

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

Ottobre 2013

a cura di *Ornella Porchia e Barbara Randazzo*

**INDICE**

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

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

**Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

**Art. 46 CEDU (Obblighi di conformazione)**

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

*a) M.C. e altri c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 3 settembre 2013 (ric. n. 5376/11)*

*Intervento legislativo retroattivo incidente su procedure giudiziarie in corso che impone la non rivalutazione di una indennità: violazione strutturale. Misure generali: lo Stato convenuto è tenuto a pagare la rivalutazione ai beneficiari*

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

*b) Belpietro c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 24 settembre 2013 (ric. n. 43612/10)*

*Condanna di un direttore di un giornale a pena detentiva sospesa per la pubblicazione di un articolo diffamatorio: violazione*

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

*c) De Luca c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 24 settembre 2013 (ric. n. 43870/04)*

*Impossibilità di recuperare un credito riconosciuto da una sentenza definitiva nei confronti di un ente locale: violazione*

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

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

*a) K.A.B. c. Svezia – Quinta sezione, sentenza del 5 settembre 2013 (ric. n. 886/11)*

*Prevista espulsione di un richiedente asilo verso la Somalia, dove la situazione*

*generale è migliorata: l'espulsione non comporterebbe violazione*

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

*b) H.W c. Germania – Quinta sezione, sentenza del 19 settembre 2013 (ric. n. 17167/11)*

*Adozione, 27 giorni dopo la decorrenza del termine legale, di una decisione di mantenimento in detenzione preventiva: violazione. Mancata richiesta di nuove perizie psichiatriche prima dell'adozione di una decisione di mantenimento in detenzione preventiva: violazione*

**Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

*c) ASBLChiesa di Scientology c. Belgio – Quinta sezione, decisione del 19 settembre 2013 (ric. n. 43075/08)*

*Dichiarazioni pubbliche rilasciate dalle autorità belghe nel corso dell'indagine che riguardava la Chiesa di Scientology: irricevibilità per manifesta infondatezza*

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) in combinato disposto con l'Art. 14 CEDU (Divieto di discriminazione)**

*d) De Ram c. Francia – Quinta sezione, decisione del 27 agosto 2013 (ric. n. 38275/10)*

*Esclusione dell'applicazione del nuovo regime di trasmissione del cognome in ragione della data di nascita: irricevibilità*

**3. Altre segnalazioni**

- **Disapplicazione della legge interna in esecuzione della sentenza Costa e Pavan c. Italia, sentenza del 28 agosto 2012 (diritto di sottoporsi a p.m.a. di una coppia portatrice sana di fibrosi cistica: Tribunale di Roma, ordinanza del 26 settembre 2013)**
- **Accettazione della richiesta di rinvio alla Grande Camera del caso Gross c. Svizzera, sentenza 14 maggio 2013 (ric. n. 67810/10) in materia di suicidio assistito (comunicato stampa dell'8 ottobre 2013)**
- **Celebrazione del 60° anniversario dell'entrata in vigore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (3 settembre 1953).**

**CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

**1. Politica estera e di sicurezza comune**

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, cause riunite T-35/10 e T-7/11, Bank Melli Iran c. Consiglio dell'Unione europea**

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, cause riunite T-4/11 e T-5/11, Export Development Bank of Iran c. Consiglio dell'Unione europea**

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-493/10, Persia International Bankc. C. Consiglio dell'Unione europea**

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-12/11, *Iran Insurance Company c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-13/11, *Post Bank Iran c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-24/11, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-434/11, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, cause riunite T-42/12 e T-181/12, *Naser Bateni c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-57/12, *Good Luck Shipping c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-110/12, *Iranian Offshore Engineering & Construction Co. c. Consiglio dell'Unione europea***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran allo scopo di impedire la proliferazione nucleare – Congelamento dei capitali – Ricorso di annullamento – Termine per l'adeguamento delle conclusioni – Ricevibilità – Obbligo di motivazione – Errore manifesto di valutazione»*

**Tribunale (Sesta sezione), 13 settembre 2013, causa T-592/11, *Issam Anbouba c. Consiglio dell'Unione europea***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Presunzione di innocenza – Onere della prova – Errore manifesto di valutazione – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione»*

**Tribunale (Sesta sezione), 13 settembre 2013, causa T-563/11, *Issam Anbouba c. Consiglio dell'Unione europea***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Onere della prova – Errore manifesto di apprezzamento – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione – Procedura in carenza – Domanda di intervento – Non luogo a procedere»*

**Tribunale (Sesta sezione), 13 settembre 2013, causa T-383/11, *Eyad Makhlof c. Consiglio dell'Unione europea, sostenuto dalla Commissione***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Restrizioni all'ingresso e al transito nel territorio dell'Unione – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione – Errore manifesto di valutazione – Diritti fondamentali»*

## **2. Diritto istituzionale/Accesso ai documenti-Adesione CEDU**

**Tribunale (Quinta sezione), 12 settembre 2013, causa T-331/11, *Besselink c. Consiglio***

*«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n° 1049/2001 – Progetto di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico in materia di rapporti internazionali – Accesso parziale – Obbligo di motivazione – Richiesta di misure di organizzazione della procedura o di istruzione – Irricevibilità»*

**3. Spazio di libertà sicurezza giustizia /Rimpatri**

**a) Corte di giustizia (Seconda sezione), 10 settembre 2013, causa C-383/13 PPU, *M.G., N.R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie***

*«Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone — Politica di immigrazione — Immigrazione clandestina e soggiorno irregolare — Rimpatrio delle persone il cui soggiorno è irregolare — Direttiva 2008/115/CE — Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare — Procedimento di allontanamento — Trattenimento — Proroga del trattenimento — Articolo 15, paragrafi 2 e 6 — Diritti della difesa — Diritto di essere sentiti — Violazione — Conseguenze»*

**b) Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 settembre 2013, causa C-297/12, *Gjoko Filev, Adnan Osmani,***

*«Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia – Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Direttiva 2008/115/CE – Articolo 11, paragrafo 2 – Decisione di rimpatrio corredata di un divieto d'ingresso – Durata del divieto d'ingresso limitata di norma a cinque anni – Normativa nazionale che prevede il divieto d'ingresso senza limiti temporali in mancanza di una richiesta di limitazione – Articolo 2, paragrafo 2, lettera b) – Cittadini di paesi terzi sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale – Mancata applicazione della direttiva»*

**4. Libera circolazione delle persone/Libertà di stabilimento/Libera prestazione dei servizi**

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 settembre 2013, causa C-492/12, *Conseil national de l'ordre des médecins***

*«Libera circolazione delle persone – Libertà di stabilimento – Libera prestazione di servizi – Direttiva 2005/36/CE – Riconoscimento delle qualifiche professionali – Professione di dentista – Specificità e distinzione rispetto alla professione di medico – Formazione comune»*

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 26 settembre 2013, causa C-539/11, *Ottica New Line di Accardi Vincenzo c. Comune di Campobello di***

**Mazara, nei confronti di Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. S.n.c.**

*«Articoli 49 TFUE e 56 TFUE – Libertà di stabilimento – Sanità pubblica – Ottici – Normativa regionale che assoggetta ad autorizzazione l'apertura di nuovi esercizi di ottica – Limiti geografici e demografici – Giustificazione – Idoneità a raggiungere l'obiettivo perseguito – Coerenza – Proporzionalità»*

## **5. Accordi di associazione (Turchia)/Libera prestazione dei servizi**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 24 settembre 2013, causa C-221/11, Leyla Ecem Demirkan c. Bundesrepublik Deutschland**

*«Accordo di associazione CEE-Turchia — Protocollo addizionale — Articolo 41, paragrafo 1 — Clausola di “standstill” — Obbligo di disporre di un visto per l'ammissione nel territorio di uno Stato membro — Libera prestazione dei servizi — Diritto di un cittadino turco di entrare in uno Stato membro al fine di far visita ad un suo familiare e di fruire, potenzialmente, di prestazioni di servizi»*

## **6. Tutela del consumatore/Pratiche commerciali ingannevoli**

**Corte di giustizia (Prima sezione), 19 settembre 2013, causa C-435/11, CHS Tour Services GmbH c. Team4 Travel GmbH**

*«Direttiva 2005/29/CE – Pratiche commerciali sleali – Brochure di vendita contenente false informazioni – Qualifica di “pratica commerciale ingannevole” – Ipotesi in cui al professionista non possa essere contestata alcuna violazione dell'obbligo di diligenza»*

## **7. Trasporto ferroviario**

**Corte di giustizia (Prima sezione), 26 settembre 2013, causa C- 509/11, ÖBB-Personenverkehr AG**

*«Regolamento (CE) n. 1371/2007 – Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario – Articolo 17 – Indennizzo per il prezzo del biglietto di trasporto in caso di ritardo – Esclusione in caso di forza maggiore – Ammissibilità – Articolo 30, paragrafo 1, primo comma – Competenze dell'organismo nazionale responsabile dell'applicazione di tale regolamento – Possibilità d'imporre al trasportatore ferroviario di modificare le sue condizioni di indennizzo dei viaggiatori»*

## **8. Aiuti di Stato**

**Tribunale (Quinta sezione), 12 settembre 2013, causa T-347/09, Repubblica federale di Germania, sostenuta da Repubblica francese, Regno dei Paesi bassi, Repubblica di Finlandia c. Commissione**

*«Aiuti di Stato – Trasferimento a titolo gratuito di alcune zone del patrimonio natural nazionale – Misure destinate al sostegno finanziario di grandi progetti dell'ambiente – Decisione che dichiara gli aiuti compatibili con il mercato comune – Nozione di impresa – Obbligo di motivazione».*

## **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**

**Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

**Art. 46 CEDU (Obblighi di conformazione)**

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

*a) M.C. e altri c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 3 settembre 2013 (ric. n. 5376/11)*

**Intervento legislativo retroattivo incidente su procedure giudiziarie in corso che impone la non rivalutazione di una indennità: *violazione strutturale*.  
Misure generali: lo Stato convenuto è tenuto a pagare la rivalutazione ai beneficiari**

*[Traduzione integrale curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia; neretti aggiunti]*

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

**SECONDA SEZIONE**

**CAUSA M.C. E ALTRI c. ITALIA**

*(Ricorso n. 5376/11)*

**SENTENZA**  
**(Merito)**

**STRASBURGO**

**3 settembre 2013**

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

**Nella causa M.C. e altri c. Italia,**

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

Danutė	Jočienė,	<i>presidente,</i>	
Guido		Raimondi,	
Peer		Lorenzen,	
Dragoljub		Popović,	
Işıl		Karakaş,	
Nebojša		Vučinić,	
Paulo	Pinto	de Albuquerque,	<i>giudici,</i>

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione,*

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 10 luglio 2013,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

## PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso proposto contro la Repubblica italiana con il quale centosessantadue cittadini di questo Stato («i ricorrenti») hanno adito la Corte il 29 novembre 2010 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»). I dettagli che riguardano i ricorrenti sono indicati nell'elenco allegato. La vicepresidente della sezione ha accolto la richiesta di non divulgare l'identità formulata dai ricorrenti (articolo 47 § 3 del regolamento). Di conseguenza, i nomi dei ricorrenti non vengono riportati nella versione pubblica dell'elenco allegato.

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati M. Dragone e C. Defilippi, rispettivamente del foro di Mestre (Venezia) e Milano. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo.

3. Contagiati da diversi virus a seguito di trasfusioni o di somministrazione di emoderivati, i ricorrenti lamentavano che una parte dell'indennizzo da essi percepito in ragione del loro contagio non fosse oggetto di rivalutazione annuale in funzione del tasso di inflazione. Essi invocavano gli articoli 6 § 1, 13 e 14 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1 e 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione.

4. Il 24 maggio 2011 il ricorso è stato comunicato 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. In questa stessa data la camera ha deciso di trattare il ricorso con priorità (articolo 41 del Regolamento).

5. Il 10 giugno 2011 la camera ha informato le parti che riteneva opportuno seguire la procedura della «sentenza pilota», in applicazione dell'articolo 46 § 1 della Convenzione e 61 del Regolamento della Corte.

6. Il Governo e i ricorrenti hanno depositato osservazioni scritte in merito all'opportunità di applicare la procedura in questione.

## IN FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE



## **A. Il quadro legislativo e giurisprudenziale della causa**

7. Le date di nascita e i luoghi di residenza dei ricorrenti sono riportati nell'elenco allegato alla presente sentenza.

8. Tutti i ricorrenti o i loro *de cujus* sono stati contagiati dal virus dell'immunodeficienza umana («HIV»), dell'epatite B o dell'epatite C a seguito di trasfusioni o di somministrazione di emoderivati.

9. Quaranta persone fra i ricorrenti o i loro *de cujus*<sup>1</sup> soffrono (o soffrivano) di emofilia, una patologia che necessita di frequenti trasfusioni di sangue. Gli altri ricorrenti sono stati contagiati nell'ambito di trasfusioni effettuate in occasione di ricoveri in ospedale per vari motivi.

### *1. La legge n. 210 del 25 febbraio 1992 («legge n. 210/1992»)*

10. Ai sensi di questa legge, i ricorrenti o i loro *de cujus* percepiscono (o percepivano) dal Ministero della Salute un indennizzo per i danni permanenti da essi subiti in seguito al loro contagio.

11. L'articolo 2 di questa legge indica che l'importo globale dell'indennizzo si compone di due somme: un indennizzo fisso e una indennità integrativa speciale, di seguito l'«IIS» - paragrafo 42 *infra*.

### *2. La legge n. 229 del 29 ottobre 2005 («legge n. 229/2005»)*

12. Secondo questa legge, alle persone che hanno subito un danno a seguito di vaccinazioni obbligatorie è riconosciuto un ulteriore indennizzo che si aggiunge a quello previsto dalla legge n. 210/1992.

13. Il comma 4 del primo articolo di questa legge dispone che l'importo di questo ulteriore indennizzo sia rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici ISTAT.

### *3. La legge n. 244 del 24 dicembre 2007 («legge n. 244/2007») e il decreto n. 163 adottato dal Ministero del Lavoro il 2 ottobre 2009 («decreto n. 163/2009»)*

14. Visto l'articolo 2, comma 363, della legge n. 244/2007, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 28 dicembre 2007, l'indennizzo di cui alla legge n. 229/2005 è riconosciuto anche ai soggetti affetti da «sindrome da talidomide».

15. Secondo il decreto del Ministero del Lavoro n. 163/2009, a queste persone viene corrisposto un ulteriore indennizzo che si aggiunge a quello previsto dalla legge n. 210/1992. Questo ulteriore indennizzo viene rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici ISTAT.

### *4. La prima interpretazione giurisprudenziale della legge n. 210/1992*

16. Con sentenza depositata il 28 luglio 2005 (n. 15894/2005)<sup>2</sup>, la Corte di cassazione dichiarò che occorre interpretare l'articolo 2 della legge n. 210/1992 nel senso che i due importi che componevano l'indennizzo in questione (ossia l'importo fisso e l'IIS) dovevano essere rivalutati annualmente in base alla variazione degli indici ISTAT.

<sup>1</sup> Ricorrenti nn. 1, 2, 5, 11, 18, 26, 28, 39, 40, 42, 52, 55, 57, 72, 76, 79, 92, 94, 95, 98, 99, 101, 102, 104, 105, 111, 114, 120, 123, 125, 129, 136, 137, 141, 142, 143, 144, 145, 150 e 155 nell'elenco allegato.

<sup>2</sup> Questa sentenza è stata confermata dalla sentenza della Corte di cassazione n. 18109/2007, depositata in cancelleria il 27 agosto 2007.

17. I ricorrenti hanno prodotto un elenco di circa centotrenta decisioni (sentenze di tribunali di primo grado e sentenze di corte di appello) emesse tra il 2005 e il 2009, con le quali il Ministero della Salute è stato condannato al pagamento integrale dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210/1992, compresa dunque la parte corrispondente alla rivalutazione dell'IIS:

#### 5. *Mutamento di giurisprudenza*

18. Con un mutamento di giurisprudenza successivo, la Corte di cassazione (sentenza n. 2170/2009, depositata in cancelleria il 13 ottobre 2009)<sup>3</sup>, ritornò sulla sua precedente interpretazione, in particolare per tre ragioni.

