere senza dubbio alcuno la decisione secondo cui deve corrispondere gli interessi maturati fino alla data del pagamento dell'importo principale e, dall'altro, d'identificare chiaramente il tasso d'interesse e la data da cui gli interessi sono richiesti.**

## **5. Politica sociale**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 6 dicembre 2012, causa C-152/11, Odar**

*«Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Direttiva 2000/78/CE – Divieto di qualsiasi discriminazione fondata sull'età e su un handicap – Indennità di licenziamento – Piano sociale che prevede la riduzione dell'importo dell'indennità di licenziamento corrisposta ai lavoratori disabili»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare gli articoli 2 e 6, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, pag. 16). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Odar e il suo ex datore di lavoro, la Baxter Deutschland GmbH (la «Baxter»), in merito all'importo dell'indennità di licenziamento da questi percepita conformemente al piano di previdenza sociale (il «PPS») concluso tra detta società e il rispettivo consiglio aziendale. Detto piano stabilisce che l'importo dell'indennità di licenziamento per motivi economici dei lavoratori dipende, segnatamente, dalla loro anzianità nell'impresa (metodo di calcolo regolare). Esso prevede, tuttavia, per i lavoratori che abbiano superato i 54 anni di età, che l'importo dell'indennità sia calcolato in funzione della prima data utile per il pensionamento (metodo alternativo). L'indennità da versare a detti lavoratori è inferiore all'importo di quella che risulterebbe dal metodo regolare, fermo restando che essa deve corrispondere ad almeno metà di quest'ultima.

Il sig. Odar, dipendente della Baxter per oltre trent'anni, è stato riconosciuto disabile grave. Alla cessazione del suo rapporto di lavoro con l'impresa ha percepito, conformemente al piano sociale, un'indennità di licenziamento. La circostanza di aver superato i 54 anni ha comportato il versamento di un importo inferiore a quello che avrebbe potuto legittimamente pretendere se non avesse superato tale età.

Il piano sociale prevede, inoltre, che, quando il lavoratore abbia la possibilità di percepire una pensione di vecchiaia anticipata in forza di un handicap, è questa la data che viene presa in considerazione per il calcolo secondo il metodo alternativo.



L'Arbeitsgericht München (Giudice del lavoro di Monaco), investito del ricorso proposto dal sig. Odar per contestare il calcolo dell'indennità, si è interrogato sulla compatibilità con la direttiva 2000/78, che vieta qualsiasi discriminazione basata su età e handicap, dell'eventuale disparità di trattamento derivante dal piano sociale.

Nella sentenza segnalata la Corte constata che al sig. Odar è stato corrisposto un importo di EUR 308 357,10, pari alla metà dell'indennità risultante dall'applicazione della formula regolare. Se, all'epoca del suo licenziamento, avesse avuto 54 anni, il sig. Odar avrebbe avuto diritto, a parità di condizioni, ad un'indennità pari a EUR 580 357,10. Il fatto che egli avesse più di 54 anni ha quindi comportato l'applicazione del metodo comparativo e il versamento di un importo inferiore a quello che avrebbe potuto legittimamente pretendere se non avesse superato tale età. Risulta, pertanto, che **il metodo di calcolo previsto dal PPS in caso di licenziamento per esigenze aziendali costituisce una disparità di trattamento direttamente fondata sull'età**. La Corte considera tuttavia che **una tale disparità di trattamento può risultare giustificata dall'obiettivo di concedere una compensazione futura, di tutelare i lavoratori più giovani e di sostenere il loro reinserimento nel lavoro**, tenendo conto della necessità di **una giusta ripartizione delle limitate risorse finanziarie** di un piano sociale. Inoltre, è legittimo l'obiettivo di evitare che di un'indennità di licenziamento possano beneficiare soggetti che non cerchino una nuova occupazione, ma stiano per percepire un reddito sostitutivo sotto forma di una pensione di vecchiaia (sentenza del 12 ottobre 2010, *Ingeniørforeningen i Danmark*, C-499/08, *Racc.* pag. I-9343, punto 44).

Nell'opinione della Corte, la normativa, come quella controversa, **non appare manifestamente inadeguata e non eccede quanto necessario per raggiungere tali obiettivi di politica del lavoro**. La Corte sottolinea che il piano sociale prevede la riduzione dell'importo dell'indennità di licenziamento, ma che tale importo varia progressivamente secondo l'età e deve corrispondere ad almeno la metà di quello ottenuto in applicazione del metodo regolare. La Corte rileva, inoltre, che detta normativa è il frutto di un accordo negoziato tra i rappresentanti dei lavoratori e quello dei datori di lavoro, **che hanno esercitato il loro diritto di contrattazione collettiva riconosciuto quale diritto fondamentale**. Il fatto di lasciare alle parti sociali il compito di definire un equilibrio tra i loro rispettivi interessi offre una flessibilità non trascurabile, considerato che ciascuna delle parti può eventualmente recedere dall'accordo (in tal senso, sentenza del 12 ottobre 2010, *Rosenbladt*, C-45/09, *Racc.* pag. I-9391, punto 67).

In risposta alla prima questione la Corte quindi dichiara che gli articoli 2, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 devono essere interpretati nel senso che **essi non ostano ad una normativa contenuta in un regime aziendale di previdenza sociale, la quale preveda che, nel caso di lavoratori di età superiore ai 54 anni licenziati per esigenze economiche, l'indennità loro spettante venga calcolata in base alla prima data utile per il pensionamento, contrariamente al metodo di calcolo regolare, secondo cui tale indennità viene determinata, segnatamente, con riferimento all'anzianità di servizio di modo che l'indennità corrisposta a tali lavoratori è inferiore all'indennità risultante dall'applicazione di tale metodo, in misura tuttavia quantomeno pari alla metà dell'indennità regolare.**

Sulla seconda questione, relativa alla situazione del lavoratore disabile, la Corte innanzitutto statuisce che l'applicazione del piano sociale controverso ha come conseguenza che l'importo dell'indennità di licenziamento versato ad un lavoratore gravemente disabile è inferiore a quello percepito da un lavoratore non disabile, e quindi statuisce che essa **comporta una disparità di trattamento indirettamente fondata sul criterio dell'handicap** ai sensi del combinato disposto degli articoli 1 e 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78.

Quanto alla possibile giustificazione della disparità, la Corte ritiene che le parti sociali, nel perseguire l'obiettivo legittimo di una ripartizione equa delle limitate risorse finanziarie destinate ad un piano sociale e proporzionato rispetto alle esigenze dei lavoratori interessati, **hanno omesso di prendere in considerazione elementi pertinenti riguardanti, in particolare, i lavoratori gravemente disabili.** Esse, infatti, hanno ignorato sia **il rischio** cui sono soggette le persone gravemente disabili, le quali, in generale, incontrano maggiori difficoltà rispetto ai lavoratori non disabili a reinserirsi nel mercato del lavoro, sia il fatto che tale rischio cresce man mano che esse si avvicinano all'età di pensionamento. Orbene, queste persone hanno esigenze specifiche connesse tanto alla tutela richiesta dalla loro condizione quanto alla necessità di prevedere un eventuale aggravamento della loro situazione. La Corte ritiene, infatti, che si deve tener conto del rischio che le persone gravemente disabili si trovino esposte ad esigenze economiche incompressibili connesse al loro handicap e/o che, con l'avanzare degli anni, tali esigenze economiche aumentino.