19. Ritenne innanzitutto che il testo stesso della legge prevedesse la rivalutazione annuale soltanto per l'indennizzo di base e non per l'IIS (articolo 2, comma 1 *in fine* della legge n. 210/1992, paragrafo 42 *infra*) aggiungendo che l'IIS aveva lo scopo di prevenire o ridurre gli effetti della svalutazione monetaria: pertanto il legislatore non avrebbe giustamente previsto la sua rivalutazione. Infine, secondo la Corte di cassazione, l'articolo 32 della Costituzione garantiva la protezione del diritto alla salute nel senso che l'indennizzo doveva essere equo e ragionevole e non imponeva per questo al legislatore una data opzione sull'importo da riconoscere.

20. I ricorrenti hanno prodotto un elenco di trentasette decisioni (sentenze di tribunali di primo grado e sentenze di corte d'appello) emesse tra gennaio e maggio 2010, nelle quali viene presa in considerazione la prima interpretazione della Corte di cassazione della legge n. 210/1992 (sentenza n. 15894/2005).

#### 6. *Il decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010 («decreto-legge n. 78/2010»)*

21. Con il decreto-legge n. 78/2010, entrato in vigore il 31 maggio 2010, il Governo intervenne sulla questione della rivalutazione dell'IIS indicando che l'articolo 2 della legge n. 210/1992 doveva essere interpretato nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'IIS non è rivalutata secondo il tasso di inflazione (articolo 11, comma 13, del decreto).

22. Precisò inoltre che le misure prese in virtù di un titolo esecutivo che portavano alla rivalutazione della somma di cui al comma 13 cessavano di avere effetto dalla data di entrata in vigore di detto decreto (articolo 11, comma 14, del decreto).

#### 7. *La sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 9 novembre 2011 (sentenza n. 293/2011)*

**23. Nel corso del 2010, molti tribunali sollevarono dinanzi alla Corte costituzionale la questione di conformità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto-legge n. 78/2010.**

**24. Con sentenza n. 293/2011, la Corte costituzionale ritenne che le norme in causa violassero il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione determinando, in particolare, una disparità di trattamento tra due categorie di persone titolari di indennizzo *ex lege* n. 210/1992, ossia le persone affette dalla sindrome da talidomide e le persone affette da epatiti a seguito di trasfusioni.**

**25. L'alta giurisdizione precisò che in effetti l'IIS era rivalutata annualmente in base al tasso di inflazione per la prima categoria, ai sensi della legge n. 244/2007 e del decreto n. 163/2009 (paragrafi 14 e 15 *supra*), ma non per la seconda.**

<sup>3</sup> Questa sentenza è stata confermata da un'altra sentenza della Corte di cassazione, n. 22112/2009, depositata in cancelleria il 19 ottobre 2009.

**26. La Corte costituzionale chiarì altresì che non era ravvisabile nessuna disparità di trattamento tra le persone affette da epatite post-trasfusionale e le persone che avevano subito un danno permanente a seguito di vaccinazioni obbligatorie (a quest'ultima categoria era riconosciuta la rivalutazione dell'IIS in applicazione della legge n. 229/2005 - paragrafi 12 e 13 *supra*), trattandosi di situazioni diverse che non si prestavano ad entrare in una visione unificatrice.**

**27. In questo contesto, l'alta giurisdizione fece riferimento alla sua sentenza n. 423/2000, depositata in cancelleria il 16 ottobre 2000, nella quale aveva ritenuto che la vaccinazione obbligatoria, che derivava dall'esistenza dell'interesse pubblico alla salute collettiva, comportava che la società partecipasse alle difficoltà nelle quali poteva trovarsi una persona che aveva cooperato al perseguimento di tale interesse. Secondo la Corte costituzionale, lo stesso principio non valeva per le persone contagiate a seguito di trasfusioni, per le quali non poteva essere imposto un obbligo generale di solidarietà della società.**

*8. La giurisprudenza interna successiva alla sentenza della Corte costituzionale n.293/2011*

28. Il Governo ha prodotto parecchie decisioni<sup>4</sup> nelle quali i giudici nazionali hanno tenuto conto della sentenza n. 293/2011 della Corte costituzionale e hanno riconosciuto ai richiedenti il beneficio della rivalutazione dell'IIS.

*9. L'ordinanza della Corte di cassazione n. 10769 del 21 giugno 2012*

29. Con questa ordinanza, pronunciata nell'ambito di un procedimento avviato per ottenere la rivalutazione dell'IIS, la Corte di cassazione ha chiarito la questione dell'effetto retroattivo della sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011. Essa ha in tal modo respinto l'interpretazione del Ministero della Salute secondo la quale tale sentenza aveva un effetto retroattivo soltanto a partire dal 28 dicembre 2007, data dell'entrata in vigore della legge n. 244/2007 che garantiva il beneficio dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210/1992 alle persone affette dalla «sindrome da talidomide». In tal modo, secondo la Corte di cassazione, la sentenza della Corte costituzionale doveva essere interpretata retroattivamente estendendo i suoi effetti anche al periodo anteriore a tale data.

## **B. La suddivisione dei ricorrenti in diverse categorie**

30. In funzione della situazione propria di ciascuno dei centosessantadue ricorrenti, questi ultimi possono essere divisi in cinque gruppi:

1) I ricorrenti che hanno ottenuto la rivalutazione in questione in applicazione di una decisione interna definitiva. Fra costoro occorre distinguere due sottogruppi:

a. I ricorrenti che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010 hanno perduto il beneficio della rivalutazione a decorrere dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto (ricorrenti nn. da 1 a 91 nell'elenco allegato).

<sup>4</sup> Si tratta dell'ordinanza n. 29080 della Corte di cassazione, depositata il 27 dicembre 2011, la sentenza n. 5/2012 della corte d'appello di L'Aquila, depositata il 25 gennaio 2012, la sentenza n. 186/2012 della corte d'appello di Milano, depositata il 5 marzo 2012 e la sentenza n. 95/2012 della corte d'appello di Sassari, depositata il 4 aprile 2012. Queste decisioni riguardano procedimenti nei quali i ricorrenti non erano parti.

b. I ricorrenti nn. da 92 a 102, in riferimento ai quali nel formulario di ricorso era stato indicato che essi non avevano perso questo beneficio a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge controverso, ma per i quali è stato successivamente precisato nelle osservazioni di parte ricorrente che, dopo il deposito del loro ricorso dinanzi alla Corte, a partire dal mese di gennaio 2011, essi avevano perduto il beneficio della rivalutazione controversa, o lo avevano conservato solo in parte, per somme diverse da caso a caso e a decorrere da date diverse. I ricorrenti hanno prodotto copia dei documenti a sostegno di quanto da loro dichiarato, soprattutto i ricorrenti nn. 93, 94, da 96 a 100 e 102 nell'elenco.

2) I ricorrenti che hanno ottenuto una decisione interna definitiva con la quale veniva riconosciuto il loro diritto alla rivalutazione in causa, ma che non è stata eseguita. Questi ricorrenti hanno avviato procedure esecutive (ricorrenti n. da 103 a 112). A questo gruppo di ricorrenti si aggiunge la ricorrente n. 132, che ha ottenuto una decisione interna che le riconosceva il diritto alla rivalutazione dell'IIS dopo la comunicazione del ricorso al governo convenuto.

3) I ricorrenti per i quali la procedura avviata al fine di ottenere la rivalutazione è tuttora pendente (ricorrenti da 113 a 145 nell'elenco, ad eccezione dei ricorrenti nn. 117, 124, 127, 128, 131 e 141 il cui ricorso presentato per ottenere la rivalutazione dell'IIS è stato respinto dopo la comunicazione del ricorso al governo convenuto. Questi ricorrenti fanno dunque parte del gruppo 4).

4) Le ricorrenti che hanno presentato un ricorso al fine di ottenere l'indennizzo in causa compresa la rivalutazione dell'IIS e che sono state destinatarie di una decisione interna definitiva che riconosceva loro l'indennizzo, ma non la rivalutazione, emessa prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010 (nn. da 146 a 148 nell'elenco). Secondo le informazioni fornite dai rappresentanti delle ricorrenti, queste ultime non hanno interposto appello avverso queste decisioni, essendo nel frattempo entrato in vigore il decreto-legge in causa, esse hanno ritenuto che un eventuale ricorso non avrebbe avuto alcuna possibilità di concludersi positivamente. Le ricorrenti nn. 146 e 148 non hanno ancora ottenuto l'esecuzione delle sentenze definitive emesse in loro favore e pertanto hanno avviato un procedimento per l'esecuzione delle decisioni che le riguardano.

Di questo gruppo fanno anche i ricorrenti nn. 117, 124, 127, 128, 131 e 141 il cui ricorso presentato al fine di ottenere la rivalutazione dell'IIS è stato respinto dopo la comunicazione del ricorso al governo convenuto in una data successiva a quella dell'entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010.

5) I ricorrenti che non hanno mai ottenuto la rivalutazione in causa e che non hanno presentato ricorsi per ottenerla (ricorrenti nn. da 149 a 162).

## **C. Gli sviluppi successivi alla comunicazione del ricorso al Governo**

### *1. La situazione dei ricorrenti o dei loro de cujus*

31. Sei ricorrenti sono deceduti dopo la comunicazione del presente ricorso al governo convenuto. I loro eredi si sono costituiti nella procedura svoltasi dinanzi alla Corte<sup>5</sup>.

32. Secondo le informazioni fornite dai ricorrenti, molti di loro hanno ricevuto gravi danni al loro stato di salute, in quanto i virus che li hanno contagiati hanno provocato in alcuni la

<sup>5</sup> I ricorrenti deceduti e i loro *de cujus* sono indicati ai nn. 63, 86, 104, 118, 133 e 138.

cirrosi epatica<sup>6</sup>, il cancro al fegato<sup>7</sup>, o un insieme di più patologie (in alcuni l'AIDS e l'epatite<sup>8</sup>, accompagnati in alcuni casi<sup>9</sup> da emofilia). Un ricorrente<sup>10</sup> soffre di depressione nervosa ed ha tentato più volte il suicidio.

33. I ricorrenti hanno prodotto la copia dei certificati medici pertinenti ed hanno inoltre trasmesso una perizia medica che attesta la riduzione dell'aspettativa di vita delle persone contagiate dal virus dell'epatite e dall'HIV e indica che la previsione relativa alle loro possibilità di sopravvivenza e di guarigione è strettamente collegata al beneficio degli indennizzi.

## *2. La rivalutazione dell'IIS dopo la sentenza della Corte costituzionale*

### **a) La versione dei fatti dei ricorrenti**

34. I ricorrenti rilevano che dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto-legge n. 78/2010, essi non hanno per questo beneficiato della rivalutazione dell'IIS. A sostegno di ciò che hanno dichiarato, centotrentanove ricorrenti hanno prodotto copia delle ricevute dei bonifici bancari per dimostrare che gli importi dei loro indennizzi sono rimasti immutati in epoca successiva all'adozione della sentenza della Corte costituzionale.

35. Il 29 marzo 2012, l'avvocato Massimo Dragone, legale dei ricorrenti, constatò che nel corso degli anni 2011 e 2012 l'ULSS – l'Unità locale socio-sanitaria – di Padova aveva integralmente omesso di versare l'indennità prevista dalla legge n. 210/1992 a un gruppo di quarantadue ricorrenti<sup>11</sup> senza fornire a costoro alcuna informazione in proposito. Il legale invitò quindi parecchie autorità (fra le quali il Presidente della Regione Veneto, il Presidente della Repubblica e il Ministro della Salute) a pagare immediatamente le indennità alle quali i ricorrenti avevano diritto.

36. Con lettera del 28 giugno 2012, le autorità regionali indicarono che l'indennità era stata integralmente pagata per l'anno 2011 e che, per il 2012, i versamenti relativi ai mesi di gennaio e febbraio erano stati effettuati in ritardo, ma i successivi pagamenti erano stati effettuati entro i termini.

37. Il 15 dicembre 2012, l'avvocato Massimo Dragone, legale dei ricorrenti, a nome di tutti i suoi clienti inviò una ingiunzione a più amministrazioni (Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ULSS) al fine di ottenere, tra l'altro, la rivalutazione dell'IIS, tenuto conto in particolare della sentenza nel frattempo adottata dalla Corte costituzionale. A questa ingiunzione non fece seguito alcuna risposta.

38. Secondo i ricorrenti, l'IIS rappresenta tra il 90% e il 95 % della somma complessiva dell'indennità prevista dalla legge n. 210/1992. I ricorrenti indicano che l'importo dell'indennità inizialmente previsto dalla legge n. 210/1992 ammonta a 6.171,96 euro (EUR) all'anno e che, tenuto conto degli effetti dell'inflazione, nel 2010 corrisponderebbe di fatto a un importo di 3.867,37 EUR.

### **b) La versione dei fatti del governo convenuto**

39. Il Governo spiega che in applicazione delle leggi sulla suddivisione delle funzioni tra Stato e regioni in materia di salute, il pagamento della rivalutazione dell'IIS dei ricorrente

<sup>6</sup> Si tratta dei ricorrenti nn. 8, 22, 35, 44, 51, 59, 71, 110, 114, 125, 128 e 146.

<sup>7</sup> Si tratta dei ricorrenti nn. 22, 28, 34 e 75.

<sup>8</sup> Si tratta dei ricorrenti nn. 77, 79, 95, 101 e 111.

<sup>9</sup> Si tratta dei ricorrenti nn. 79, 95, 101 e 111.

<sup>10</sup> Si tratta del ricorrente n.114.

<sup>11</sup> Si tratta dei ricorrenti nn 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 19, 21, 22, 31, 36, 37, 40, 43, 48, 50, 51, 58, 60, 61, 62, 64, 68, 69, 71, 73, 77, 79, 81, 87, 88, 89, 140, 141, 153, 156 e 159.

rientra, per la maggior parte di loro, nella competenza della Regione Veneto e, per una minoranza, in quella del Ministero della Salute.

40. Per quanto riguarda il pagamento della rivalutazione per l'anno 2012, il Governo indica che, «contrariamente alle persone fra i ricorrenti la cui situazione rientra nella competenza di detto ministero, che hanno beneficiato della rivalutazione dell'IIS, i ricorrenti per i quali la rivalutazione in questione era di competenza della Regione Veneto non hanno ottenuto soddisfazione».

41. Il Governo ha indicato di aver chiesto alla Regione Veneto informazioni supplementari sui versamenti in questione; questi dati non sarebbero tuttavia pervenuti al Governo entro i termini fissati dalla Corte per la presentazione delle osservazioni.

## II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

### A. La legge n. 210/1992 (come modificata dalla legge n. 238 del 25 luglio 1997)

42. Questa legge, nelle sue parti pertinenti, dispone:

#### Articolo 1

1. Chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie (...) lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato (...).

2. L'indennizzo di cui al comma 1 spetta anche ai soggetti che risultino contagiati da infezioni da HIV a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati, (...).

3. I benefici di cui alla presente legge spettano altresì a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali.

(...)

#### Articolo 2

1. L'indennizzo di cui all'art.1, comma 1, consiste in un assegno, reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177 [che disciplina la rivalutazione delle pensioni] come modificata dall'art. 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111 [sulla maggiorazione di tali pensioni], cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito e rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato.

2. L'indennizzo di cui al comma 1 è integrato da una somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge n. 324 del 27 maggio 1959, e successive modificazioni (...).

3. Qualora a causa delle vaccinazioni o delle patologie previste dalla legge sia derivata la morte, l'avente diritto può optare fra l'assegno reversibile di cui al comma 1 e un assegno una tantum di 150.000.000 lire italiane (...).

4. Qualora la persona sia deceduta in età minore, l'indennizzo spetta ai genitori o a che esercita la potestà parentale (...).

#### Articolo 3

1. I soggetti interessati ad ottenere l'indennizzo di cui all'articolo 1, comma 1, presentano alla USL competente le relative domande, indirizzate al Ministero della Sanità, entro il termine perentorio di tre anni nel caso di vaccinazioni o di epatiti post-trasfusionali o di dieci anni nei casi di infezioni da HIV. I termini decorrono dal momento in cui (...) l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno. La USL provvede, entro novanta giorni dalla data di presentazione delle domande, all'istruttoria delle domande stesse e all'acquisizione del giudizio di cui all'articolo 4 (...).

#### Articolo 4

1. Il giudizio sul nesso causale tra la vaccinazione, la trasfusione, la somministrazione di emoderivati, il contatto con il sangue e derivati in occasione di attività di servizio e la menomazione dell'integrità psico-fisica o la morte è espresso dalla commissione medico-ospedaliera [...].

## IN DIRITTO

### I. SULLE ECCEZIONI SOLLEVATE DAL GOVERNO CONVENUTO

43. Il Governo spiega innanzitutto che il decreto-legge n. 78/2010 è stato adottato nell'ambito di una situazione complessa (migliaia di persone che hanno presentato ricorsi interni per ottenere la rivalutazione dell'IIS) e fornisce una interpretazione autentica della legge n. 210/1992, dal momento che la Corte di cassazione si era già espressa nello stesso senso.

44. Ad ogni modo, il Governo ritiene che le questioni poste dalla Corte al momento della comunicazione del ricorso non siano più attuali a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011. Per questa ragione, indica che non intende presentare osservazioni sulla ricevibilità e sul merito della causa.

45. In effetti, secondo il Governo, la citata sentenza ha cancellato il decreto-legge n. 78/2010 dal sistema giuridico nazionale, in quanto la sua portata non si limita al caso di specie ma ha effetto *erga omnes*. Inoltre, questo decreto avrebbe un effetto retroattivo che comporta che la legge contestata non sarebbe più applicabile a partire del giorno successivo alla sua pubblicazione. Il Governo spiega inoltre che, dopo la sentenza della Corte costituzionale, i giudici nazionali hanno seguito l'interpretazione della dichiarazione di incostituzionalità del decreto n. 78/2010 che riconosceva ai richiedenti la rivalutazione della loro IIS (paragrafo 28 *supra*).

46. Dunque i ricorrenti non sarebbero più vittime delle doglianze da essi sollevate dinanzi alla Corte e questo ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile per incompatibilità *ratione personae* con i diritti garantiti dalla Convenzione. La Corte potrebbe anche decidere di cancellare il ricorso dal ruolo in virtù dell'articolo 37 § 1 della Convenzione perché la controversia sarebbe ormai risolta e la prosecuzione dell'esame del ricorso non sarebbe più giustificata.

47. Pur constatando che la procedura dinanzi alla Corte costituzionale non costituisce una via di ricorso da esperire secondo la giurisprudenza della Corte, il Governo sostiene anche che il fatto di aver adito questa istanza ha comportato la coesistenza di due procedure parallele, una pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e l'altra dinanzi alla Corte costituzionale, il che si traduce in una mancata applicazione del principio di sussidiarietà.

48. La Corte ritiene che le questioni richiamate dal Governo sono strettamente legate alla sostanza dei motivi sollevati dai ricorrenti. Essa ritiene quindi che queste questioni debbano essere unite all'esame sul merito della causa.

### II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 6 § 1 E 13 DELLA CONVENZIONE

49. Invocando gli articoli 6 § 1 della Convenzione (diritto ad un processo equo) e 13 della Convenzione, i ricorrenti lamentano che il Governo sia intervenuto tramite l'emissione del decreto-legge n. 78/2010 in un tema che è oggetto di dibattito giurisprudenziale e che ha dato luogo a numerose cause pendenti, alle quali il Governo stesso è parte convenuta. Secondo i ricorrenti, questo decreto-legge ha avuto i seguenti effetti:

a) i ricorsi già presentati al fine di ottenere la rivalutazione dell'IIS sono inefficaci in quanto alcuni dei ricorrenti ne sono privati dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (questo motivo riguarda soprattutto i ricorrenti del gruppo n. 1, paragrafo 30 *supra*);

b) le decisioni interne definitive che hanno accolto le domande di rivalutazione dell'IIS, alle quali non è ancora stata data esecuzione e per le quali sono in corso procedure esecutive, risultano ugualmente inefficaci (gruppo n. 2) e gli eventuali ricorsi contro le decisioni di

rigetto delle domande volte a ottenere la rivalutazione sono privi della loro efficacia in ragione dell'entrata in vigore del decreto-legge in causa (ricorrenti dal n. 146 al 148 del gruppo n. 4);

c) si pregiudica l'esito dei procedimenti pendenti (soprattutto per quanto riguarda i ricorrenti del gruppo n. 3 e i ricorrenti nn. 117, 124, 127, 128, 131 e 141 del gruppo n. 4);

d) i nuovi ricorsi proposti in materia sono inefficaci (questo riguarda i ricorrenti del gruppo n. 5).

50. Infine, le ricorrenti nn. da 146 a 148 del gruppo n. 4 lamentano per la prima volta nelle loro osservazioni il fatto che le decisioni che accoglievano le loro richieste di indennizzo ma rigettavano quelle riguardanti la rivalutazione dell'IIS sono anch'esse inefficaci in quanto non sarebbero state eseguite. Le ricorrenti nn. 146 e 148 a tale proposito dichiarano di aver avviato procedure esecutive e denunciano la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

51. Le disposizioni pertinenti della convenzione sono così formulate:

#### **Articolo 6 § 1**

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, (...) da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)»

#### **Articolo 13**

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

### **A. Sulla ricevibilità**

52. Per quanto riguarda i ricorrenti che compongono il gruppo 5, la Corte nota che costoro non hanno proposto ricorsi interni al fine di ottenere la rivalutazione in causa. Essi non hanno dunque motivo per lamentare una ingerenza del potere legislativo volta a influire sulla conclusione di cause pendenti. Pertanto l'articolo 6 § 1 non è applicabile nel caso di specie e questa parte del ricorso deve essere rigettata per incompatibilità *ratione materiae* con la Convenzione ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

53. Per quanto riguarda i ricorrenti che fanno parte del gruppo 3, la Corte rileva che il procedimento che avevano avviato per ottenere la rivalutazione in causa è tuttora pendente. Questa parte del ricorso è dunque prematura e deve essere rigettata in quanto manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

54. Per quanto si riferisce al motivo di ricorso sollevato dalle ricorrenti nn. da 146 a 148 riguardante la mancata esecuzione delle decisioni che avevano loro riconosciuto l'indennità ma avevano respinto la richiesta di rivalutazione (paragrafo 50 *infra*), la Corte constata che su questo motivo, introdotto dopo la comunicazione del ricorso al governo convenuto, le parti non hanno scambiato le loro osservazioni (si vedano *Piryanik c. Ucraina*, n. 75788/01, §§ 19-20, 19 aprile 2005, *Nuray Şen c. Turchia* (n. 2), n. 25354/94, §§ 199-200, 30 marzo 2004 e *Gallucci c. Italia*, n. 10756/02, §§ 55-57, 12 giugno 2007). Tenuto conto di queste considerazioni, in questa fase della procedura, la Corte ritiene che tale motivo non debba essere esaminato nell'ambito di questa sentenza.

55. Per quanto riguarda gli altri motivi di ricorso, la Corte constata che questi ultimi non sono manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione e che non incorrono in nessun altro motivo di irricevibilità. È quindi opportuno dichiararli ricevibili.

### **B. Sul merito**

#### *1. Argomenti delle parti*



56. I ricorrenti osservano che quelli fra loro che appartengono ai gruppi 1 e 2 (i ricorrenti nn. da 1 a 112) hanno ottenuto sentenze definitive che riconoscevano il loro diritto alla rivalutazione dell'IIS, che tuttavia sono rimaste totalmente ineseguite o eseguite parzialmente.

57. Inoltre, le ricorrenti nn. da 146 a 148 sottolineano di non aver interposto appello avverso le decisioni che respingevano la loro richiesta di rivalutazione dell'IIS in quanto, secondo loro, un eventuale ricorso non avrebbe avuto alcuna possibilità di concludersi positivamente.

58. Il Governo non ha presentato osservazioni sul merito di questo motivo di ricorso.

## 2. Valutazione della Corte

59. Per quanto riguarda il motivo basato sull'articolo 6 § 1, la Corte richiama la sua giurisprudenza secondo la quale se, in linea di principio, il potere legislativo può regolamentare in materia civile, con nuove norme a portata retroattiva, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 § 1 si oppongono, a meno che non sussistano imperiosi motivi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario della lite (*Raffineries grecques Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49, serie A n. 301-B; *Papageorgiou c. Grecia*, 22 ottobre 1997, § 37, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII, *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII, *Agrati e altri c. Italia*, nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, § 58, 7 giugno 2011 e *Maggio e altri c. Italia*, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 43, 31 maggio 2011).

60. Inoltre, la Corte rammenta che il diritto ad un processo equo dinanzi a un tribunale, garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, deve essere interpretato alla luce del preambolo della Convenzione che enuncia come la preminenza del diritto sia un elemento del patrimonio comune degli Stati contraenti. Uno degli elementi fondamentali della preminenza del diritto è il principio della certezza dei rapporti giuridici che vuole, tra l'altro, che la soluzione data in maniera definitiva a qualsiasi lite dai tribunali non sia più rimessa in causa (*Brumărescu c. Romania* [GC], n. 28342/95, § 61, CEDU 1999-VII).

61. Nel caso di specie, la Corte nota che la questione di stabilire se l'IIS fosse soggetta a rivalutazione annuale in funzione del tasso di inflazione era al centro di un dibattito giurisprudenziale complesso nel quale lo Stato era parte ricevente.

62. L'adozione del decreto-legge n. 78/2010 ha fissato in maniera definitiva i termini del dibattito sottoposto alle autorità giudiziarie fornendo una interpretazione autentica della legge n. 210/1992 in un senso favorevole allo Stato in quanto questo testo precisava in particolare che l'IIS in causa non poteva essere rivalutata.

63. La Corte constata che a seguito di questo decreto-legge si sono verificate le seguenti situazioni:

- I ricorrenti che avevano ottenuto una decisione interna definitiva che riconosceva il diritto alla rivalutazione in causa si sono visti rifiutare tale rivalutazione a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010 o a partire dal 2011 (ricorrenti che fanno parte del gruppo 1);

- Per altri ricorrenti, la decisione che riconosceva il diritto alla rivalutazione dell'IIS non è mai stata eseguita (ricorrenti che fanno parte del gruppo 2);

- Alcuni ricorrenti i cui procedimenti per ottenere la rivalutazione dell'IIS erano pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010 hanno visto le loro richieste respinte (ricorrenti nn. 117, 124, 127, 128, 131 e 141 del gruppo n. 4) e i ricorrenti che hanno ottenuto una decisione di rigetto della loro richiesta di rivalutazione dell'IIS prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in questione hanno ritenuto di non impugnare queste decisioni in

ragione dell'entrata in vigore del citato decreto (ricorrenti nn. da 146 a 148 appartenenti al gruppo 4).

64. Pur considerando che la legge di interpretazione autentica in questione sia intervenuta in una materia oggetto di un contenzioso su vasta scala, si deve constatare che questa legge stabiliva dei criteri che determinavano l'esito dei procedimenti pendenti (ricorrenti nn. 117, 124, 127, 128, 131 e 141 del gruppo n. 4), privavano di effetto le decisioni favorevoli ai ricorrenti (gruppo n. 1), comportavano l'interruzione dell'esecuzione delle decisioni che erano per loro favorevoli (gruppo n. 2) (si veda, *mutatis mutandis*, *Brumărescu c. Romania*, sopra citata, §§ 56-62) e privavano di efficacia gli eventuali ricorsi proposti avverso le decisioni che rigettavano le domande di rivalutazione dell'IIS (ricorrenti nn. da 146 a 148 del gruppo 4). Ora, gli elementi del fascicolo, compresa la sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011, non permettono di far emergere che lo Stato, adottando questo decreto legge, perseguisse uno scopo diverso dalla preservazione dei suoi interessi economici. Questo scopo non può corrispondere a un «imperioso motivo di interesse generale», che peraltro il governo convenuto non invoca.

65. La Corte nota inoltre che, in questa sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato che questi stessi criteri erano contrari all'articolo 3 della Costituzione in quanto comportavano una disparità di trattamento tra due categorie di persone che beneficiavano dell'indennità prevista dalla legge n. 210/1992 (paragrafi 24 e seguenti *supra*).

66. In questo contesto, la Corte non può sottoscrivere la tesi del Governo secondo la quale l'adozione di detta sentenza, che aveva un effetto retroattivo e una portata *erga omnes*, ha definitivamente messo fine alla violazione addotta dai ricorrenti.

67. A titolo preliminare, si deve notare che questa sentenza, che conclude per la incostituzionalità del decreto-legge n. 78/2010 nella misura in cui questo prevedeva un trattamento discriminatorio tra due categorie di persone, verte su una soltanto delle diverse questioni sollevate dai ricorrenti nel caso di specie (ossia, uno degli aspetti del motivo di ricorso basato sull'articolo 14 della Convenzione, paragrafi 92 e seguenti *infra*).

68. Inoltre, per quanto riguarda gli effetti di questa sentenza sulla situazione dei ricorrenti, la Corte può constatare soltanto che i principi stabiliti dal decreto-legge n. 78/2010 persistevano nel loro caso, in quanto essi non hanno ottenuto la rivalutazione dell'IIS neanche dopo la data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale. I ricorrenti hanno prodotto dei documenti a sostegno delle loro affermazioni (paragrafo 34 *supra*).

69. In tal modo, le informazioni fornite dal Governo sul pagamento della somma corrispondente alla rivalutazione dell'IIS per una parte dei ricorrenti a partire dell'anno 2012 (paragrafo 40 *supra*) non tolgono nulla a questa constatazione. Queste informazioni non sono in effetti sostenute da alcun documento e, comunque, riguardano un dato periodo. Per di più, le informazioni supplementari richieste dal Governo alla Regione Veneto al fine di chiarire questo aspetto dei fatti della causa non sono state inviate alla Corte.

70. Tenuto conto di queste considerazioni, la Corte ritiene che l'adozione del decreto-legge n. 78/2010 abbia leso il principio della preminenza del diritto e il diritto dei ricorrenti a un processo equo sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione (*Maggio e altri c. Italia*, sopra citata, §§ 43-50). Ne consegue che le eccezioni preliminari sollevate dal Governo (paragrafi 43-47 *supra*) non possono essere accolte e che vi è stata violazione di questa disposizione.

71. Tenuto conto della constatazione di violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, la Corte ritiene che non si debba decidere sul motivo di ricorso basato sull'articolo 13 (*Papageorgiou c. Grecia*, sopra citata, §§ 50-51 e *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia*, sopra citata, § 74).

### III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE

72. I ricorrenti sostengono inoltre la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, argomentando che, senza rivalutazione, la somma dell'IIS è destinata a perdere progressivamente il suo valore in ragione della svalutazione monetaria. Peraltro, l'IIS rappresenterebbe tra il 90% e il 95% dell'importo complessivo dell'indennizzo.

L'articolo 1 del Protocollo n. 1 recita:

«Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

#### A. Sulla ricevibilità

73. La Corte rileva che questa parte del ricorso non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione e che non incorre in nessun altro motivo di irricevibilità. È quindi opportuno dichiararla ricevibile.

#### B. Sul merito

74. In base ad una perizia contabile, i ricorrenti indicano che quelli che fra loro hanno ottenuto una sentenza definitiva che riconosceva il loro diritto alla rivalutazione dell'IIS (ossia i ricorrenti che appartengono ai gruppi 1 e 2) sono privati tutti i mesi di circa 200 euro.

75. Inoltre, i ricorrenti che fanno parte dei gruppi 3, 4 e 5 percepiscono l'indennità senza rivalutazione o non dispongono in nessun caso di alcun ricorso giudiziario interno effettivo che permetterebbe loro di ottenere le somme in causa.