In conclusione, la Corte interpreta l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, nel senso che **esso osta ad una normativa contenuta in un regime aziendale di previdenza sociale, la quale preveda che, nel caso di lavoratori di età superiore ai 54 anni licenziati**

**per esigenze economiche, l'indennità loro spettante venga calcolata sulla base della prima data utile per il pensionamento, contrariamente al metodo di calcolo regolare,** secondo cui tale indennità viene determinata, segnatamente, in base all'anzianità di servizio, di modo che l'indennità corrisposta è inferiore all'indennità risultante dall'applicazione del metodo regolare, in misura tuttavia non inferiore alla metà dell'indennità regolare, e che, in sede di applicazione di detto metodo alternativo di calcolo, considera la possibilità di percepire una pensione anticipata di vecchiaia versata a causa di un handicap.

## **6. Libera circolazione dei lavoratori/Libera prestazione dei servizi**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 13 dicembre 2012, causa C-379/11, *Caves Krier Frères Sàrl***

*«Libera circolazione dei lavoratori – Articolo 45 TFUE – Aiuto all'assunzione dei lavoratori anziani disoccupati e dei lavoratori disoccupati di lunga durata – Requisito di iscrizione presso un ufficio di collocamento dell'Ufficio nazionale del lavoro – Requisito di residenza – Restrizione – Giustificazione»*

Nell'ambito della procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare gli articoli 21 TFUE e 45 TFUE. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Caves Krier Frères Sàrl (la «Caves Krier») e l'Administration de l'emploi (ufficio del lavoro) (l'«ADEM»), in merito al rifiuto di concedere un aiuto all'assunzione di lavoratori anziani disoccupati o di lavoratori disoccupati di lunga durata.

Nella specie il giudice del rinvio si domanda se la normativa lussemburghese (articolo L. 541-1, [primo comma,] del [c]odice del lavoro), riservando ai datori di lavoro del settore privato che assumano lavoratori disoccupati di età superiore a [45] anni, beneficiari o meno di un'indennità, il diritto al rimborso dei contributi previdenziali, sia a carico del datore di lavoro, sia a carico dell'assicurato, a condizione che il lavoratore assunto sia iscritto da almeno un mese come persona in cerca di occupazione presso un ufficio di collocamento dell'[ADEM], mentre non consente ai datori di lavoro che assumano disoccupati iscritti come persone in cerca di occupazione presso omologhi organismi all'estero di beneficiare di tale misura, sia conforme al diritto dell'Unione, in particolare agli articoli 21 [TFUE] e 45 [TFUE]. **Detta normativa era stata ritenuta conforme a costituzione dalla Corte costituzionale lussemburghese.**

Quanto alle norme del Trattato invocate, la Corte precisa che l'art. 21 TFUE, che enuncia, in linea generale, il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, **trova specifica espressione nell'articolo 45 TFUE, per quel che riguarda la libera circolazione dei lavoratori** (v., segnatamente, sentenze dell'11 settembre 2007, *Hendrix*, C-287/05, Racc. pag. I-6909, punti 61 e 62, nonché del 25 ottobre 2012, *Prete*, C-367/11, punto 20). Pertanto, ritiene di non dover pronunciarsi sull'interpretazione della prima disposizione.

Passando al merito, la Corte ritiene di doversi basare sull'ipotesi secondo cui la normativa nazionale in oggetto nel procedimento principale subordina l'iscrizione all'ADEM e, pertanto, la concessione dell'aiuto all'assunzione previsto all'articolo L. 541-1, primo comma, del codice del lavoro ad un requisito di residenza in Lussemburgo, il che, tuttavia, **spetta al giudice del rinvio verificare nell'esercizio delle sue competenze**.

Secondo la Corte, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale introduce **una disparità di trattamento tra, da un lato, i cittadini degli Stati membri aventi la qualifica di persone in cerca di occupazione che risiedono nel territorio del Lussemburgo e, dall'altro, gli stessi cittadini che risiedono in un altro Stato membro**. Tale normativa nazionale, nel subordinare la concessione dell'aiuto all'assunzione alla condizione che la persona in cerca di occupazione abbia la residenza in Lussemburgo, svantaggia così taluni lavoratori per il solo fatto che essi hanno la residenza in un altro Stato membro. Di conseguenza, una normativa simile può dissuadere un datore di lavoro stabilito in Lussemburgo dall'assumere una persona in cerca di occupazione che, come la signora nel procedimento principale, non risieda in questo Stato membro, dato che un'assunzione siffatta, a differenza dell'assunzione di una persona in cerca di occupazione che risieda nel medesimo Stato membro, non consente a detto datore di lavoro di beneficiare dell'aiuto all'assunzione.

Per tale ragione, la Corte considera che una normativa nazionale del genere, che riserva ai lavoratori non residenti un trattamento meno vantaggioso rispetto a quello di cui beneficiano i lavoratori che risiedono in Lussemburgo, **costituisce una restrizione alla libertà riconosciuta ai lavoratori dall'articolo 45 TFUE** (v., per analogia, sentenza del 7 luglio 2005, *van Pommeren-Bourgon diën*, C-227/03, Racc. pag. I-6101, punto 44).

Quanto alla giustificazione della misura, la Corte ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, spetta agli Stati membri, qualora adottino un provvedimento di deroga ad un principio sancito dal diritto dell'Unione, **provare, caso per caso, che tale provvedimento sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e non vada al di là di quanto**

**necessario ai fini del suo conseguimento. Pertanto, le giustificazioni che possono essere adottate da uno Stato membro devono essere corredate di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura adottata da tale Stato, nonché da precisi elementi che consentono di suffragare il suo argomento** (sentenza del 13 aprile 2010, *Bressol e a.*, C-73/08, Racc. I-2735, punto 71).

Nella fattispecie, la Corte osserva che il governo lussemburghese non ha cercato di descrivere l'obiettivo perseguito dal requisito di residenza, imposto dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, per l'iscrizione all'ADEM e dunque per la concessione dell'aiuto all'assunzione, limitandosi a giustificare il presupposto di iscrizione presso tale ufficio, e, pertanto, **detto governo non ha dedotto il minimo elemento per giustificare lo stesso requisito di residenza in base ai motivi imperativi d'interesse generale tutelati dall'articolo 45 TFUE.**

Per fornire una risposta completa al giudice del rinvio, la Corte rammenta che spetta agli Stati membri scegliere le misure in grado di conseguire gli obiettivi che essi perseguono in materia di lavoro. La Corte ammette che **gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nell'esercizio di questa competenza.** Inoltre, è incontestabile che la promozione delle assunzioni costituisce un obiettivo legittimo di politica sociale (v. sentenza 11 gennaio 2007, *ITC*, C-208/05, Racc. pag. I-181, punto 39 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, la discrezionalità di cui godono gli Stati membri in materia di politica sociale non può giustificare che siano lesi i diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dalle disposizioni del Trattato che sanciscono le loro libertà fondamentali (v. sentenza *ITC*, cit., punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

Al riguardo, la Corte ricorda, in particolare, che dalla giurisprudenza della Corte emerge che **un requisito di residenza, in linea di principio, è inappropriato, riguardo ai lavoratori migranti e frontalieri, poiché questi ultimi, avendo avuto accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro, hanno determinato, in linea di massima, un nesso di integrazione sufficiente nella società di detto Stato, idoneo a consentir loro di avvalersi in tale Stato del principio della parità di trattamento in relazione, rispettivamente, ai lavoratori nazionali e ai lavoratori residenti.** Il nesso di integrazione risulta in particolare dal fatto che i lavoratori migranti e frontalieri, con i contributi fiscali che versano nello Stato membro ospitante per l'attività retribuita che esercitano, contribuiscono anche al finanziamento delle politiche sociali di detto Stato (v. in tal senso, segnatamente, sentenza del

14 giugno 2012, *Commissione c. Paesi Bassi*, C-542/09, punti 63, 65 e 66 e giurisprudenza ivi citata).

In conclusione, la Corte interpreta l'articolo 45 TFUE nel senso che **esso osta ad una normativa di uno Stato membro che subordini la concessione ai datori di lavoro di un aiuto all'assunzione dei lavoratori disoccupati di età superiore a 45 anni alla condizione che il disoccupato assunto sia iscritto nel medesimo Stato membro come persona in cerca di occupazione, allorché un'iscrizione siffatta, il che spetta al giudice del rinvio verificare, è subordinata ad un requisito di residenza nel territorio nazionale.**

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 dicembre 2012, causa C-577/12, Commissione c. Regno del Belgio, sostenuto dal Regno di Danimarca**

*«Inadempimento di uno Stato – Articolo 56 TFUE – Libera prestazione dei servizi – Normativa nazionale che impone l'obbligo di previa dichiarazione ai prestatori autonomi di servizi stabiliti in altri Stati membri – Sanzioni penali – Ostacolo alla libera prestazione dei servizi – Differenziazione obiettivamente giustificata – Esigenze imperative di interesse generale – Prevenzione delle frodi – Lotta alla concorrenza sleale – Protezione dei lavoratori autonomi – Proporzionalità»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul ricorso, presentato dalla Commissione nei confronti del Belgio, al fine di far accertare la violazione dell'art. 56 TFUE, per aver imposto ai prestatori di servizi autonomi stabiliti in un altro Stato membro diverso dal Regno del Belgio di procedere a una previa dichiarazione all'esercizio dell'attività in Belgio (la «dichiarazione Limosa»).

La Corte ribadisce che l'articolo 56 TFUE **impone non solo l'eliminazione** di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi in base alla sua cittadinanza o al fatto che questi è stabilito in un altro Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere effettuata, **ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi** (sentenze del 23 novembre 1999, *Arblade e a.*, C-369/96 e C-376/96, Racc. pag. I-8453, punto 33, nonché del 21 luglio 2011, *Commissione c. Portogallo*, C-518/09, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

Nella specie, la Corte rileva che l'obbligo di dichiarazione di cui trattasi implica, per le persone indicate dalla legge programmatica, residenti o stabilite in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio, di procedere alla propria registrazione creando un conto, prima di dover comunicare, poi, alle autorità belghe, in linea di principio preliminarmente ad ogni singola prestazione di servizi effettuata sul territorio belga, talune informazioni quali la data, la durata ed il luogo della prestazione da effettuarsi, la sua natura e l'identità della persona fisica o giuridica destinataria della prestazione medesima. Tali informazioni devono essere comunicate per mezzo di un formulario da compilarsi preferibilmente on-line o, in caso di impossibilità, da inviarsi al competente servizio per posta o fax. Il mancato rispetto di tali formalità è **passibile delle sanzioni penali**.

Le formalità che l'obbligo di dichiarazione di cui è causa implica sono, quindi, **di natura tale da rendere più difficoltosa la fornitura** di servizi sul territorio del Regno del Belgio da parte di prestatori di servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro. Tale obbligo costituisce, pertanto, un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

La Corte poi passa a considerare se l'obbligo di dichiarazione di cui è causa possa essere giustificato, tenendo presente che la materia relativa alla prestazione transfrontaliera di servizi da parte dei lavoratori autonomi, oggetto del presente ricorso, non è, a tutt'oggi, armonizzata a livello dell'Unione. Infatti, una normativa nazionale che ricada in un settore non oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione e che si applichi indistintamente a qualsivoglia soggetto o impresa che eserciti un'attività sul territorio dello Stato membro interessato **può risultare giustificata, malgrado i suoi effetti restrittivi sulla libera prestazione dei servizi, se risponde a ragioni imperative d'interesse generale, qualora tale interesse non sia già tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito, se è idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e se non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento** (sentenze *Arblade e a.*, cit., punti 34 e 35; del 19 gennaio 2006, *Commissione c. Germania*, C-244/04, Racc. pag. I-885, punto 31, e del 1° ottobre 2009, *Commissione c. Belgio*, C-219/08, Racc. pag. I-9213, punto 14).

Quanto alle possibili giustificazioni, la Corte rileva che l'obiettivo della lotta alle frodi, in particolare in materia sociale, e di prevenzione degli abusi, in particolare l'individuazione dei casi di falsi lavoratori autonomi e la repressione del lavoro occulto, **può ricollegarsi non solo all'obiettivo di tutela dell'equilibrio finanziario dei regimi di previdenza sociale, bensì parimenti agli obiettivi di prevenzione della concorrenza sleale e del dumping sociale nonché di tutela de lavoratori, compresi i prestatori di servizi autonomi**.

La Corte osserva, inoltre, che sussistono differenze oggettive tra le imprese stabilite nello Stato membro sul cui territorio la prestazione è effettuata e quelle stabilite in uno Stato membro diverso che inviino lavoratori sul territorio del primo Stato membro al fine di fornirvi un servizio (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2001, *Finalarte e a.*, C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, Racc. pag. I-7831, punti 63, 64 e 73). Il fatto che i prestatori di servizi autonomi stabiliti in Belgio non siano soggetti ad obblighi strettamente equivalenti, segnatamente per quanto attiene alle informazioni da fornire, a quelli discendenti dall'obbligo di dichiarazione di cui è causa per i prestatori di servizi autonomi stabiliti in un altro Stato membro può essere quindi ricondotto alle obiettive differenze esistenti fra tali due categorie di prestatori di servizi autonomi.

La Corte ribadisce, tuttavia, che una presunzione generale di frode non può essere sufficiente a giustificare una misura che pregiudichi gli obiettivi del Trattato FUE (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2006, *Commissione c. Belgio*, C-433/04, Racc. pag. I-10653, punto 35). Nella specie, anche ammesso che i prestatori di servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio possano essere soggetti, in quest'ultimo Stato, ad obblighi fiscali e previdenziali, **è pacifico che l'applicazione dell'obbligo di dichiarazione di cui è causa non si limiti alle ipotesi in cui occorra verificare che tali obblighi fiscali e previdenziali siano rispettati**. Inoltre, l'obbligo di dichiarazione in esame implica l'esigenza di comunicare alle autorità belghe informazioni di natura molto dettagliata, soprattutto nel caso della dichiarazione cosiddetta «ordinaria». Orbene, se si può ammettere che uno Stato membro possa chiedere ai prestatori dei servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro, che si rechino sul suo territorio per ivi fornire servizi, di comunicare talune informazioni specifiche, ciò è subordinato alla condizione che la comunicazione di tali informazioni sia giustificata riguardo agli obiettivi perseguiti. Tuttavia, il Regno del Belgio ha ommesso di giustificare in termini sufficientemente convincenti, laddove incombeva ad esso provvedervi, sotto qual profilo la comunicazione di tali informazioni così dettagliate risulti necessaria per conseguire gli obiettivi di interesse generale da esso invocati e sotto qual profilo l'obbligo di previa comunicazione di tali **informazioni non vada oltre i limiti di quanto necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi medesimi** (v., in tal senso, sentenza del 19 giugno 2008, *Commissione c. Lussemburgo*, C-319/06, Racc. pag. I-4323, punto 51 e giurisprudenza citata).

Pertanto, la Corte **considera le disposizioni in esame sproporzionate** in quanto vanno al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi di interesse generale invocati dallo Stato



convenuto. Conseguentemente, accoglie il ricorso della Commissione e dichiara che, **imponendo ai prestatori autonomi di servizi stabiliti in uno Stato membro diverso di effettuare una dichiarazione previa all'esercizio della loro attività in Belgio**, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 56 TFUE.