76. Il Governo non ha presentato osservazioni a tale riguardo.

*1. Sull'esistenza di un «bene» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.*

77. La Corte rammenta che, secondo la sua giurisprudenza, un ricorrente può dedurre violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 soltanto nella misura in cui le decisioni che contesta si riferiscono ai suoi «beni» nel senso di questa disposizione. La nozione di «beni» può ricomprendere sia «beni attuali» che valori patrimoniali, compresi, in alcune situazioni ben definite, dei crediti. Affinché un credito possa essere considerato un «valore patrimoniale» rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, occorre che il titolare del credito dimostri che quest'ultimo ha una base sufficiente nel diritto interno, per esempio che è confermato da una consolidata giurisprudenza. Una volta che ciò è acquisito, può entrare in gioco la nozione di «aspettativa legittima» (*Maurice c. Francia* [GC], n.11810/03, § 63, CEDU 2005-IX; *Kopecký c. Slovacchia* [GC], n. 44912/98, §§ 42-52, CEDU 2004-IX e *Agrati e altri c. Italia*, sopra citata, §§ 73-74)

78. Tenuto conto delle considerazioni esposte al paragrafo 63 *supra*, la Corte ritiene che sia indubbio che i ricorrenti che facevano parte dei gruppi 1 e 2 fossero titolari, prima che intervenisse il decreto-legge n. 78/2010, di un interesse patrimoniale che costituiva, se non un credito nei confronti della parte avversa, almeno una «aspettativa legittima» di poter ottenere il pagamento delle somme controverse e che costituiva quindi un «bene nel senso della prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si veda, in particolare, *Lecarpentier e altri c. Francia*,

n. 67847/01, § 38, 14 febbraio 2006, e *S.A. Dangeville c. Francia*, n. 36677/97, § 48, CEDU 2002-III). La Corte ritiene inoltre che i ricorrenti che facevano parte dei gruppi 3, 4 e 5, che hanno diritto all'indennità prevista dalla legge n. 210/1992, sono anche titolari di un interesse di questo tipo a partire dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011.

79. La Corte nota peraltro che, il 15 dicembre 2012, l'avvocato Massimo Dragone, difensore dei ricorrenti, ha inviato a nome di tutti una ingiunzione alle amministrazioni competenti (Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ULSS) al fine di ottenere, tra l'altro, il versamento della somma corrispondente alla rivalutazione dell'IIS, tenuto conto in particolare della sentenza che la Corte costituzionale aveva nel frattempo adottato e che questa ingiunzione è rimasta senza risposta.

80. L'articolo 1 del Protocollo n. 1 è dunque applicabile al caso di specie.

## 2. *Sull'esistenza di una ingerenza*

81. La Corte constata che il decreto-legge in causa, regolando definitivamente nel merito la questione e provocando l'interruzione dell'esecuzione delle decisioni favorevoli ai ricorrenti, ha comportato una ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni. La Corte deve dunque verificare se l'ingerenza denunciata sia giustificata dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

## 3. *Sulla giustificazione dell'ingerenza*

82. Pur supponendo che il decreto-legge contestato sia stato adottato per una causa di «pubblica utilità», nel senso della seconda frase del primo comma dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, la Corte rammenta che una ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve mantenere un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (si veda, fra altre, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, § 69, serie A n. 2) e che deve esistere un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito dalla misura che priva una persona della sua proprietà (*Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 38, serie A n. 332).

83. Nel caso di specie, in seguito all'adozione del decreto-legge n. 78/2010, i ricorrenti che precedentemente avevano ottenuto una decisione definitiva che riconosceva loro un diritto alla rivalutazione in causa sono stati privati del loro diritto o non hanno mai ottenuto l'esecuzione della decisione emessa in loro favore (ricorrenti appartenenti ai gruppi 1 e 2). Ad altri ricorrenti è stata respinta la richiesta da loro presentata al fine di ottenere questa rivalutazione prima che nel frattempo entrasse in vigore il decreto contestato (gruppo 4). Comunque sia, tutti i ricorrenti non hanno beneficiato della rivalutazione dell'IIS, neanche dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale.

84. In questo contesto, la Corte deve tener conto delle patologie di cui i ricorrenti sono o erano affetti, essendo sei di loro deceduti nel corso di questa procedura (paragrafo 31 *supra*). Essa attribuisce peraltro un'importanza particolare al fatto che, secondo le informazioni fornite dai ricorrenti - che non sono state smentite dal governo convenuto -, l'IIS rappresenta più del 90% dell'importo globale dell'indennizzo corrisposto agli interessati. Inoltre, quest'ultimo mira (o mirava) a coprire i costi dei trattamenti sanitari dei ricorrenti o dei loro *de cujus* e, come risulta dalla perizia medica inviata dai ricorrenti, l'aspettativa riguardante le possibilità di sopravvivenza e di guarigione in questi ultimi è (o era) strettamente collegata al beneficio degli indennizzi (paragrafo 33 *supra*).

85. Secondo la Corte, l'adozione del decreto-legge n. 78/2010 ha dunque fatto pesare «un carico anormale ed esorbitante» sui ricorrenti e la lesione ai loro beni ha assunto un carattere

sproporzionato, rompendo il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (si veda, *mutatis mutandis*, *Lecarpentier e altri*, sopra citata, §§ da 48 a 53, *Agrati e altri*, sopra citata, §§ 77-85).

86. Ne consegue che le eccezioni preliminari sollevate dal Governo (paragrafi 43-48 *supra*) non possono essere accolte e che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

#### IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 DELLA CONVENZIONE

87. Invocando l'articolo 2 della Convenzione, i ricorrenti sostengono che, senza la rivalutazione dell'IIS, l'importo percepito da essi stessi o dai loro *de cuius* è o era molto basso rispetto ai bisogni delle persone contagiate, tutte colpite da malattie gravi in termini di cure, visite mediche specializzate e assistenza sanitaria. Dal punto di vista di questo articolo, essi denunciano anche la violazione del loro diritto alla vita e alla salute. L'articolo 2 è così formulato:

«1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta
- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.»

88. I ricorrenti ribadiscono il loro motivo di ricorso e fanno valere che sei dei ricorrenti originari sono deceduti nel corso della procedura svoltasi dinanzi alla Corte.

89. Il Governo non ha presentato osservazioni.

90. La Corte nota che, così come formulato dai ricorrenti, è possibile analizzare questo motivo di ricorso dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, essendo chiaro che, libera di qualificare giuridicamente i fatti della causa, la Corte non è legata dalla qualificazione che viene loro attribuita dai ricorrenti o dai governi (*Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I).

91. Tenuto conto delle conclusioni alle quali è giunta al paragrafo 86 *supra*, la Corte ritiene che non sia necessario decidere nel caso di specie.

#### V. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 14 DELLA CONVENZIONE E 1 DEL PROTOCOLLO N. 12 ALLA CONVENZIONE

92. I ricorrenti lamentano la violazione dell'articolo 14 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione, sotto due aspetti.

a) Essi fanno valere che a differenza di loro, le persone che hanno subito un danno a seguito delle vaccinazioni obbligatorie o quelle affette dalla «sindrome da talidomide» beneficiano, secondo la legge n. 229/2005 e il decreto del Ministero del Lavoro n. 163/2009, della rivalutazione dell'IIS prevista dalla legge n. 210/1992.

b) I ricorrenti denunciano inoltre una discriminazione:

– tra quelli di loro che non hanno mai beneficiato della rivalutazione controversa e le persone che ne hanno beneficiato fino al 31 maggio 2010;

– tra quelli di loro per i quali la causa era ancora pendente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010 e le persone che hanno ottenuto una decisione interna definitiva che riconosceva il loro diritto alla rivalutazione in causa prima di questa data;

– tra quelli di loro che sono privati della rivalutazione dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010 e le persone che non hanno perduto questo beneficio.

Gli articoli in causa sono così formulati:

#### **Articolo 14 della Convenzione**

«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.»

#### **Articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione**

«1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1. »

### **A. Sulla ricevibilità**

93. Per quanto riguarda il motivo di ricorso relativo all'articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione, la Corte rileva immediatamente che questo Protocollo, firmato dal governo convenuto il 4 novembre 2000, non è stato ancora ratificato dall'Italia. Questa parte del ricorso deve dunque essere rigettata per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione, in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

94. Per quanto riguarda il motivo di ricorso relativo all'articolo 14 della Convenzione, la Corte rileva che i ricorrenti invocano questo motivo in combinato disposto con l'articolo 2 della Convenzione. Tenuto conto della sua conclusione secondo la quale è possibile esaminare quest'ultimo motivo sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, la Corte ritiene che la doglianza dei ricorrenti basata sull'articolo 14 della Convenzione debba essere esaminata congiuntamente con quest'ultimo articolo.

**95. Per quanto riguarda i diversi aspetti di questo motivo di ricorso, la Corte rileva innanzitutto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 293/2011, ha concluso che nel caso di specie non poteva essere rilevata alcuna disparità tra i ricorrenti e le persone che avevano subito un danno a seguito di vaccinazioni obbligatorie.**

**96. In questo contesto, l'alta giurisdizione ha rinviato alla sua sentenza n. 423/2000, nella quale aveva ritenuto che la vaccinazione obbligatoria, che derivava dall'esistenza di un interesse pubblico alla salute collettiva, implicasse che la collettività partecipasse alle difficoltà nelle quali poteva trovarsi un individuo che aveva cooperato al perseguimento di tale interesse. Secondo la Corte costituzionale, lo stesso non poteva valere per le persone infettate a seguito di trasfusioni, per le quali non poteva essere imposto un obbligo generale di solidarietà della società.**

**97. La Corte non ravvisa validi motivi per concludere diversamente nel caso di specie. Condivide quindi il parere dei giudici nazionali secondo il quale le due categorie di persone in questione non sono in una situazione paragonabile. Di conseguenza, rigetta questa parte del ricorso in quanto manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.**

98. Per il resto, la Corte rileva che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione e che non incorre in nessun altro motivo di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

### **B. Nel merito**

99. I ricorrenti sostengono in primo luogo che, se la sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011 ha eliminato la discriminazione esistente tra i ricorrenti e le persone affette dalla «sindrome da talidomide», così non è per la discriminazione tra i ricorrenti e le persone che hanno subito un danno a seguito di vaccinazioni obbligatorie, in quanto queste ultime beneficiano infatti della rivalutazione dell'IIS prevista dalla legge n. 210/1992.

100. Il Governo non ha formulato osservazioni su questo punto.

101. La Corte osserva in primo luogo che, per quanto riguarda la discriminazione esistente tra i ricorrenti e le persone affette dalla «sindrome da talidomide», la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale questo aspetto del decreto-legge n. 78/2010 nella sentenza n. 293/2011. Resta comunque il fatto che, allo stato attuale delle cose, questa sentenza è rimasta priva di effetto nei confronti dei ricorrenti.

102. Infine per quanto riguarda il secondo aspetto del motivo sollevato dai ricorrenti (paragrafo 92, lettera b, *supra*), la Corte non può che sottoscrivere la tesi dei ricorrenti secondo la quale l'entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010 ha comportato una disparità per quanto riguarda il beneficio della rivalutazione dell'IIS tra persone che, titolari dell'indennità prevista dalla legge n. 210/1992, si trovano in una situazione paragonabile.

103. Tenuto conto anche delle considerazioni sopra esposte, in particolare della sua constatazione di violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, la Corte ritiene che l'articolo 14 non sia stato rispettato per quanto riguarda questa parte del motivo di ricorso. Ne consegue che le eccezioni preliminari sollevate dal Governo (paragrafi 43-48 *supra*) non possono essere accolte e che vi è stata violazione di questa disposizione.

## VI. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 17 DELLA CONVENZIONE

104. I ricorrenti sostengono che la situazione da essi denunciata viola anche il principio di divieto dell'abuso di diritto, garantito dall'articolo 17 della Convenzione. Questo articolo è così formulato:

«Nessuna disposizione della (...) Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.»

105. La Corte constata che i ricorrenti non hanno sufficientemente sostenuto questo motivo e ritiene che debba dunque essere dichiarato irricevibile in quanto manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

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

106. 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

107. Il Governo sostiene che sia l'applicazione della procedura della «sentenza pilota» che il trattamento prioritario accordato a questa causa non costituiscono misure appropriate al caso di specie. Secondo il Governo sarebbe stato preferibile che la Corte avesse invitato i ricorrenti a fornire informazioni sull'esistenza di una procedura interna che avrebbe potuto

evitare o correggere le denunciate violazioni della Convenzione e, eventualmente, avesse sospeso l'esame del ricorso.

108. I ricorrenti non si oppongono all'applicazione della procedura «pilota», a meno che quest'ultima non comporti la sospensione dell'esame della presente causa.

## **B. Valutazione della Corte**

### *1. Principi generali pertinenti*

109. Al fine di agevolare l'effettiva attuazione delle sue sentenze, la Corte può adottare la procedura della «sentenza pilota» che le permette di far emergere chiaramente nelle sue sentenze l'esistenza di problemi strutturali all'origine delle violazioni e di indicare le misure o le azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà prendere per porvi rimedio (*Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, §§ 189-194 e il suo dispositivo, CEDU 2004-V e *Hutten-Czapska c. Polonia* [GC], n. 35014/97, §§ 231-239 e il suo dispositivo, CEDU 2006-VIII).

110. La procedura della «sentenza pilota» si propone 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 di modo che la Corte non debba reiterare la sua constatazione di violazione in una lunga serie di cause simili (*Bourdov c. Russia (n. 2)*, n. 33509/04, § 127, CEDU-2009 e *Broniowski*, sopra citata, § 193).

111. Questa procedura si propone di facilitare la risoluzione più rapida ed efficace 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)). Se deve tendere principalmente alla risoluzione di tali malfunzionamenti, l'azione dello Stato convenuto può anche comprendere l'adozione di soluzioni *ad hoc* quali le composizioni amichevoli con i ricorrenti o le offerte unilaterali d'indennizzo, in conformità con le esigenze della Convenzione (*Bourdov (n. 2)*, sopra citata, § 127).

### *2. Applicazione al caso di specie dei principi summenzionati*

#### **a) Sull'esistenza di una situazione che richiede l'applicazione della procedura della «sentenza pilota» nel caso di specie**

112. La Corte rileva che, come riconosce il Governo, migliaia di persone hanno presentato dei ricorsi interni per ottenere la rivalutazione dell'IIS (paragrafo 43 *supra*). Inoltre essa constata di aver ricevuto numerosi ricorsi aventi lo stesso oggetto della presente causa<sup>12</sup>. La questione in esame riguarda peraltro potenzialmente ogni persona infettata a seguito di trasfusioni sanguigne che benefici dell'indennità prevista dalla legge n. 210/1992.

**113. Non vi è dubbio quindi che le violazioni dei diritti dei ricorrenti che la Corte ha constatato nel caso di specie non riguardano casi isolati, ma sono il risultato di un problema sistemico che deriva soprattutto dal mancato riconoscimento da parte delle autorità competenti della rivalutazione dell'IIS, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011 (si veda, *mutatis mutandis*, *Hutten-Czapska c. Polonia*, sopra citata, § 237).**

114. Questa situazione che riguarda o che può riguardare ancora in futuro numerose altre persone, costituisce una prassi incompatibile con la Convenzione.

115. 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

<sup>12</sup> Circa cinquanta ricorsi, ciascuno dei quali è presentato da gruppi di ricorrenti, sono stati proposti alla Corte, per un totale di circa un migliaio di ricorrenti.



numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dar luogo (*Maria Atanasiu e altri c. Romania*, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 217-218, 12 ottobre 2010 e *Torreggiani e altri c. Italia*, nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, §§ 90, 8 gennaio 2013). Essa sottolinea anche che è necessario offrire con urgenza alle persone interessate una riparazione appropriata su scala nazionale (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, §§ 129-130).

#### b) Misure di carattere generale

116. 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 c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII).