## **7. Appalti pubblici**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 19 dicembre 2012, causa C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri**

*«Appalti pubblici – Direttiva 2004/18/CE – Articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e d) – Servizi – Studio e valutazione della vulnerabilità sismica di strutture ospedaliere – Contratto concluso tra due enti pubblici, uno dei quali è un'università – Ente pubblico qualificabile come operatore economico – Contratto a titolo oneroso – Corrispettivo non superiore ai costi sostenuti»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare gli articoli 1, paragrafo 2, lettere a) e d), 2 e 28, nonché l'allegato II A, categorie 8 e 12, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134, pag. 114), come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione, del 4 dicembre 2007 (GU L 317, pag. 34; la «direttiva 2004/18»).

La domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce (l'«ASL») e l'Università del Salento (l'«Università») e, dall'altro, l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri, vertente su un contratto di consulenza stipulato tra l'ASL e l'Università (il «contratto di consulenza»), avente ad oggetto lo studio e la valutazione della vulnerabilità sismica delle strutture ospedaliere della Provincia di Lecce.

La normativa italiana autorizza le amministrazioni pubbliche a concludere tra loro contratti di cooperazione per attività presentanti un interesse comune. Le università pubbliche sono inoltre autorizzate a fornire prestazioni di ricerca e di consulenza agli enti pubblici o privati, nella misura in cui tale attività non pregiudichi la loro funzione didattica

Nel 2009, l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce (ASL) ha approvato il disciplinare per la realizzazione, da parte dell'Università del Salento, di un'attività di studio della vulnerabilità sismica delle strutture ospedaliere della Provincia di Lecce, senza previo esperimento di una gara ad evidenza pubblica. Tale studio doveva altresì portare alla redazione di relazioni, alla formulazione di suggerimenti nonché alla descrizione di misure di adeguamento. Per tutte queste prestazioni, l'ASL doveva versare all'Università la somma di EUR 200 000, al netto dell'IVA.

Diversi ordini e associazioni professionali nonché alcune imprese hanno proposto vari ricorsi avverso la deliberazione di approvazione del disciplinare, facendo valere la violazione della normativa nazionale ed europea in materia di appalti pubblici. Il Consiglio di Stato, investito della causa in ultimo grado, chiede alla Corte di giustizia, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti a una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale due enti pubblici istituiscono tra loro una cooperazione quale quella controversa.

Nella sua sentenza, la Corte osserva anzitutto che un contratto a titolo oneroso concluso per iscritto tra un operatore economico e un'amministrazione aggiudicatrice costituisce un appalto pubblico. Essa ricorda la propria giurisprudenza **secondo cui è ininfluenza la circostanza che tale operatore sia esso stesso un'amministrazione aggiudicatrice** (sentenza del 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98, *Racc.* pag. I-8121, punto 51) e che non persegua un preminente scopo di lucro, che non abbia una struttura imprenditoriale, o anche che non assicuri una presenza continua sul mercato (sentenza del 23 dicembre 2009, *CoNISMa*, C-305/08, *Racc.* pag. I-12129).

La Corte rileva poi che prestazioni di ricerca e di consulenza come quelle costituenti l'oggetto del contratto di cooperazione controverso, pur potendo rientrare nel campo della ricerca scientifica, **costituiscono o servizi di ricerca e sviluppo, o servizi d'ingegneria e servizi affini di consulenza scientifica e tecnica, vale a dire servizi contemplati dalla direttiva 2004/18**. Inoltre, un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto.

Tuttavia, la Corte ricorda che due tipi di appalti conclusi da enti pubblici sfuggono all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Si tratta:

- dei contratti di appalto stipulati da un ente pubblico con un soggetto giuridicamente distinto da esso, quando detto ente eserciti su tale soggetto **un controllo analogo a quello che**

**esercita sui propri servizi** e il soggetto in questione realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che lo controllano (sentenza *Teckal* cit., punto 50);

- dei contratti che istituiscono **una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico** comune a questi ultimi (sentenza del 9 giugno 2009, *Commissione c. Germania*, C-480/06, Racc. pag. I-4747, punto 37).

Nel caso di specie, la prima eccezione non è applicabile, dato che l'ASL non esercita alcun controllo sull'Università. Neppure la seconda eccezione è applicabile. Infatti, il contratto di cooperazione controverso presenta un insieme di aspetti materiali corrispondenti in misura estesa, se non preponderante, ad attività che vengono generalmente svolte da ingegneri o architetti e che, se pur basate su un fondamento scientifico, non assomigliano ad attività di ricerca scientifica. Di conseguenza, il contratto in questione non sembra destinato a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune all'ASL e all'Università.

Inoltre, tale contratto potrebbe condurre a favorire delle imprese private qualora tra i collaboratori esterni altamente qualificati cui, in base a detto contratto, l'Università è autorizzata a ricorrere per la realizzazione di talune prestazioni, fossero inclusi dei prestatori privati, cosa che spetta al giudice del rinvio verificare.

In conclusione, la Corte dichiara che **il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscono tra loro una cooperazione, nel caso in cui tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti.**

## 8. Brevetto europeo

### **Avvocato generale Bot, Conclusioni, 11 dicembre 2012, cause riunite C-274/11 e C-295/11 *Regno di Spagna, Repubblica italiana c. Consiglio dell'Unione europea***

*«Ricorso di annullamento – Autorizzazione di una cooperazione rafforzata ai sensi degli articoli 20 TUE e 329 TFUE, in vista dell'istituzione di un "brevetto unitario" – Ricorso di annullamento per incompetenza, sviamento di potere e violazione dei Trattati – Creazione di titoli europei di proprietà intellettuale – Articolo 118 TFUE – Competenza esclusiva o concorrente»*

Le Conclusioni segnalate sono state pronunciate nell'ambito della procedura promossa dall'Italia e dalla Spagna per l'annullamento della decisione del 10 marzo 2011, 2011/167/UE, (GU L 76, pag. 53), con la quale il Consiglio ha autorizzato una cooperazione rafforzata con l'intento di istituire una tutela brevettuale unitaria tra 25 Stati membri (sui 27 dell'Unione). Tale cooperazione, alla quale la Spagna e l'Italia hanno rifiutato di parteciparvi, mira ad attuare regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione. Nella procedura davanti alla Corte sono intervenuti, a sostegno della posizione del Consiglio, 11 Stati, la Commissione e il Parlamento.

Nelle sue Conclusioni, l'avvocato generale Yves Bot risponde agli argomenti fatti valere dai due Stati ricorrenti. Dopo aver precisato che la Corte è chiamata, per la prima volta, a valutare la legittimità della decisione di una simile cooperazione, l'avvocato generale ricorda che, in forza del principio della separazione dei poteri, **la Corte può esercitare solo un sindacato limitato** sui provvedimenti normativi adottati dal Consiglio. Difatti, incombe alle istituzioni coinvolte valutare, sulla base di numerosi elementi, gli effetti della cooperazione rafforzata, ponderare i diversi interessi in gioco e operare scelte politiche rientranti nella specifica responsabilità di ciascuna istituzione. **La Corte si deve pertanto limitare a controllare che, nell'esercizio di tale libertà di scelta, il Consiglio non sia incorso in errore manifesto o sviamento di potere o se non abbia manifestamente ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale.**

L'avvocato generale prende in esame anzitutto l'argomento addotto, secondo cui il Consiglio sarebbe stato **incompetente** ad adottare la propria decisione, in quanto la creazione di un brevetto unitario ricadrebbe nelle competenze esclusive dell'Unione e, in particolare, nella definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno. Orbene, gli Stati membri possono instaurare una cooperazione rafforzata unicamente nelle

materie rientranti nella competenza non esclusiva dell'Unione (Articolo 20, paragrafo 1, TUE). L'avvocato generale ricorda che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce un elenco esaustivo dei settori che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione. Peraltro, la creazione di un titolo europeo di proprietà intellettuale rientra nel mercato interno. Sebbene sia vero che i diritti derivanti da un brevetto influiscano sugli scambi e sui rapporti di concorrenza in seno al mercato interno, tale rilievo non è sufficiente per farne un titolo che rientra nelle regole di concorrenza. L'avvocato generale è quindi dell'avviso che il TFUE conferisca un fondamento normativo adeguato per la creazione di titoli di proprietà intellettuale nell'ambito della creazione e del funzionamento del mercato interno, settore che rientra nella competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri.

L'avvocato generale esamina poi il motivo attinente ad un presunto **sviamento di potere del Consiglio**. Egli rammenta che le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. La messa in atto di un simile meccanismo per il brevetto unitario è stata motivata da una eterogeneità crescente degli Stati membri e dai loro interessi o bisogni specifici. Pertanto, constatando, in un primo tempo, l'assenza di unanimità per quel che riguarda il regime linguistico del brevetto unitario e decidendo, in un secondo tempo, di far fronte a tale blocco instaurando una cooperazione rafforzata, il Consiglio non ha fatto altro che ricorrere ad uno strumento a sua disposizione, conformemente alle disposizioni dei Trattati.

In risposta al rilievo circa l'asserita **violazione del sistema giurisdizionale dell'Unione**, l'avvocato generale ricorda che, con i due ricorsi di annullamento in esame, la Corte è chiamata a verificare se le condizioni relative alla validità dell'istituzione della cooperazione rafforzata siano state rispettate. Egli osserva che la creazione di un sistema giurisdizionale specifico per i brevetti unitari non rientra fra le condizioni richieste dai Trattati per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata (*sull'incompatibilità con il diritto dell'Unione del progetto di accordo diretto alla creazione di un Tribunale dei brevetti europeo e comunitario, Parere dell'8 marzo 2011, 1/09, segnalato nel Bollettino di Aprile 2011*). L'autorizzazione rilasciata dal Consiglio per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata è soltanto la premessa dell'adozione di altri atti legislativi che dovranno, pertanto, darle concreta attuazione.

L'avvocato generale rileva che la cooperazione deve avvenire «**in ultima istanza**», qualora gli obiettivi ricercati non possano essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione

nel suo insieme. Egli osserva che i Trattati non definiscono né il requisito dell'ultima istanza né la nozione di termine ragionevole. A suo giudizio, l'ultima istanza non consiste necessariamente nella constatazione del rigetto di una proposta di legge, quanto piuttosto nella constatazione dell'esistenza di un vero e proprio blocco, che potrebbe intervenire a tutti i livelli del processo legislativo e che dimostra l'impossibilità di arrivare a un compromesso. **La cooperazione rafforzata sarebbe dunque lo strumento utilizzato in ultima istanza, quando è chiaro che non sarà possibile trovare alcun compromesso tramite la procedura legislativa abituale.** L'avvocato generale ritiene che il Consiglio, che conosce tutti i dettagli del processo legislativo, il tenore dei dibattiti instaurati e le situazioni di stallo, resta nella posizione migliore per valutare se, col tempo, sia possibile trovare un accordo al suo interno. **Esso dispone pertanto di un ampio margine di discrezionalità per stabilire se la cooperazione rafforzata sia stata effettivamente adottata in ultima istanza, dato che gli obiettivi ricercati non potevano essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme.** Di conseguenza, la Corte deve limitarsi a valutare se il Consiglio abbia esaminato, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti. Secondo l'avvocato generale, nel caso specifico il Consiglio non ha commesso alcun errore manifesto di valutazione, poiché, dopo anni di discussioni senza successo (*iniziate nel 2000 e poi interrotte, riprese successivamente nel 2008 e sfociate soltanto nel 2010 nella presentazione della proposta di regolamento del Consiglio sulle disposizioni relative alla traduzione*) era nell'incapacità di ottenere l'unanimità dei pareri e di pervenire ad un'azione con la partecipazione di tutti gli Stati membri. Di conseguenza, l'avvocato generale ritiene che il motivo attinente alla violazione del requisito dell'ultima istanza non sia fondato.

L'avvocato generale si pronuncia poi sull'argomento relativo **al pregiudizio al mercato interno e alla coesione economica, sociale e territoriale, all'ostacolo e alla discriminazione negli scambi tra gli Stati membri, nonché alle presunte distorsioni di concorrenza.** Secondo l'avvocato generale, non vi è alcun dubbio che un meccanismo destinato alla creazione di un brevetto unitario, avente per effetto una tutela uniforme nel territorio di più Stati membri, contribuisca allo sviluppo armonioso di tutta l'Unione, dato che esso ha come conseguenza la riduzione delle disparità esistenti tra questi Stati membri. Inoltre, tutti gli operatori economici potrebbero trarre beneficio da un brevetto del genere, dato che il luogo di origine del richiedente il brevetto unitario non è rilevante ai fini del suo ottenimento.

L'avvocato generale ricorda inoltre che la decisione di autorizzare l'instaurazione di una cooperazione rafforzata **definisce l'ambito procedurale in cui altri atti verranno**

**successivamente adottati.** Pertanto, il sindacato giurisdizionale sulla decisione di autorizzazione non può confondersi con quello sugli atti che potranno essere adottati successivamente. È vero che il Consiglio, nella sua decisione, ha effettivamente accennato a quello che potrebbe essere il regime linguistico del brevetto unitario, **ma tale questione non è una condizione determinante per la validità della decisione di autorizzazione di una cooperazione rafforzata.** Essa dovrebbe essere affrontata in un secondo momento e costituire oggetto di un atto separato, adottato all'unanimità dagli Stati membri partecipanti. La Corte potrebbe in seguito procedere al controllo giurisdizionale di detto atto nell'ambito di un eventuale ulteriore ricorso. L'avvocato generale ritiene che, pertanto, la valutazione del Consiglio non sia viziata da un errore manifesto. Al contrario, egli è del parere che un meccanismo destinato alla creazione di un brevetto unitario avrebbe l'effetto di conferire una tutela uniforme nel territorio di più Stati membri e di contribuire allo sviluppo armonioso di tutta l'Unione, riducendo le disparità esistenti tra questi Stati membri. Inoltre, tutti gli operatori economici potrebbero trarre beneficio da un brevetto del genere, dato che il luogo di origine del richiedente del brevetto unitario non è rilevante ai fini del suo ottenimento.

Infine, quanto alla presunta violazione dell'**obbligo di rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata** (secondo il governo spagnolo, che si fonda sul progetto di regolamento che dà attuazione alla cooperazione rafforzata, il regime linguistico previsto costringerebbe lo Stato membro che non vi partecipa a rinunciare alla traduzione del fascicolo del brevetto nella sua lingua, non potendo detta traduzione produrre effetti giuridici nel territorio di questo Stato), l'avvocato generale ritiene, anche in questo caso, che la questione del regime linguistico non sia una condizione determinante per la validità della decisione di autorizzazione di una cooperazione rafforzata.

Di conseguenza, l'avvocato generale suggerisce alla Corte di respingere tutti i motivi dedotti dalla Spagna e dall'Italia e, quindi, di rigettare entrambi i ricorsi.