117. Rileva anche che, una volta individuata la carenza strutturale, spetta alle autorità nazionali adottare, retroattivamente se occorre, le misure correttive necessarie (*Broniowski*, sopra citata, § 193).

118. Nel caso di specie, la Corte nota che comunque il Governo ha riconosciuto l'effetto retroattivo e la portata *erga omnes* della sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011 (paragrafo 45 *supra*).

**119. Peraltro, con la sua ordinanza n. 10769 del 21 giugno 2012 la Corte di cassazione (paragrafo 29 *supra*) ha chiarito che la sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011 doveva essere interpretata nel senso di avere effetto retroattivo anche per il periodo anteriore al 28 dicembre 2007, data di entrata in vigore della legge che garantisce il beneficio dell'indennità prevista dalla legge n. 210/1992 alle persone affette dalla «sindrome da talidomide».**

120. Alla luce di questi elementi, la Corte invita lo Stato convenuto a fissare, entro sei mesi dal giorno in cui la presente sentenza diverrà definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, in collaborazione con il Comitato dei Ministri, un termine inderogabile entro il quale si impegni a garantire, con misure legali e amministrative appropriate, la realizzazione rapida ed effettiva dei diritti in questione (si veda *mutatis mutandis*, *Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08, § 234, 10 gennaio 2012). Il Governo italiano è chiamato soprattutto a pagare entro il termine stabilito, un importo corrispondente alla rivalutazione dell'IIS ad ogni persona che beneficia dell'indennità prevista dalla legge n. 210/1992, a partire dal momento in cui è stata riconosciuta a quest'ultima, indipendentemente dal fatto che l'interessato abbia o meno avviato una procedura volta ad ottenere tale indennità.

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

121. La Corte rammenta di potersi pronunciare, nella sentenza pilota, sulla procedura da seguire nell'esame di tutte le cause simili (si veda *Xenides-Arestis c. Turchia*, n. 46347/99, § 50, 22 dicembre 2005).

122. A tale proposito, essa decide che in attesa che le autorità interne adottino le misure necessarie sul piano nazionale entro il termine che per questo sarà fissato secondo le modalità indicate al precedente paragrafo 120, l'esame dei ricorsi non comunicati che hanno lo stesso oggetto della presente causa sarà rinviato per un 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 una composizione amichevole tra le parti o ad una risoluzione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione.

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

123. 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.».

124. I ricorrenti richiedono in totale 1.144.555,63 EUR per danno materiale più un importo complessivo di 8.890.200 EUR per il danno morale che avrebbero subito. Le somme richieste per ciascuno dei ricorrenti sono indicate nell'elenco allegato alla presente sentenza.

125. Per quanto riguarda il calcolo del danno materiale, i ricorrenti hanno utilizzato una perizia contabile (che attesta l'ammontare della rivalutazione calcolata secondo il tasso di inflazione programmato). Per quanto riguarda il danno morale, i ricorrenti hanno determinato un importo di base al quale hanno applicato una percentuale di maggiorazione che varia in funzione di più fattori (quali, ad esempio, la gravità della patologia da cui sono affetti, le prospettive di decesso o il fatto di essere stati contagiati in età precoce).

126. Il Governo indica di non essere in grado di contraddire con precisione le somme indicate dai ricorrenti a titolo di danno materiale entro i termini fissati dalla Corte e ritiene eccessiva la richiesta per il danno morale.

127. I ricorrenti richiedono anche 1.000 EUR ciascuno per le spese affrontate dinanzi alla Corte oltre al rimborso delle spese sostenute da quelli di loro che hanno avviato procedure interne. I ricorrenti hanno prodotto copia delle fatture che vi si riferiscono.

128. Il Governo indica che non dovrebbe essere accordata alcuna somma per le spese, tenuto conto soprattutto del fatto che alcuni dei ricorrenti sono in situazioni simili.

129. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non sia istruita, di conseguenza la riserva e fisserà la procedura successiva, tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti giungano ad un accordo e alla luce di qualsiasi misura che il governo convenuto potrebbe prendere in esecuzione della presente sentenza (si veda, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, sopra citata, § 198).

### PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ

1. *Unisce all'esame sul merito* le eccezioni preliminari sollevate dal Governo e le rigetta;
2. *Dichiara* il ricorso ricevibile per quanto riguarda il motivo basato sull'articolo 6 § 1 della Convenzione relativamente ai ricorrenti appartenenti ai gruppi 1 (ricorrenti nn. da 1 a 102), 2 (ricorrenti nn. da 102 a 112) e 4 (ricorrenti nn. da 146 a 148 e nn. 117, 124, 127, 128, 131 e 141);
3. *Dichiara* il ricorso ricevibile per quanto riguarda il motivo basato sull'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
4. *Dichiara* non doversi esaminare il motivo basato sull'articolo 2 della Convenzione,
5. *Dichiara* non doversi esaminare il motivo basato sull'articolo 13 della Convenzione;
6. *Dichiara* il ricorso ricevibile per quanto riguarda il motivo basato sull'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, eccetto la parte della doglianza che riguarda la asserita discriminazione tra i ricorrenti e le persone che hanno subito un danno a seguito di vaccinazioni obbligatorie;

7. *Dichiara* il ricorso irricevibile per il resto;
8. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
9. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
10. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
11. *Dichiara* che lo Stato convenuto dovrà fissare, entro sei mesi a partire dal giorno in cui la presente sentenza diverrà definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, di concerto con il Comitato dei Ministri, un termine obbligatorio entro il quale si impegnerà a garantire, con misure legali e amministrative appropriate, la realizzazione effettiva e rapida dei diritti in questione, in particolare tramite il pagamento della rivalutazione dell'IIS a ogni persona cui era stata riconosciuta l'indennità prevista dalla legge n. 210/1992 a partire dal momento in cui quest'ultima le è stata riconosciuta e indipendentemente dal fatto che l'interessato abbia o meno avviato un procedimento volto ad ottenerla.
12. *Dichiara* che nell'attesa che vengano adottate le misure di cui sopra, la Corte rinvierà la procedura in tutte le cause non ancora comunicate aventi lo stesso oggetto della presente causa per un periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo in seguito ad una composizione amichevole tra le parti o ad una risoluzione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione.
13. *Dichiara* che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è istruita. Di conseguenza:
  - a) la *riserva* per intero;
  - b) *invita* il Governo e i ricorrenti a inviarle per iscritto, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni su questa questione e in particolare a darle conoscenza di qualsiasi accordo cui essi potranno giungere;
  - c) *riserva* la procedura successiva e *incarica* il presidente della camera di fissarla all'occorrenza.

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

Stanley Naismith  
Cancelliere

Danutė Jočienė  
Presidente

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

*b) Belpietro c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 24 settembre 2013 (ric.*

n. 43612/10)

**Condanna di un direttore di un giornale a pena detentiva sospesa per la pubblicazione di un articolo diffamatorio: *violazione***

*In fatto* – All’epoca dei fatti, il ricorrente era il direttore del quotidiano *Il Giornale*. Nel 2004 quest’ultimo pubblicava un articolo, a firma di un senatore, che chiamava in causa diversi magistrati. Ritenendo che l’articolo in questione recasse pregiudizio alla loro reputazione, due procuratori sporgevano querela per diffamazione a carico del senatore e del ricorrente. Quest’ultimo veniva condannato al risarcimento danni per un importo totale di 110.000 EUR e a quattro mesi di reclusione, sospesa in via condizionale.

*In diritto* - Articolo 10: La condanna del ricorrente ha costituito un’ingerenza nel diritto alla libertà di espressione. Detta ingerenza era prevista dalla legge e poteva rispondere allo scopo legittimo della tutela della reputazione o dei diritti dei due procuratori.

L’articolo del senatore riguardava un argomento di interesse generale, vale a dire i rapporti tra procura e carabinieri di Palermo in un settore delicato come quello della lotta alla mafia. Quanto al contenuto dell’articolo contestato, si trattava di gravi accuse contro funzionari dello Stato, non suffragate da elementi oggettivi. Sotto questo aspetto, la presente causa è analoga alla causa *Perna*<sup>13</sup>. Mentre la causa *Perna* concerneva la condanna dell’autore dell’articolo, la presente causa riguarda la condanna del direttore del giornale, sul quale l’articolo è stato pubblicato, per aver omesso di esercitare il controllo necessario alla prevenzione dei reati commessi a mezzo stampa. Lo status di senatore dell’autore dell’articolo non esentava il ricorrente dal suo dovere di controllo, considerati in particolare i precedenti del senatore, già più volte condannato in via definitiva per diffamazione. Occorre altresì considerare che il direttore di un giornale è responsabile del modo in cui un articolo è presentato e dell’importanza attribuita al medesimo nel contesto della pubblicazione. Nel caso di specie, la presentazione grafica contribuiva ad avvalorare presso i lettori le tesi esposte nell’articolo, incluse quelle che potevano costituire un attacco alla reputazione professionale dei magistrati della procura. Conseguentemente, la condanna del ricorrente non era di per sé contraria all’articolo 10 della Convenzione.

<sup>13</sup> *Perna c. Italia* [GC], 48898/99, 6 maggio 2003, Bollettino d’informazione 53.

Ciononostante, la natura e la gravità delle pene inflitte costituiscono ulteriori elementi da prendere in considerazione ai fini della valutazione sulla proporzionalità dell'ingerenza. Nel caso di specie, oltre al risarcimento danni, il ricorrente è stato condannato a quattro mesi di reclusione. Sebbene la sanzione sia stata sospesa in via condizionale, l'irrogazione di una pena detentiva può esercitare un notevole effetto deterrente. D'altronde, il presente caso, relativo ad un'omissione di controllo nell'ambito di un fatto di diffamazione, non era caratterizzato da circostanze eccezionali che giustificassero il ricorso ad una sanzione così severa. Nella causa *Perna* era stata inflitta una semplice pena pecuniaria. Di conseguenza, l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione del ricorrente non era proporzionata ai legittimi scopi perseguiti.

*Conclusioni*: violazione (unanimità).

Articolo 41: 10.000 EUR per danno morale.

*[Traduzione dal Bollettino n. 166 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

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

*c) De Luca c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 24 settembre 2013 (ric. n. 43870/04)*

#### **Impossibilità di recuperare un credito riconosciuto da una sentenza definitiva nei confronti di un ente locale: *violazione***

*In fatto* – Nel dicembre 1993 il comune di Benevento dichiarò lo stato di dissesto. La gestione finanziaria del comune fu quindi affidata ad un organo straordinario di liquidazione («l'OSL»). In precedenza, con sentenza del novembre 2003, il ricorrente aveva ottenuto dal tribunale di Benevento la condanna del comune a versargli un risarcimento dell'importo di 17.604,46 EUR, al quale si aggiungevano gli interessi legali e una somma a titolo di compensazione dell'inflazione. Tuttavia, un decreto dell'agosto 2000 prevedeva che, a decorrere dalla dichiarazione di dissesto e fino all'approvazione del rendiconto, non potesse essere intentata o proseguita alcuna azione esecutiva relativamente ai crediti riportati nell'elenco stilato dall'OSL. Parimenti, all'ente in stato di dissesto non potevano essere richiesti su tali crediti interessi legali o una compensazione per l'inflazione. Nel giugno 2005 l'OSL riconobbe l'esistenza di un debito del comune nei confronti del ricorrente per l'importo di 42.028,58 EUR. Nel febbraio 2006 esso propose al ricorrente una composizione

amichevole della causa, offrendogli il versamento di una somma corrispondente all'80% del suo credito. Il ricorrente rifiutò l'offerta.

*In diritto* – Articolo 1 del Protocollo n. 1: A seguito della dichiarazione di dissesto, il ricorrente si è trovato nell'impossibilità di intentare un'azione esecutiva contro il comune di Benevento e quest'ultimo non ha pagato il suo debito, pregiudicando il diritto del ricorrente al rispetto dei beni. Con la mancata esecuzione della sentenza del tribunale di Benevento le autorità nazionali hanno impedito al ricorrente di ricevere la somma che poteva ragionevolmente sperare di ottenere. È vero che l'OSL ha proposto al ricorrente una composizione amichevole, grazie alla quale l'interessato avrebbe potuto ottenere il versamento di una somma corrispondente all'80% del suo credito; rimane comunque il fatto che, accettando l'offerta, il ricorrente avrebbe perso il 20% del suo credito e avrebbe dovuto rinunciare agli interessi legali e alla somma per compensazione dell'inflazione sull'importo dovutogli. Il Governo ha giustificato tale ingerenza nell'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto dei beni con lo stato di dissesto del comune e la volontà di garantire a tutti i creditori un uguale trattamento nel recupero dei loro crediti. Tuttavia, la mancanza di risorse di un comune non può giustificare il fatto che quest'ultimo ometta di adempiere agli obblighi derivanti da una sentenza definitiva emessa nei suoi confronti. Si deve notare che si tratta, nella fattispecie, del debito di un ente locale, e dunque di un organo dello Stato, derivante dalla sua condanna al pagamento di un risarcimento con una decisione giudiziaria. Su questo punto la presente causa differisce dalla causa *Bäck c. Finlandia*, in cui veniva messa in discussione una politica sociale volta a ridurre, in futuro, le retribuzioni e le pensioni dei funzionari.

*Conclusione*: violazione (unanimità).

Articolo 41: 50.000 EUR per danno materiale e danno morale.

(Si veda *Bäck c. Finlandia*, n. 37598/97, 20 settembre 2004, Bollettino d'informazione 66).

*[Traduzione dal Bollettino n. 166 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

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

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

*a) K.A.B. c. Svezia – Quinta sezione, sentenza del 5 settembre 2013 (ric. n. 886/11)*

**Prevista espulsione di un richiedente asilo verso la Somalia, dove la situazione generale è migliorata: *l'espulsione non comporterebbe violazione***

*In fatto* – Il ricorrente è un cittadino somalo, nato nel 1960. È originario di Mogadiscio (Somalia). Al suo arrivo in Svezia nell'aprile 2009, ha fatto richiesta di asilo, poiché era fuggito dalla Somalia in quanto perseguitato dai tribunali islamici di Al-Shabaab, un gruppo islamista, dato che aveva lavorato per l'Organizzazione American Friend Service Community dal 1992 al 2005. Aveva quindi ricevuto delle telefonate minatorie che gli ordinavano di smettere di propagandare il cristianesimo. È stato quindi ascoltato dalla commissione svedese d'immigrazione, che l'ha interrogato in cinque occasioni e dalla Corte svedese d'immigrazione, che ha tenuto un'udienza sul suo caso. Ha ricevuto assistenza dal consiglio giuridico, che gli ha concesso di sottoscrivere delle dichiarazioni scritte.

Entrambe le autorità hanno rifiutato la richiesta d'asilo, concludendo che il ricorrente non era stato in grado di provare che le sue paure di essere perseguitato fossero fondate. In particolare si è ritenuto le dichiarazioni rese con riguardo al lavoro per l'organizzazione American Friend Service Community e alle conseguenti minacce ricevute dal tribunale islamico Al-Shabaab, fossero all'evidenza troppo vaghe. Sono stati anche riscontrati problemi in merito alla credibilità delle dichiarazioni medesime, rivelandosi soprattutto che il ricorrente non era stato in grado di provare di avere effettivamente vissuto in Mogadiscio negli anni immediatamente precedenti al trasferimento dalla Somalia nel 2009, (periodo in cui dovrebbe aver ricevuto le minacce) e ci sono delle discrepanze tra le dichiarazioni da lui fatte e quelle dei suoi parenti, riguardanti la residenza attuale del ricorrente stesso.

Nel luglio 2010 il tribunale d'immigrazione ha rifiutato al ricorrente l'autorizzazione a presentare ricorso

Le seguenti richieste per il rinnovo del controllo del permesso di soggiorno sono state rifiutate in maniera definitiva nel luglio del 2011. Nel frattempo, nel gennaio 2011, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha applicato una misura provvisoria al caso del ricorrente, richiedendo al governo svedese di non trasferirlo in Somalia fino a nuovo ordine.

Invocati gli artt. 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto dei trattamenti e pene inumani e degradanti) il ricorrente dichiara che il suo trasferimento dalla Svezia verso la Somalia lo esporrebbe al rischio reale di essere ucciso o di subire aggressione da parte di Al-Shabaab.

*In diritto:* Articoli 2 e 3 (rischio per il richiedente di venire ucciso e/o esposto a trattamenti inumani e degradanti)

La Corte ha constatato che le autorità svedesi hanno intenzione d'espellere il ricorrente verso la Somalia. La corte stessa ritiene che il ricorrente non possa andare in parti del territorio somalo diverse da Mogadiscio, sua città d'origine, dove ha domicilio e dove risiede la moglie. Per essere ammesso in luoghi diversi della Somalia e stabilirvisi, esso dovrebbe avere legami più forti (come ad esempio l'appartenenza al clan somalo Isaaq) rispetto a quello che attualmente ha con il Mogadiscio e che appartiene al clan Sheikal.

Nel 2011 la Corte aveva constatato nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (nn.8319/07 e 11449/07, il 28 giugno 2011) che il livello di criminalità in Mogadiscio era di tale entità che chiunque nella città era esposto a rischio di trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione europea.

Ad ogni modo, stando alle più recenti informazioni sulla Somalia, la Corte conclude nella fattispecie che la situazione in materia di sicurezza è migliorata a Mogadiscio dal 2011 agli inizi del 2012 e che il livello generale di violenza in città è diminuito. E in particolare, Al-Shabaab non ha più potere nella città e non ci sono più fronti di combattimento né bombardamenti e il numero delle vittime tra i civili è diminuito.

La situazione dei diritti dell'uomo e della sicurezza continua comunque ad essere preoccupante, delicata e ad ogni modo imprevedibile, ma al momento non è tale da esporre tutte le persone presenti in Mogadiscio a rischio di essere uccisi o essere sottoposti a maltrattamenti inumani e degradanti.

Infine, considerata la situazione personale del ricorrente, la Corte ha notato che i ricorsi di quest'ultimo dovrebbero essere esaminati più attentamente dalle autorità svedesi per l'immigrazione, le quali possono trarre ulteriori ragioni per le conclusioni. La Corte concorda con le autorità svedesi che un notevole numero di prove presentate dal ricorrente sono credibili, in quanto ha vissuto in Mogadiscio prima di abbandonarla nel 2009, periodo nel quale hanno avuto luogo le minacce telefoniche. D'altronde la Corte trova sorprendente che Al-Shabaab abbia intenzioni ostili contro il ricorrente considerando che egli ha smesso di lavorare per l'American Friend Service Community. Inoltre, le osservazioni del ricorrente sul suo lavoro per tale organizzazione sono vaghe. Infine il ricorrente non appartiene ad alcun gruppo che rischia di essere preso di mira da Al-Shabaab e possiede una abitazione a Mogadiscio (dove risiede la moglie).



La Corte stabilisce che il ricorrente non è stato in grado di provare in maniera plausibile il rischio di essere ucciso o essere soggetto a trattamenti inumani e degradanti al suo ritorno.

*Conclusion:* la Svezia non violerà l'art. 3 in caso di espulsione del richiedente verso Mogadiscio.

*Opinioni separate*

I giudici Zupančič e Power Ford hanno espresso un'opinione dissenziente comune, che è allegata alla sentenza.

*[Traduzione dal Bollettino n. 166 curata dagli stagisti presso il CED della Corte di Cassazione]*

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

*b) H.W c. Germania – Quinta sezione, sentenza del 19 settembre 2013 (ric. n. 17167/11)*

**Adozione, 27 giorni dopo la decorrenza del termine legale, di una decisione di mantenimento in detenzione preventiva: *violazione*. Mancata richiesta di nuove perizie psichiatriche prima dell'adozione di una decisione di mantenimento in detenzione preventiva: *violazione***

*In fatto* - Nel novembre 1997, il ricorrente fu condannato per una serie di reati, fra cui la violenza sessuale, alla pena di nove anni e sei mesi di reclusione. Contestualmente, la corte decidente ordinò la sua carcerazione preventiva, ritenendo che egli soffrisse di un disturbo della personalità e avesse una propensione alla commissione di gravi reati, che lo rendeva socialmente pericoloso.

Nel novembre 2009, dopo aver scontato l'intera pena ed essere stato mantenuto in regime di carcerazione preventiva per quasi due anni, le corti interne iniziarono un procedimento volto al riesame della perdurante necessità della carcerazione preventiva, in quanto il limite temporale di due anni fissato dalla legge per un tale riesame sarebbe spirato il 24 dicembre 2009. Il 20 gennaio 2010, dopo aver consultato il fascicolo del suo caso e il suo legale, una corte regionale confermò la misura detentiva, ritenendo verosimile che egli avrebbe commesso nuovi reati se fosse stato liberato. La decisione fu confermata il 16 settembre 2010, quando la Corte costituzionale decise di non esaminare nel merito il ricorso costituzionale presentato dal ricorrente.

Nel suo ricorso alla Corte europea, il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 5, par. 1, della Convenzione per non avere le corti interne rispettato il limite legale per il riesame e per aver confermato la misura detentiva senza ordinare una nuova perizia psichiatrica.

*In diritto – Art. 5 § 1*

*(a) Mancato rispetto del termine legale per il riesame.*

L'ordine di mantenimento della carcerazione preventiva del ricorrente è stato emesso 27 giorni dopo la scadenza del limite temporale di due anni fissato dalla legge. Mentre la Corte è disposta a riconoscere che, ciononostante, la detenzione sia rimasta legittima in riferimento al diritto interno, essa deve tuttavia procedere a determinare se questa sia stata arbitraria. Rilevanti, sul punto, sono la rapidità con la quale le corti interne avevano emesso un nuovo ordine di carcerazione dopo la scadenza di quello precedente, l'esistenza di adeguate garanzie contro l'irragionevole ritardo, la complessità del procedimento e la condotta del ricorrente.

Un ritardo di quasi un mese è al limite massimo di quello che può considerarsi un ritardo ragionevole, ma ciò dipende da tutte le circostanze. È rilevante che il ricorrente non avesse contribuito al ritardo (anzi, si era informato circa i progressi) e si era chiaramente opposto a che il procedimento di riesame si prolungasse oltre il limite temporale dei due anni.

Secondo la Corte, i ritardi nel procedimento di riesame erano stati causati principalmente dalla circostanza che le autorità interne lo avevano iniziato tardivamente, solo sei settimane prima della scadenza del termine, e che le principali fasi procedurali – come la nomina del difensore del ricorrente, il permesso di accedere al fascicolo del ricorrente, la fissazione dell'udienza – non si erano tenute prima che il termine fosse già spirato. Inoltre, non vi era stata alcuna imprevedibile complessità nel procedimento. Infine, non sono state poste in essere garanzie sufficientemente chiare al fine di assicurare che la decisione sul rilascio del ricorrente non fosse presa con un ritardo irragionevole. Il margine applicato dalle corti interne – nel caso il procedimento di riesame rivelasse una “evidente irregolarità” – è stato troppo ristretto e non è riuscito a garantire una protezione sufficiente. Pertanto, la detenzione del ricorrente fra il 24 dicembre 2009 e il 20 gennaio 2010 è stata arbitraria e, quindi, illegittima.

*(b) Mancata richiesta di evidenze/prove mediche aggiornate*

Le corti interne avevano in mano alcuni elementi dai quali desumere la perdurante probabilità che il ricorrente avrebbe commesso altri reati se fosse stato rilasciato e che permaneva la sua pericolosità sociale. Egli era stato condannato per reati sessuali

particolarmente gravi e, siccome dichiarò che sarebbe stato disposto a lavorare solo con uno psichiatra di cui potersi fidare, non si era sottoposto al trattamento psico-terapeutico che la perizia psichiatrica disponibile al momento della sua condanna aveva indicato come necessario.

La Corte rileva che, ad ogni modo, poiché erano trascorsi più di dodici anni e mezzo da quanto le corti interne avevano accertato la pericolosità sociale del ricorrente basandosi sul parere di un esperto medico, sarebbero stato necessario un nuovo parere per confermarne la perdurante pericolosità. Inoltre, diversi elementi significativi riguardanti lo sviluppo della personalità del ricorrente in carcere, e quindi la sua pericolosità, erano rimasti oscuri. In particolare, non era stata esaminata la questione, sollevata dalle autorità penitenziarie, se la crescente età del ricorrente, così come i suoi contatti con il servizio di consulenza psicologica, avessero avviato cambiamenti nella sua personalità, che avrebbe potuto essere perseguiti con una nuova terapia. Era anche significativo che il ricorrente fosse stato detenuto per un tempo considerevole in un carcere nel quale era apparso che non ci fossero mezzi per superare l'impasse che si era creato e assicurare la sua cooperazione con il personale penitenziario. In questa situazione, sarebbe stato molto importante rivolgersi ad un esperto esterno per ottenere nuove proposte per avviare le terapie necessarie. A tal proposito, la Corte ricorda che la decisione di non rilasciare un carcerato poiché costituisce ancora una minaccia per la sicurezza pubblica, può porsi in contrasto con gli stessi obiettivi dell'ordine di carcerazione preventiva qualora il soggetto colpito sia stato privato dei mezzi, come un'adeguata terapia, per dimostrare che non era più pericoloso.

Di conseguenza, in assenza di un nuovo parere medico sulla necessità di mantenere la carcerazione preventiva, non sussisteva più una sufficiente connessione causale, in relazione agli scopi della lettera a) dell'articolo 5, § 1, tra la condanna penale del ricorrente pronunciata dal giudice nel 1997 e la sua perdurante carcerazione ordinata il 20 gennaio 2010.

*Conclusioni:* violazione (all'unanimità)

*Articolo 41:* €5.000 per danni non patrimoniali

[Traduzione dal Bollettino n. 166]

#### **Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

*c) ASBL Chiesa di Scientology c. Belgio – Quinta sezione, decisione del 19 settembre 2013 (ric. n. 43075/08)*

**Dichiarazioni pubbliche rilasciate dalle autorità belghe nel corso dell'indagine che riguardava la Chiesa di Scientology: *irricevibilità per manifesta infondatezza***

*In fatto* - La ricorrente, ASBL Chiesa di Scientology, è una persona giuridica nel diritto belga, in quanto la sede sociale si trova a Bruxelles (Belgio). Nel 1997, fu aperta una indagine contro di essa per frode e appropriazione indebita. Tra il 1999 e il 2007, diversi quotidiani belgi hanno pubblicato degli articoli sulle dichiarazioni di alcuni funzionari del pubblico ministero riguardanti la ricorrente. Quindi invocata la violazione del diritto alla presunzione d'innocenza tale associazione, in seguito, ha presentato cinque querele contro ignoti costituendosi parte civile, le quali sono state sistematicamente archiviate senza ulteriori iniziative da parte delle autorità.

Nel frattempo, nel 2007, la ricorrente aveva anche avanzato delle accuse alla Corte d'appello, ma la relativa azione penale – basata sul fatto che le dichiarazioni del pubblico ministero rilasciate alla stampa costituendo violazione del segreto istruttorio, avrebbero leso la presunzione d'innocenza e il diritto ad un equo processo - è stata dichiarata inammissibile. Nel 2007 il ricorso fu dichiarato ammissibile, ma non fondato e il successivo ricorso per cassazione fu respinto nel 2008. L'udienza in camera di consiglio per il regolamento della procedura fu aggiornata al 2010. Dalle informazioni che risultano dalle osservazioni delle parti, il regolamento della procedura non risulta ancora concluso.

Invocato l'art. 6 § 1 la Chiesa di Scientology si lamenta della violazione del suo diritto ad un equo processo, in quanto il pubblico ministero avrebbe reso pubbliche delle proprie opinioni sui fatti che le sono stati addebitati prima che la requisitoria fosse presentata come previsto dalle procedure.

In relazione all'art. 6 § 2, essa dichiara inoltre che il pubblico ministero avrebbe fatto delle dichiarazioni pubbliche che manifestavano il suo convincimento nel senso della colpevolezza in violazione della presunzione d'innocenza.

*In diritto - Articolo 6 § 1:* La Corte fa presente che l'equità di un processo è da valutare con riguardo al processo stesso assunto nella sua globalità. Pertanto, com'è noto, in linea di principio essa non può considerare una violazione del diritto ad un equo processo prima che il tribunale competente abbia esaminato il caso e abbia deliberato sull'accusa in questione. Non

ricorrendo tale ipotesi nella specie, la Corte ritiene prematura questa parte del ricorso e la dichiara irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

*Articolo 6 § 2:* La Corte osserva che il mancato rispetto del diritto alla presunzione di innocenza è riferibile non solo ad un giudice o ad un tribunale, ma anche ad altre autorità pubbliche come i membri della procura. Poiché tale violazione consiste nella presunzione di colpevolezza delle pubbliche autorità prima dello svolgimento del processo. Se da una parte tale disposizione non ha impedito alle autorità di informare il pubblico in merito all'inchiesta in corso, tuttavia essi avrebbero dovuto farlo con tutta la riservatezza richiesta dal rispetto della presunzione d'innocenza.

Nel caso in questione, è stato necessario esaminare le prove offerte per supportare la denuncia dei membri della procura e, secondo la ricorrente, dimostrerebbero la violazione del diritto alla presunzione d'innocenza. Tuttavia tali prove non consistono né in registrazioni audio o audiovisive e nemmeno in trascrizioni di documenti incontestabilmente riferibili alle autorità chiamate in causa, come ad esempio atti procedurali o comunicati stampa ufficiali.

Le uniche prove presentate dalla ricorrente sono infatti costituite da articoli di giornale, dai quali si può ipotizzare la responsabilità solo dei giornalisti che ne sono autori, visto che con grande probabilità tali articoli possono non essere del tutto veritieri, date le molteplici sfumature delle osservazioni ivi contenute.

Viceversa non c'è niente che permette di stabilire che esprimendosi pubblicamente sull'inchiesta in corso, le autorità abbiano mancato al loro obbligo di riservatezza.

*Conclusione:* irricevibilità per manifesta infondatezza.

*[Traduzione del comunicato stampa a cura degli stagisti presso il CED della Corte di Cassazione]*

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) in combinato disposto con l'Art. 14 CEDU (Divieto di discriminazione)**

*d) De Ram c. Francia – Quinta sezione, decisione del 27 agosto 2013 (ric. n. 38275/10)*

**Esclusione dell'applicazione del nuovo regime di trasmissione del cognome in ragione della data di nascita: *irricevibilità***

Il primo ricorrente, Luc De Ram, di nazionalità belga, coniugato con Jossia Berou, cognome da sposata De Ram, di nazionalità francese. Entrambi sono i genitori di due figlie, Aurore e Aëla, la seconda e la terza ricorrente, nate rispettivamente il 1° gennaio 1986 e il 22 giugno 1989. Alla loro nascita sono state registrate all'anagrafe con il cognome del padre. I genitori hanno deciso di dare a loro come cognome usuale, come previsto dalla legge, il patronimico del primo ricorrente seguito dal cognome della moglie (De Ram-Berou).

La legge del 4 marzo 2002 permette ai genitori di conferire ai propri figli il cognome del padre, della madre o di entrambi secondo un ordine liberamente scelto. Tale disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Per i nati prima di tale data, il legislatore ha introdotto un regime transitorio che permette ai genitori di richiedere l'adozione in seconda posizione del cognome del secondo genitore, qualora il figlio maggiore sia inferiore ai tredici anni di età al 1° settembre 2003.

Il 15 giugno 2003, M. De Ram ha depositato a nome e per conto delle figlie la richiesta per il cambiamento del cognome, al fine di ottenere la loro registrazione all'anagrafe con il cognome di De Ram-Berou. Il Ministro della Giustizia ha respinto la richiesta per mancanza d'interesse legittimo.