## 9. Ambiente

### **Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 dicembre 2012, causa C-279/11, Commissione c. Irlanda**

*«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 85/337/CEE – Valutazione dell’impatto di determinati progetti pubblici e privati sull’ambiente – Trasposizione non corretta – Allegato II- Punto 1, sub a) a c) – Sentenza della Corte – Constatazione dell’inadempimento – Articolo 260 TFUE – Sanzioni pecuniarie – Somma forfettaria – Capacità di pagamento dello Stato membro – Crisi economica – Valutazione dei dati economici attuali»*

### **Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 dicembre 2012, causa C-374/11, Commissione c. Irlanda**

*«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 75/442/CEE – Acque reflue domestiche in ambiente rurale mediante fosse settiche– Sentenza della Corte che accerta l’inadempimento – Articolo 260 TFUE – Misure esecutive della sentenza della Corte - Sanzioni pecuniarie – Penalità di mora- Somma forfettaria »*

*Nelle sentenze segnalate la Corte si è pronunciata su due distinti ricorsi presentati dalla Commissione, ai sensi dell’art. 260 TFUE, nei confronti dell’Irlanda per non aver eseguito le precedenti sentenze di inadempimento, entrambe adottate in materia ambientale.*

Nello specifico, all’origine della prima causa si rinviene la violazione della Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 (GU L 73, pag. 5). La Corte di giustizia, con sentenza del 20 novembre 2008 (*Commissione c. Irlanda*, C-66/06), aveva dichiarato che l’Irlanda è venuta meno agli obblighi imposti dalla direttiva 85/337, per aver fissato soglie limite nazionali elevate al di sotto delle quali i progetti che possono avere un impatto sull’ambiente non erano assoggettati a nessuna previa valutazione ambientale.

Successivamente, poiché l’Irlanda aveva dato esecuzione solo tardivamente a tale sentenza, la Commissione si è nuovamente rivolta alla Corte, chiedendo la condanna, ai sensi dell’art. 260, paragrafo 2, TFUE, di tale Stato membro al pagamento di una somma forfettaria totale di EUR 4 387 714,80.



Nella sentenza, la Corte rileva, anzitutto, che, a partire dal Trattato di Lisbona, l'inadempimento conseguente alla omessa esecuzione di una sentenza della Corte è **accertato alla data di scadenza del termine fissato nella diffida inviata dalla Commissione**. Orbene, poiché in esito al periodo di due mesi, fissato nella diffida del 22 marzo 2010, l'Irlanda non si è conformata alla sentenza del 2006, la Corte statuisce che detto Stato è venuto meno agli obblighi che ad esso derivano da tale sentenza. La Corte precisa tuttavia che, nel frattempo, l'Irlanda ha adeguato la propria normativa interna alla sentenza del 2006.

La Corte rileva poi che l'infrazione presenta **un particolare grado di gravità**, in ragione del ritardo dell'Irlanda nell'adozione di nuove soglie limite conformi alle esigenze della direttiva, nel senso che è possibile che taluni progetti idonei ad avere un impatto sull'ambiente siano stati attuati in assenza di previa valutazione ambientale.

Per questi motivi, la Corte condanna l'Irlanda al pagamento di una somma forfettaria. Ai fini del computo, la Corte innanzitutto ribadisce di non essere vincolata né dalla proposta della Commissione né dagli orientamenti come quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione, per quanto riconosca che queste contribuiscono a garantire **la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto con riferimento all'azione condotta dalla Commissione** (sentenza 4 giugno 2009, *Commissione c. Grecia*, causa C-109/08, Racc., pag.I-4657, punto 27). Il giudice dell'Unione definisce l'importo, **tenendo conto**, in particolare, **del fatto che la capacità di pagamento dell'Irlanda ha subito una certa regressione nel contesto della crisi economica**. La Corte, considera che occorre tener conto della recente evoluzione sia dell'inflazione sia del PIL di tale Stato, quale si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte. In conclusione, **la Corte condanna l'Irlanda al pagamento di una somma forfettaria di EUR 1 500 000**.

La seconda causa invece è stata provocata dalla non corretta trasposizione nell'ordinamento irlandese della direttiva rifiuti (Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991, GU L 78, pag. 32), concernenti lo smaltimento delle acque reflue domestiche in ambiente rurale mediante fosse settiche e altri sistemi individuali di trattamento delle acque reflue (Individual waste water treatment systems,,: gli « IWWTS ». Con sentenza del 29 ottobre 2009 (*Commissione c. Irlanda*, C-188/08), la Corte aveva dichiarato l'inadempimento dell'Irlanda. Ritenendo inadeguate le misure adottate dall'Irlanda per conformarsi a tale sentenza, la Commissione ha poi introdotto un nuovo ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte, chiedendo la condanna di tale Stato al

pagamento, da una parte, di una somma forfettaria di EUR 4771, 20, moltiplicata per il numero di giorni compresi tra la pronuncia della sentenza del 2009 e la data della nuova sentenza. D'altra parte, la Commissione ha proposto il pagamento di una penalità di EUR 26 173,44 al giorno, a far data dalla pronuncia della sentenza e sino a completa esecuzione, da parte dell'Irlanda, della sentenza del 2009.

Nella sua sentenza, la Corte dichiara che l'Irlanda **non ha ancora integralmente adottato** le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza del 2009, sicché occorre condannarla al pagamento di una penalità. In particolare, la Corte sottolinea che la legge del 2012 sui servizi nel settore idrico richiede testi di applicazione che non sono stati ancora integralmente adottati e che il piano nazionale di ispezione degli IWWTS non è stato ancora elaborato. Né sembra che sia stata definitivamente fissata una data limite per la registrazione degli IWWTS.

Tuttavia, in considerazione dell'**impegno** di cui l'Irlanda ha dato prova per adeguarsi a tale sentenza e della **riduzione della sua capacità di pagamento in ragione della crisi economica**, la Corte irroga a tale Stato una penalità dell'importo di **EUR 12 000 per giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza del 2009**, a far data dalla pronuncia della presente sentenza e sino alla completa esecuzione della sentenza del 2009. L'Irlanda è inoltre condannata al pagamento di una somma forfettaria **di 2 milioni di euro**.

**Corte di giustizia (Prima sezione), 19 dicembre 2012, causa C-68/11,  
*Commissione c. Repubblica italiana***

*«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttiva 1999/30/CE –  
Controllo dell'inquinamento – Valori limite per le concentrazioni di  
PM10 nell'aria ambiente»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata investita del ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione nei confronti dell'Italia in relazione alla violazione, per diversi anni consecutivi e in numerose zone e agglomerati urbani situati nel territorio italiano, dei limiti di concentrazione di PM10 nell'aria previsti dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41), divenuto articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152, pag. 1).

Preliminarmente, la Corte verifica d'ufficio la presenza dei presupposti ex art. 258 TFUE. Costata così che la Commissione non ha precisato né nelle conclusioni né nelle motivazioni gli anni ai quali si riferisce la violazione. La Corte considera tuttavia che la Commissione si era fondata sulle relazioni annuali presentate dall'Italia che evidenziano un superamento dei valori limite negli anni 2006 e 2007 e **quindi ritiene ricevibile il ricorso soltanto con riferimento a questo arco temporale**. Dichiarò, invece, irricevibile il ricorso nella misura in cui esso riguarda l'anno 2005 e il periodo successivo all'anno 2007.

Nel merito, la Corte ricorda le giustificazioni addotte dall'Italia, secondo la quale, assicurare il rispetto di tali valori limite avrebbe implicato l'adozione di misure drastiche sul piano economico e sociale, nonché la violazione di diritti e libertà fondamentali, quali la libera circolazione delle merci e delle persone, l'iniziativa economica privata e il diritto dei cittadini ai servizi di pubblica utilità.