Il 6 dicembre 2007 il tribunale amministrativo di Parigi ha respinto il ricorso dei richiedenti contro la richiesta che gli era stata rifiutata, rifiuto che il tribunale amministrativo d'appello di Parigi ha confermato. Il 30 dicembre 2009 il Consiglio di Stato ha confermato la decisione di rigetto.

Invocando l'art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare), in combinazione con l'art. 14 (Divieto di discriminazione), i richiedenti sostengono che la differenza di trattamento dipeso dal sesso dei genitori gravi sul diritto delle figlie ad aggiungere il cognome materno a quello patronimico e al contempo si aggiunge alla discriminazione già esistente precedente alla legge del 4 marzo 2002.

*In diritto* - Per quanto riguarda la lamentata violazione del divieto di discriminazione tra uomini e donne per il trasferimento del cognome ai figli, la Corte ritiene che Luc De Ram non può essere considerato una vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione. Avendo le sue figlie ricevuto il suo cognome in base alla normativa precedente alla legge del 4 marzo, egli non aveva il diritto di lamentare l'impossibilità di trasferire il cognome della moglie alle figlie, né poteva dunque ritenersi vittima di trattamento discriminatorio legato al sesso. La Corte rileva a tal proposito che la moglie di Luc De Ram non era una delle parti del

procedimento di modifica del cognome dinanzi ai giudici nazionali, né è tra i ricorrenti dinanzi alla Corte.

Per quanto concerne la denuncia di discriminazione in ragione della data di nascita, la Corte osserva che il legislatore ha stabilito che la legge è applicabile solo ai bambini nati dopo il 1° gennaio 2005 e che non si può applicare ai bambini nati prima del 1° settembre 1990. Le ricorrenti, nate rispettivamente il 1° gennaio 1986 e il 22 giugno 1989, non potevano quindi beneficiare di tale disposizione e la loro situazione rimaneva disciplinata dalla precedente legge che non consentiva l'aggiunta del cognome della madre.

La Corte osserva che l'ambito di applicazione della legge del 4 marzo 2002, come modificata dalla legge del 18 giugno 2003, relativa alla trasmissione del cognome secondo quanto stabilito dalla disposizione transitoria, è il risultato del bilanciamento tra il principio dell'immutabilità dello stato civile e l'interesse dei bambini all'aggiunta al cognome dato alla nascita. La Corte ritiene che la disciplina transitoria (fondata sulla distinzione tra i bambini di età maggiore ed inferiore ai tredici anni) non può ritenersi arbitraria. Infatti, il criterio dell'età fissato dal legislatore, coincide con il diritto di assegnare al figlio minore di tredici anni la manifestazione del consenso al cambiamento del cognome. Pertanto la distinzione tra bambini minori e maggiori di tredici anni non può essere considerata irragionevole.

Infine, la Corte rileva in primo luogo che la Corte amministrativa d'appello ha ritenuto giustificata l'ingerenza rispetto al divieto di discriminazione in relazione all'art. 8 CEDU considerato che la legge previgente si applicava in maniera identica a tutte le persone che si trovavano nella stessa situazione dei ricorrenti in base alla loro data di nascita. La Corte amministrativa d'appello ritiene che il regime transitorio si basa sulla necessità di garantire la certezza dell'iscrizione nel registro dello stato civile. La Corte rileva d'altra parte che i ricorrenti si sono avvalsi della possibilità loro offerta dal diritto interno di richiedere il cambiamento del cognome delle figlie. La seconda e la terza ricorrente hanno utilizzato il cognome col quale erano comunemente conosciute durante il periodo scolastico e non hanno dimostrato di essere nell'impossibilità di continuare a farlo.

La Corte ritiene che la differenza di trattamento cui i ricorrenti sono stati soggetti sia ragionevole e giustificata, in quanto volta ad assicurare una graduale transizione dei regimi che regolano la trasmissione del cognome e in quanto legittimamente volta a tener conto del principio di certezza giuridica e d'immutabilità del cognome. Le conseguenze della differenza di trattamento non sono sproporzionate rispetto allo scopo legittimo perseguito.

*Conclusione:* irricevibilità (all'unanimità)

*[Traduzione del comunicato stampa a cura degli stagisti presso il CED della Corte di Cassazione]*

### **3. Altre segnalazioni**

**- Disapplicazione della legge interna in esecuzione della sentenza Costa e Pavan c. Italia, sentenza del 28 agosto 2012 (diritto di sottoporsi a p.m.a. di una coppia portatrice sana di fibrosi cistica: *Tribunale di Roma, ordinanza del 26 settembre 2013*)**





IL TRIBUNALE DI ROMA  
SEZIONE PRIMA CIVILE

IL GIUDICE

Visto il ricorso ex art.700 c.p.c. formulato dai coniugi Rosetta Costa e Walter Pavan all'interno dell'atto di citazione iscritto in data 22.5.2013 al n.r.g. 35667/013 nei confronti della ASL Roma A e del Centro Tutela della Donna e del Bambino S. Anna, in persona dei rispettivi legali rappresentati pro-tempore, a scioglimento della riserva che precede, osserva quanto segue:

PREMESSO IN FATTO

I coniugi come in epigrafe indicati, in quanto entrambi portatori sani di fibrosi cistica, grave patologia ereditaria che colpendo numerosi organi ed apparati, primi fra tutti quello respiratorio e digestivo, condanna ad una breve aspettativa di vita le persone che ne siano affette, e che avevano già trasmesso alla figlia Ilaria nata in data 9.9.2006, nel desiderio di avere un altro figlio e visti gli esiti negativi di una seconda spontanea gravidanza che la moglie era stata costretta ad interrompere con un aborto terapeutico essendo il feto risultato anch'esso affetto dalla suddetta patologia, hanno presentato in data 16.9.2010, a fronte del divieto di accesso alla tecnica di procreazione medicalmente assistita per le coppie che non siano sterili o infertili sancito dall'art.4 l.40/2004, ricorso innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per sentir accertare l'illegittimità della norma de qua. La Corte con sentenza del 28.8.2012, divenuta definitiva in data 11.2.2013, ha accolto il ricorso ritenendo la violazione da parte dello Stato italiano dell'art.8 CEDU denunciandone l'incoerenza del sistema normativo che da una parte vieta l'impianto di embrioni non affetti dalla malattia e dall'altro consente alla donna di interrompere la gravidanza in corso allorquando venga accertato che il feto è affetto dalla medesima patologia e ritenendo pertanto la sproporzione dell'ingerenza del diritto nazionale rispetto alla vita privata dei ricorrenti. Costoro si sono pertanto rivolti al Centro Tutela della Salute della Donna e del Bambino S. Anna per accedere al trattamento di procreazione assistita con diagnosi genetica pre-impianto, ottenendone con comunicazione dell'8.4.2013 sottoscritta dal Dirigente Responsabile il rifiuto fondato sul fatto che alla coppia non risultando affetta da sterilità non è consentito accedere al suddetto trattamento secondo la l.40/2004.

Tanto premesso i ricorrenti hanno chiesto che venga ordinato in via d'urgenza al Centro e all'Amministrazione resistente di farli accedere alle procedure di procreazione medicalmente assistita con diagnosi genetica pre-impianto sull'embrione adottando ogni

provvedimento ritenuto opportuno in relazione al caso in esame.

Si è costituita in giudizio la ASL RM A la quale ha eccepito che in assenza di una modifica della legge 19.2.2004 n.40 che vieta l'accesso alla procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili seppur portatrici di malattie genetiche trasmissibili la domanda non può essere accolta e che comunque la medesima legge, consentendo esclusivamente interventi sull'embrione aventi finalità diagnostiche e terapeutiche, non consente la diagnosi pre-impianto laddove abbia come nel caso di specie finalità squisitamente selettiva senza essere diretta alla tutela della salute e dello sviluppo dell'embrione e che infine allo stato attuale il servizio di diagnosi genetica pre-impianto non è garantita dal Servizio Sanitario Nazionale, né sussiste la possibilità di assistenza in forma indiretta per le prestazioni specialistiche utilizzando le strutture private non accreditate.

#### RILEVA IN DIRITTO

Il punto focale dal quale occorre muovere per la risoluzione della presente controversia consiste nel chiarire in primis la portata effettiva della pronuncia della Corte Europea, ovvero sia l'oggetto delle censure rivolte alla normativa nazionale in relazione alle quali è stato ritenuto violato nei confronti degli odierni ricorrenti l'art.8 della Convenzione che prevede testualmente, limitatamente alle disposizioni afferenti al caso di specie, che "ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare... Non può esserci ingerenza da parte di un'autorità pubblica nell'esercizio di detto diritto a meno che detta ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, sia necessaria a tutelare la salute o la morale ovvero a proteggere i diritti e le libertà altrui".

Al fine di un più completo inquadramento della vicenda va premesso che la legge italiana disciplinante la procreazione medicalmente assistita, la n.40/2004, distingue, destinandovi due diversi articoli, quest'ultima dalla diagnosi genetica pre-impianto. In particolare, e questa è la situazione rappresentata alla Corte Europea dal rappresentante dello Stato italiano, l'art.4 circoscrive il ricorso alle tecniche di procreazione assistita (PMA), intesa come l'insieme dei procedimenti che comportano il trattamento di ovociti umani, spermatozoi ed embrioni nell'ambito di un progetto finalizzato a realizzare una gravidanza (quali la inseminazione omologa, la fecondazione in vitro, il trasferimento embrionale, il trasferimento intratubarico e la crioconservazione degli embrioni), ai soli casi di infertilità o sterilità della coppia, nonché secondo le nuove linee guida dettate dal Ministero della Salute in data 30.4.2008, anche ai casi in cui l'uomo sia portatore di malattie virali sessualmente trasmissibili (virus HIV ed epatite B). Il successivo art.13 nel disciplinare invece la cd. diagnosi pre-impianto (PDG), consistente in un accertamento genetico che attraverso la tecnica del prelievo di una o più cellule

dell'embrione prima del suo impianto nell'utero materno, consente di accertare se l'embrione stesso sia o meno portatore ~~o meno~~ di determinate malattie e dunque lo stato di salute, sancisce in linea di principio il divieto di sperimentazione su ciascun embrione umano (1° comma) per poi regolare, quale eccezione alla stessa regola, la possibilità di effettuare "la ricerca clinica e sperimentale a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche volte alla tutela della salute ed allo sviluppo dell'embrione stesso" con esplicito divieto della "produzione di embrioni umani a fini di ricerca o sperimentazione" e di "ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni e dei gameti" (2° comma).

Ancorché nel procedimento innanzi alla Corte europea il governo italiano abbia espressamente dichiarato che la legislazione nazionale vigente non consente in alcun caso la diagnosi pre-impianto e la Corte abbia su tale premessa fondato la pronuncia resa, vi è da dire che la giurisprudenza di merito aveva già, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ritenuto che l'art.13 consenta la c.d. selezione pre-impianto nell'ipotesi di rischio di trasmissione al feto di una grave patologia di cui siano portatori i genitori: interpretazione questa fondata su una serie di concorrenti ed univoci rilievi, quali l'assenza nel corpo normativo di un espresso divieto alla PDG, la previsione del consenso informato da parte di chi a tale procedura abbia avuto legittimo accesso, la distinzione contenuta nella stessa norma tra la ricerca scientifica, comprendente la manipolazione e la sperimentazione, e l'accertamento a fini terapeutici e diagnostici che essendo finalizzato alla tutela della salute e dello sviluppo dell'embrione impone di ritenere il divieto circoscritto alla sola finalità di ricerca tout court, l'abrogazione in sede di revisione delle linee guida per l'applicazione della stessa legge elaborate dal Ministero della Salute della previsione originaria secondo cui l'indagine sull'embrione doveva essere soltanto "di tipo osservazionale", definita dagli stessi giudici di merito illegittima, ed infine la necessità di un giusto bilanciamento tra l'integrità dell'embrione ed il diritto costituzionalmente garantito della donna alla salute, sancita medio tempore dalla Corte Costituzionale nella sentenza 151/2009 (cfr. Trib. Cagliari sent. 24.9.2007, Trib. Firenze ord. 17.12.2007, Trib. Salerno ord. 9.1.2009 alla cui puntuale ed esauriente motivazione si rinvia per relationem).

Condividendosi integralmente la ratio sottesa all'interpretazione evolutiva resa dalle pronunce citate, consistente in una lettura della norma in linea con i progressi raggiunti nel campo della genetica dalla scienza medica e con il consenso della società (opinio juris vel necessitatis) quali elementi in continuo divenire cui parametrare l'interpretazione di discipline in cui entrano in gioco i diritti personalissimi dell'individuo, preme sottolineare che l'equivoca



e non coordinata formulazione della legge 40/2004 lascia ampi spazi ad una lettura che escluda il divieto tanto della diagnosi quanto della selezione pre-impianto, finalizzata ad impedire l'inserimento nell'utero femminile di embrioni non affetti da gravi patologie che possano compromettere la salute psico-fisica della futura gestante.

Invero il 2° comma dell'art.13 L.40/2004 che consente espressamente, quale eccezione al divieto imposto dal 1° comma, "la ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute ed allo sviluppo dell'embrione stesso" non contiene alcun divieto relativo alla diagnosi pre-impianto che invece risulta indirettamente contemplata dal successivo art.14 5° comma che pone in capo all'operatore sanitario l'obbligo di informare le parti che abbiano avuto accesso alla PMA "sullo stato di salute degli embrioni prodotti e da trasferire nell'utero". Orbene, la correlazione tra le due disposizioni evidenzia come il corrispondente diritto delle parti ad essere informate sia finalizzato a prestare il loro eventuale consenso, in forza del più generale principio che prevede il consenso informato del paziente ad ogni trattamento sanitario cui venga sottoposto, all'impianto nell'utero della donna degli embrioni fecondati in vitro, ovvero sia della successiva operazione prevista dalla PMA: ecco quindi che la facoltà di prestare il consenso, che contempla in sé la possibilità del rifiuto, attribuisce ai soggetti sottoposti alla PMA non solo il diritto alla diagnosi degli embrioni che non può che essere finalizzata all'impianto, ma altresì il diritto rifiutare gli embrioni malati. E' attraverso la suddetta diagnosi che viene pertanto tutelato tanto il diritto all'autodeterminazione dei soggetti coinvolti quanto al contempo il diritto alla salute della futura gestante, essendo innegabile che gli embrioni affetti da gravi patologie genetiche possano seriamente determinare una prosecuzione patologica della gravidanza o causare un aborto spontaneo, compromettendo l'integrità fisica e psichica della donna.

Del pari neppure è configurabile nel corpo della legge alcuna preclusione alla selezione pre-impianto posto che il divieto previsto dal 3° comma del medesimo art.13 di ogni forma di selezione degli embrioni e dei gameti è imposto al fine di impedire il perseguimento di finalità eugenetiche, ma lascia salva la finalità diagnostica e terapeutica contemplata nel 2° comma in tal modo creandosi un sostanziale parallelismo con la disciplina contemplata dalla legge sull'aborto che consente alla donna di procedere all'interruzione della gravidanza in tutti i casi in cui il parto o la maternità comportino un serio pericolo per la sua salute fisica o psichica o anche in relazione a previsioni di anomalie o malformazioni del concepito, in tale specifico caso anche dopo il decorso dei primi 90 giorni.



Nessuna delle riferite pronunce, così come neppure quella successivamente resa dal Tribunale di Cagliari in forma di provvedimento ex art.700 c.p.c in data 9.11.2012, ha tuttavia affrontato la problematica relativa all'accesso alla PMA da parte di coppie che non presentassero problemi di infertilità o sterilità ad eccezione del Tribunale di Salerno che ha ritenuto, malgrado l'espresso tenore della littera legis, di superarne la formulazione testuale sostenendo che non solo la legge non prevede alcuna sanzione nei confronti del medico che pratici la PMA a favore di coppie non sterili, ma che comunque la diagnosi pre-impianto tutela il diritto fondamentale e personalissimo di entrambi i genitori di autodeterminazione nelle scelte procreative, indipendentemente dalla sussistenza di problematiche afferenti alla sterilità.