Riguardo a questi motivi, la Corte si limita ad osservare che **in mancanza di modifica di una direttiva ad opera del legislatore dell'Unione allo scopo di prorogare i termini di attuazione, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i termini originariamente fissati**.

La Corte poi ricorda che il procedimento previsto dall'articolo 258 TFUE **si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal Trattato FUE o da un atto di diritto derivato** (v. sentenze del 1° marzo 1983, *Commissione c. Belgio*, 301/81, Racc. pag. 467, punto 8, e del 4 marzo 2010, *Commissione c. Italia*, C-297/08, Racc. pag. I-1749, punto 81). Una volta giunti, come nella fattispecie, a un siffatto accertamento, è **irrilevante che l'inadempimento derivi dalla volontà dello Stato membro cui è addebitabile, dalla negligenza di tale Stato, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte** (sentenze del 1° ottobre 1998, *Commissione c. Spagna*, C-71/97, Racc. pag. I-5991, punto 15, e del 4 marzo 2010, *Commissione c. Italia*, cit., punto 82).

In ogni caso, la Corte ribadisce che uno Stato membro che si trovi a dover far fronte a difficoltà momentaneamente insormontabili che gli impediscono di conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione **può appellarsi a una situazione di forza maggiore solo per il periodo necessario a porre rimedio a tali difficoltà** (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2001, *Commissione c. Francia*, C-1/00, Racc. pag. I-9989, punto 131). Riferendosi al caso di specie, la Corte ritiene **gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana troppo generici e imprecisi per poter configurare un caso di forza maggiore che giustifichi il**

**mancato rispetto** dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM<sub>10</sub> nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati dalla Commissione.

In conclusione, la Corte dichiara che la Repubblica italiana, avendo omesso di provvedere, **per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM<sub>10</sub> nell'aria ambiente non superassero, nelle 55 zone e agglomerati italiani** i valori limite fissati all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30, **è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione.**

## **10. Aiuti di stato**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 11 dicembre 2012, causa C-610/10, Commissione c. Regno di Spagna, sostenuto da Repubblica ceca**

*«Inadempimento di uno Stato – Aiuti di Stato – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Eccezione di irricevibilità – Articoli 228, paragrafo 2, CE e 260, paragrafo 2, TFUE – Mancata esecuzione – Sanzioni pecuniarie»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata investita del ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione europea, ai sensi dell'art. 260, paragrafo 2, TFUE, nei confronti del Regno di Spagna, per la mancata adozione di tutti provvedimenti utili a assicurare l'esecuzione della sentenza del 2 luglio 2002, *Commissione c. Spagna* (C-499/99, Racc. pag. I-6031).

Nella specie, il gruppo spagnolo Magefesa, produttore di articoli casalinghi in acciaio inossidabile e piccoli elettrodomestici, è costituito da quattro imprese industriali: Indosa (Paese basco), MIGSA (Andalusia), Cunosa e GURSA (Cantabria). A causa di difficoltà economiche incontrate dal gruppo, l'esecutivo centrale spagnolo e vari esecutivi regionali autonomi gli hanno concesso una serie di aiuti sotto forma di garanzie su prestiti, di un prestito a condizioni diverse da quelle di mercato, di sovvenzioni a fondo perduto nonché di un abbuono di interessi creditizi.

Con decisione del 20 dicembre 1989 91/1/CEE (del 20 dicembre 1989, relativa ad aiuti concessi in Spagna dall'esecutivo centrale e da vari esecutivi autonomi a favore di Magefesa, produttore di casalinghi in acciaio inossidabile e piccoli elettrodomestici, in GU 1991, L 5, pag. 18), la Commissione ha dichiarato tali aiuti illegali e incompatibili con il mercato comune e ha invitato la autorità spagnole a recuperarli. Ritenendo che la Spagna non avesse adottato, entro il termine impartito, le misure necessarie per conformarsi a detta decisione, la

Commissione ha proposto ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Con la sentenza del 2002, oggetto di impugnazione, la Corte ha dichiarato che la Spagna era venuta meno al proprio obbligo di adottare le misure necessarie per conformarsi alla decisione della Commissione.

Nel corso del 2006, la Commissione ha considerato che la sentenza era stata eseguita per quanto riguardava GURSA, MIGSA e Cunosa. Tuttavia, con riferimento alla società Indosa, la Commissione ha ritenuto che ciò non fosse avvenuto. Infatti, gli aiuti di cui tale società aveva beneficiato non sono stati recuperati, mentre le sue attività proseguivano – nonostante essa fosse stata dichiarata fallita nel 1994 – anzitutto attraverso l’Indosa stessa, poi tramite la Compañía de Menaje Doméstico («CMD»). Quest’ultima, società controllata al 100% dall’Indosa, è stata costituita dall’amministratore fallimentare dell’Indosa per commercializzare i prodotti dell’impresa, previo trasferimento degli attivi e del personale dell’Indosa alla CMD. Dopo la dichiarazione di fallimento della CMD nel 2008, una parte dei suoi ex dipendenti hanno costituito l’impresa Euskomenaje, che ha proseguito l’attività sovvenzionata nei locali della CMD ed è stata autorizzata a utilizzare a titolo gratuito gli attivi della CMD fino alla chiusura della procedura di liquidazione di quest’ultima. In tale contesto, nel 2010 la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare l’inadempimento della Spagna per omessa esecuzione della prima sentenza della Corte pronunciata nel 2002.

Con la sentenza segnalata **la Corte dichiara che la Spagna è venuta meno al proprio obbligo di eseguire la prima sentenza.**

A supporto, la Corte ricorda la sua giurisprudenza secondo cui il fatto che **un’impresa sia in difficoltà o in stato di fallimento non incide sull’obbligo di recupero degli aiuti versati illegittimamente.** L’eliminazione della distorsione di concorrenza risultante da tali aiuti può essere conseguita, in linea di principio, nell’ambito della procedura fallimentare, con l’iscrizione al passivo del credito relativo alla restituzione degli aiuti in questione. Orbene, nel caso della CMD – presso la quale gli aiuti avrebbero dovuto essere recuperati – un credito siffatto non era stato iscritto al passivo nell’ambito della procedura fallimentare prima della scadenza del termine impartito dalla Commissione (22 maggio 2010). Infatti, solamente dopo tale termine, tra il dicembre 2010 ed il dicembre 2011, la Comunità autonoma del Paese basco ha presentato una serie di domande – il cui importo è stato successivamente corretto al rialzo – dirette a iscrivere un credito in suo favore nel passivo della CMD (tale credito è stato infine ammesso al passivo fallimentare a seguito di un’ordinanza del 4 aprile 2012 dello Juzgado de lo Mercantil n. 2 di Bilbao).

La Corte sottolinea poi che una simile iscrizione non è di per sé sola sufficiente a soddisfare l'obbligo di esecuzione della sentenza del 2002. Infatti, l'iscrizione è sufficiente a soddisfare detto obbligo **solo nel caso** in cui le autorità statali non possano recuperare integralmente l'importo degli aiuti e la procedura fallimentare giunga alla cessazione definitiva dell'attività dell'impresa beneficiaria. Il recupero degli aiuti dichiarati incompatibili con il mercato comune è diretto a eliminare la distorsione di concorrenza provocata dal vantaggio concorrenziale di cui il beneficiario ha goduto sul mercato rispetto ai suoi concorrenti, ripristinando così la situazione anteriore al versamento degli aiuti stessi. Orbene, la prosecuzione dell'attività di un'impresa fallita da parte di altre imprese, senza l'integrale recupero degli aiuti, è idonea a protrarre la distorsione della concorrenza causata dagli aiuti. Così è, segnatamente, **qualora tale società proceda all'acquisto degli attivi della società in liquidazione senza versare in corrispettivo un prezzo conforme alle condizioni del mercato o qualora la sua creazione abbia avuto come effetto l'elusione dell'obbligo di restituzione degli aiuti**. A tale riguardo, la Corte afferma che da vari elementi emerge che l'Euskomenaje gode del vantaggio concorrenziale connesso agli aiuti. Gli sviluppi intervenuti nella procedura fallimentare della CMD suggeriscono che questi erano diretti a garantire la perennità dell'attività sovvenzionata, nonostante il fatto che gli aiuti illegali non fossero stati recuperati.

Di conseguenza, la Corte dichiara che l'inadempimento addebitato alla Spagna si è protratto fino all'esame dei fatti di specie da parte della Corte. Alla luce di ciò, la Corte considera che la condanna della Spagna al pagamento di una penalità costituisce un mezzo finanziario appropriato per indurla a adottare i provvedimenti necessari per mettere fine all'inadempimento.

La Corte ritiene che il complesso degli elementi di tale causa indichi che la prevenzione effettiva della futura ripetizione di infrazioni analoghe al diritto dell'Unione **richiede l'adozione di una misura dissuasiva**. L'importo è fissato in maniera adeguata alle circostanze e proporzionata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria della Spagna. A tale riguardo, la Corte pone l'accento sulla **durata e sulla gravità dell'inadempimento**. Da un lato, l'inadempimento perdura **da oltre dieci anni a partire dalla data di pronuncia della prima sentenza della Corte, nonché da oltre ventidue anni dalla data di adozione della decisione della Commissione**. Benché il Regno di Spagna abbia assai recentemente adottato una serie di iniziative che testimoniano una seria volontà di porre fine all'inadempimento, esse sono intervenute solamente poco tempo prima della data in cui la Corte è stata adita e, per la parte essenziale, successivamente a tale data. La Spagna non

ha dunque **dato prova della diligenza richiesta per numerosi anni**. D'altro lato, l'esecuzione della sentenza del 2002 non doveva scontrarsi con gravi difficoltà, atteso che **il numero dei beneficiari degli aiuti illegali era basso, essi erano nominativamente identificati e le somme da recuperare erano precisate**.

Pertanto, **la Corte condanna la Spagna ad una penalità di EUR 50 000 per ogni giorno di ritardo nell'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza del 2002, a decorrere dalla data della sentenza**. Inoltre, **la Corte ingiunge il pagamento di una somma forfettaria di EUR 20 milioni**.

**Corte di giustizia (Ottava sezione), 19 dicembre 2012, causa C-288/11, *Mitteldeutsche Flughafen AG, Flughafen Leipzig-Halle GmbH c. Commissione***

*«Impugnazione – Aiuti di Stato – Nozione di “impresa” – Attività economica – Costruzione di infrastrutture aeroportuali – Pista di decollo e di atterraggio»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'impugnazione proposta dalla Mitteldeutsche Flughafen AG (la «MF») e da Flughafen Leipzig-Halle GmbH (la «FLH») per l'annullamento parziale della sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e a. c. Commissione* (T-443/08 e T-455/08, Racc. pag. II-1311; la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha annullato l'articolo 1 della decisione 2008/948/CE della Commissione, del 23 luglio 2008, relativa alle misure previste dalla Germania a favore di DHL e dell'aeroporto di Lipsia/Halle (GU L 346, pag. 1; la «decisione controversa»), nella parte in cui fissa a EUR 350 milioni l'importo dell'aiuto di Stato che la Repubblica federale di Germania intendeva concedere all'aeroporto di Lipsia-Halle per la costruzione di una nuova pista sud e delle relative infrastrutture aeroportuali e ha respinto il ricorso quanto al resto.

Innanzitutto, la Corte verifica se il Tribunale abbia violato l'articolo 87, paragrafo 1, CE (ora art. 107, paragrafo 1, TFUE), statuendo che l'attività della FLH, che gestisce l'aeroporto di Lipsia-Halle e beneficia, insieme alla MF, dell'apporto di capitale destinato a finanziare la costruzione della nuova pista sud, ha, con riferimento a tale costruzione, carattere economico e che, pertanto, correttamente la Commissione ha ritenuto che l'apporto di capitale in parola costituisca un aiuto di Stato ai sensi della suddetta disposizione.

La Corte, nel confermare la valutazione effettuata dal Tribunale circa la sussistenza di un aiuto di stato nella fattispecie, ha respinto tutti gli argomenti dei ricorrenti. In primo luogo, nell'opinione del giudice dell'Unione, l'argomento secondo cui la costruzione delle infrastrutture aeroportuali e la gestione dell'aeroporto riguardano operatori e settori differenti, **poiché le entità interessate erano nella fattispecie le stesse.**

In secondo luogo, in risposta all'affermazione secondo cui la costruzione di infrastrutture aeroportuali rappresenta un elemento essenziale dei servizi di interesse generale e costituisce quindi un tipico compito di competenza pubblica, la Corte rileva che il Tribunale ha dichiarato che le ricorrenti stesse non sostenevano espressamente che la costruzione della nuova pista sud rientrava, in quanto tale, nelle prerogative dei pubblici poteri.

Quanto all'argomento secondo cui l'attività di costruzione di infrastrutture aeroportuali non potrebbe essere garantita da operatori privati, poiché non vi sarebbe mercato per questo tipo di attività a causa dell'assenza di prospettive di redditività, il Tribunale lo ha respinto **rilevando che dalle sue precedenti considerazioni emergeva che la costruzione della nuova pista sud era un'attività direttamente ricollegabile alla gestione delle infrastrutture aeroportuali, la quale costituisce un'attività economica.** Data tale premessa, il Tribunale non era di conseguenza tenuto a verificare l'esistenza di un mercato specifico per l'attività di costruzione di infrastrutture aeroportuali.

Inoltre, nella valutazione della Corte, il Tribunale ha correttamente ricordato che, per giunta, **il fatto che un'attività non venga assicurata da operatori privati o che non sia redditizia non erano criteri pertinenti al fine di qualificarla o meno attività economica.** Infatti, la giurisprudenza afferma in maniera costante che, da un lato, **la nozione di impresa, nel contesto del diritto della concorrenza, comprende qualsiasi entità che svolge un'attività economica, indipendentemente dal suo statuto giuridico e dalle sue modalità di finanziamento, e, dall'altro, costituisce attività economica ogni attività che consiste nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato** (v., in particolare, sentenze 24 ottobre 2002, *Aéroports de Paris c. Commissione*, C-82/01 P, Racc. pag. I-9297 punto 75; sentenza del 1° luglio 2008, *MOTOE*, C-49/07, Racc. pag. I-4863, punti 21 e 22, nonché del 26 marzo 2009, *SELEX Sistemi Integrati c. Commissione*, C-113/07 P, Racc. pag. I-2207, punto 69). Ne deriva che **il carattere economico o meno di un'attività non dipende dallo statuto privato o pubblico del soggetto che la esercita né dalla redditività di tale attività.**

Quanto agli argomenti esposti dalle ricorrenti in merito all'importo dei diritti aeroportuali, la Corte ricorda che il Tribunale ha dichiarato nella fattispecie che **i diritti aeroportuali**



**avrebbero costituito la principale fonte di reddito per il finanziamento della nuova pista sud, come indicato dalla Commissione nella decisione controversa.**

La Corte **condivide la valutazione compiuta dal Tribunale circa la verifica della sussistenza dei requisiti costitutivi della nozione di aiuto.** Respinge poi tutti gli altri motivi sollevati e conferma pertanto la sentenza impugnata.