Su questo quadro si innesta la sentenza pronunciata dalla Corte EDU in data 28.8.2012 nei confronti degli odierni ricorrenti la quale, senza operare distinzioni tra PGD e PMA essendo la prima necessariamente funzionale alla seconda, ha ritenuto con riferimento alla fattispecie sottoposta al suo esame dagli stessi ricorrenti l'irragionevolezza del divieto imposto dall'art.4 alle coppie non affette da sterilità, ma che siano portatrici di malattia ereditaria con conseguente rischio di trasmissione al concepito, ad accedere alla PMA e segnatamente alla tecnica della fecondazione in vitro con selezione degli embrioni attraverso la diagnosi pre-impianto, laddove "l'ordinamento italiano permette di ricorrere all'aborto terapeutico nel caso in cui il feto risulti affetto da patologie di particolare gravità quale la fibrosi cistica". Chiaro ancorché non espresso è il riferimento alla l.194/1978 che consente l'interruzione della gravidanza già avanzata, ovverosia oltre i primi 90 giorni, nel caso in cui il feto risulti affetto da patologie, quali quelle relative a rilevanti anomalie del nascituro, che determinano un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna. "Non si comprende - continua la Corte - lo scopo della proibizione considerato che l'aborto ha conseguenze sicuramente più gravi della selezione dell'embrione successivamente a PDG sia per il nascituro che si trova in stato di formazione più avanzato, sia per i genitori in particolare per la donna": argomentazione questa che porta i giudici soprannazionali ad escludere la funzionalità del divieto imposto dall'art.4 della l.40/2004 che di fatto si risolve nell'incoraggiamento del ricorso all'aborto del feto anziché la selezione dell'embrione prima dell'impianto nell'utero, rispetto allo scopo perseguito dalla stessa legge consistente nella tutela del nascituro e conseguentemente a concludere che la disciplina in vigore, traducendosi in un'indebita ingerenza nella vita privata e familiare dei ricorrenti, non possa ritenersi proporzionale né necessaria alla protezione dei diritti cui si assume sia sottesa.



Non potendo costituire oggetto di sindacato il contenuto della suddetta pronuncia in quanto divenuta, stante il rigetto della richiesta di rinvio del caso alla Grande Chambre, definitiva, si tratta ora di valutare, ed è questo il secondo passaggio logico fondamentale ai fini della richiesta decisione, l'efficacia della medesima, attesa la natura precettiva delle norme convenzionali, nell'ordinamento interno e quindi se nel presente procedimento debba o meno farsi applicazione delle statuizioni ivi contenute.

In altri termini è necessario stabilire se l'efficacia immediata e diretta della sentenza della Corte di Strasburgo sia limitata, attesa la sua natura dichiarativa, alla valenza della condanna risarcitoria posta a carico dello Stato per l'accertata violazione del diritto protetto dalla Convenzione nei confronti della vittima della violazione stessa, ovvero se l'accertamento della violazione sia destinato a ripercuotersi sul diritto interno.

La Corte Suprema, nel solco di un'interpretazione progressiva che prende le mosse dalle due sentenze gemelle nn.348 e 349 del 2007 pronunciate dalla Corte Costituzionale, è pervenuta ad affermare che la portata precettiva delle sentenze CEDU, sancita dall'art.46 della Convenzione ("Le Alte parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie delle quali sono parti"), al pari delle norme materiali convenzionali, esclude che il giudice interno il quale ha la concreta disponibilità di incidere sulla fattispecie concreta, possa "ignorare e svuotare di contenuto il decisum definitivo della Corte Europea anche se si tratta di condanna dello Stato a titolo di equa soddisfazione per la quale non vi è bisogno di alcun exequatur e di fronte alla quale lo Stato condannato non ha altra scelta se non quella di pagare" (Cass.30.9.2011 n.19985)

Se la questione può apparire di più incerta soluzione nell'ipotesi in cui la sentenza CEDU riguardi casi analoghi alla specifica fattispecie dedotta dalle parti in causa, la stessa Corte di legittimità ha invece ritenuto nel citato arresto, sottolineando l'immediata rilevanza nel nostro ordinamento delle norme della Convenzione Europea come sancito dall'art.6 e del conseguente obbligo per il giudice dello Stato di applicare direttamente la norma pattizia, che la decisione definitiva della Corte EDU abbia "nell'ambito interno, e in relazione al procedimento, valore assimilabile al giudicato formale, ovvero valevole per il solo procedimento in corso ed, in quanto tale, con ovvia ricaduta sulla situazione che è chiamato ad affrontare, in quanto presupposto logico-giuridico delle relative problematiche che è chiamato a risolvere". Decisione questa pienamente in linea con l'interpretazione già adottata nel 2005 dalle Sezioni Unite della stessa Cassazione secondo cui, come ancor più esplicitamente affermato "la natura immediatamente precettiva delle norme convenzionali a seguito della ratifica dello strumento di diritto internazionale comporta la natura sovraordinata



delle norme della Convenzione sancendo l'obbligo per il giudice di disapplicare la norma interna con la norma pattizia, dotata di immediata precettività nel caso concreto" (Cass. S.U. 23.12.2005 n.28507).

Né può ritenersi, diversamente da quanto sostenuto dall'Amministrazione resistente, che detta conclusione venga in alcun modo scalfita dalla recente sentenza della Corte Costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sul rispetto degli obblighi internazionali da parte del legislatore statale rispetto al mutato art.117 Cost., ha ritenuto che, integrando le norme CEDU, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art.117, 1° comma nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, il giudice italiano debba verificare innanzi tutto la possibilità di un'interpretazione della norma interna in senso conforme alla Convenzione, sulla scorta dei criteri ermeneutici vigenti (Corte Cost. 7.3.2011 n.80, ma nello stesso senso v. anche le sentenze n.236 e n.113 del medesimo anno).

Ai principi consacrati nelle citate superiori pronunce, aderenti a quella parte della dottrina che intende l'art.46 della Convenzione diretto non solo allo Stato-persona, bensì anche ai suoi organi, giudici compresi, consegue necessariamente che il giudice comune sia chiamato a dar seguito alle decisioni di condanna del giudice europeo senza necessità di sollevare l'ulteriore pregiudiziale di costituzionalità, ogni qualvolta la regola ricavabile dalla sentenza CEDU sia sufficientemente precisa ed incondizionata da sostituirsi, senza margini di ambiguità, a quella interna riconosciuta contraria alla Convenzione, laddove la rimessione alla Corte Costituzionale dovrà essere limitata alle sole questioni che pur in presenza di una regola CEDU autoapplicativa, evidenzino un possibile contrasto tra quest'ultima e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Il che vale a fortiori nel procedimento in esame in cui, trattandosi delle stesse parti che hanno adito la Corte EDU ottenendo l'accoglimento del ricorso, le statuizioni della Corte di Strasburgo, proprio perché direttamente efficaci nell'ordinamento nazionale, rivestono valore di giudicato formale per il processo interno (conclusione questa indirettamente confermata anche dalla recentissima sentenza della Corte Costituzionale 3.7.2013 n.210 in cui si precisa che allorché la sentenza della Corte Europea cui occorre conformarsi implica l'illegittimità costituzionale di una norma nazionale, allorché la pronuncia della Corte sia specifica, debba darsene esecuzione diretta da parte del giudice nazionale senza sollevare questione di illegittimità costituzionale).

Del resto, e il fatto è sintomatico in ordine alla ritenuta vincolatività delle sentenze di condanna della Corte Europea nell'ordinamento nazionale, la stessa Corte di Cassazione ha ritenuto, a fronte di una sentenza EDU che aveva dichiarato l'iniquità del



processo penale, svoltosi nei confronti di un imputato dichiarato in primo grado contumace e conclusosi con sentenza di condanna passata in giudicato per esaurimento dei mezzi di impugnazione per non avere il medesimo avuto idonea conoscenza del procedimento essendo rimasta indimostrata la sua volontaria sottrazione al processo, di dare esecuzione immediata alla pronuncia europea rimettendo, senza sollevare alcuna questione di costituzionalità, direttamente nei termini per l'impugnazione l'imputato, sul presupposto della ritenuta impossibilità per il giudice di sottrarsi al vincolo della sentenza europea "invocando l'autorità del pregresso giudicato formatosi in ordine alla ritualità del giudizio contumaciale in base alla normativa del codice di procedura penale" (Cass. pen. 12.7.2006 n.32678, nota come il "caso Somogyi"): l'integrale travolgimento dell'autorità della cosa giudicata da cui era coperta la sentenza finale interna senza aver sollevato alcun incidente di costituzionalità ritenendosi il giudice nazionale vincolato anche alla valutazione in concreto svolta da Strasburgo, ha portato la Cassazione ad assimilare in questo caso la sentenza europea ad un vero e proprio ulteriore grado di giudizio, dotato della forza di vincolare il giudice investito dello stesso processo.

Pertanto nel caso in esame poiché l'unico vaglio cui questo giudice è chiamato è costituito dalla conformità del principio applicabile secondo la Corte Europea all'ordinamento costituzionale, deve ritenersi che alla suddetta sentenza possa darsi immediata esecuzione. Invero il principio secondo il quale il divieto di accesso dei coniugi Costa-Pavan, in quanto portatori sani di grave malattia ereditaria e come tale trasmissibile al concepito, alla PMA attraverso la selezione pre-impianto degli embrioni è in contrasto con l'art.8 CEDU, si allinea con l'interpretazione data dalla Corte Costituzionale alla 1.40/2004 con la citata sentenza 151/2009 che ha portato alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art.14, 2° e 3° comma, secondo la quale la tutela apprestata dalla novella all'embrione non è assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento tra la tutela delle esigenze della procreazione ed il diritto alla salute della donna sotto il profilo sia fisico sia psichico ed eventualmente del feto fermo restando il rispetto del limite che le acquisizioni scientifiche, chiamato ad applicare le quali è soltanto il medico che opera in concreto le necessarie scelte professionali, pongono alla discrezionalità legislativa: al che consegue che la selezione, mediante diagnosi pre-impianto, degli embrioni non affetti dalla patologia di cui entrambe le parti sono portatrici trova la sua piena legittimità assolvendo non già a finalità di selezione della specie, bensì alla necessità di tutela della madre evidenziata dalla stessa Corte Costituzionale.



Non soltanto l'illegittimità dell'art.4, 1° comma l.40/2004 affermata dalla Corte Europea non si pone sotto alcun profilo in contrasto con i principi consacrati nella Costituzione italiana, ma, al contrario, è proprio il divieto di accesso alla PMA per le coppie fertili e al contempo trasmettere di gravi malattie ereditarie a porsi in assoluta dissonanza con il diritto alla salute consacrato nella carta Fondamentale tra i diritti assoluti (art.32 Cost.), non essendosi il legislatore del 2004 fatto carico di prendere in esame quello stesso "pericolo per la salute psico-fisica della donna" che pure quasi 30 anni addietro aveva ritenuto, con la legge 194/1978, causa legittimante l'interruzione della gravidanza che, ove eseguita oltre i 90 giorni, così come è previsto nelle ipotesi di anomalie o malformazioni del nascituro, non è neppure più tecnicamente configurabile come "aborto" realizzandosi invece attraverso un vero e proprio intervento chirurgico. DL

Sulla scorta delle sovra esposte considerazioni, devono pertanto escludersi i presupposti necessari a sollevare questione di illegittimità costituzionale in relazione alla norma in esame.

Ciò detto, dovendosi ritenere che i ricorrenti siano titolari, quanto meno sul piano del *fumus boni juris*, del diritto di ottenere nell'ambito del procedimento della procreazione medicalmente assistita, l'esame diagnostico degli embrioni e dell'impianto nell'utero della signora Costa degli embrioni sani o portatori sani della fibrosi cistica, deve necessariamente disapplicarsi l'art.4 della l.40/2004, in conformità a quanto disposto dalla sentenza pronunciata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 28.8.2012 nei confronti degli odierni ricorrenti essendo invece superabile a monte, ovvero sia attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata degli artt.13 e 14 della stessa legge, ogni preclusione afferente alla selezione ed alla diagnosi pre-impianto prodromica alla stessa PMA.

Quanto alle problematiche di natura esecutiva evidenziate dall'Amministrazione resistente comportanti a suo avviso l'inammissibilità dell'azione per non essere il Servizio Sanitario Nazionale in grado di praticare in via diretta la diagnosi pre-impianto per mancanza delle strutture e dei mezzi tecnici necessari, e per essere stata espressamente abrogata con il d.lgs. 502/1992 l'assistenza in forma indiretta, ogni questione risulta superata dalla delibera n.1158 del 26.6.2013 con cui il Direttore della ASL di Cagliari ha affidato al laboratorio GENOMA s.r.l. di Roma, centro operante nel settore della diagnosi genetica pre-impianto, l'esecuzione delle analisi genetiche pre-impianto da effettuarsi nell'ambito dei trattamenti di PMA gestiti dalla S.C. di ostetricia e ginecologia dell'Ospedale Microcitemico di Cagliari, il che comprova la concreta possibilità per la ASL territorialmente competente nella fattispecie in esame di provvedere

direttamente ovvero avvalendosi dei centri specializzati già esistenti (cfr. il documento n.5 allegato alle note finali di parte ricorrente).

In ordine al periculum, è evidente che il tempo necessario all'accertamento giudiziale del diritto vantato ne pregiudicherebbe necessariamente la tutela in relazione all'età della signora Costa, ad oggi di 36 anni, il cui progressivo avanzare riduce gradualmente la probabilità di una gravidanza.

Le spese di lite, trattandosi di ricorso in corso di causa ancorché proposto con l'atto di citazione introduttivo del giudizio di merito, saranno liquidate con la pronuncia finale.

P.Q.M.

- in accoglimento del ricorso ex art.700 c.p.c., dichiara il diritto dei signori Rosetta Costa e Walter Pavan a sottoporsi al procedimento di procreazione medicalmente assistita con trasferimento in utero della signora Rosetta Costa, previo esame clinico e diagnostico degli embrioni creati tramite fecondazione in vitro, solo degli embrioni sani o portatori sani rispetto alla patologia da cui sono affette le parti mediante le metodologie previste dalla scienza medica e con crioconservazione degli embrioni malati sino all'esito della tutela di merito e per l'effetto ordina alla ASL RM A o direttamente o avvalendosi di altre strutture specializzate ad eseguire i suddetti trattamenti;

- rinvia la liquidazione delle spese di lite alla definizione del giudizio di merito.

Si comunichi.

Roma, 23 settembre 2013

IL GIUDICE  
Donatella Galterio



IL CANCELLIERE  
26/09/13  
DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
Dott.ssa Gabriella Fatale

**- Accettazione della richiesta di rinvio alla Grande Camera del caso *Gross c. Svizzera*, sentenza 14 maggio 2013 (ric. n. 67810/10) in materia di suicidio assistito (comunicato stampa dell'8 ottobre 2013)**

**- Celebrazione del 60° anniversario dell'entrata in vigore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (3 settembre 1953).**

## **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 settembre. Il testo integrale di tutte le sentenze è reperibile attraverso la consultazione del sito ufficiale [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

## **1. Politica estera e di sicurezza comune**

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, cause riunite T-35/10 e T-7/11, *Bank Melli Iran c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, cause riunite T-4/11 e T-5/11, *Export Development Bank of Iran c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-493/10, *Persia International Bankc. C. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-12/11, *Iran Insurance Company c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-13/11, *Post Bank Iran c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-24/11, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-434/11, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, cause riunite T-42/12 e T-181/12, *Naser Bateni c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-57/12, *Good Luck Shipping c. Consiglio dell'Unione europea***

**Tribunale (Quarta sezione), 6 settembre 2013, causa T-110/12, *Iranian Offshore Engineering & Construction Co. c. Consiglio dell'Unione europea***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran allo scopo di impedire la proliferazione nucleare – Congelamento dei capitali – Ricorso di annullamento – Termine per l'adeguamento delle conclusioni – Ricevibilità – Obbligo di motivazione – Errore manifesto di valutazione»*

Nelle procedure segnalate il Tribunale è stato investito di diversi ricorsi individuali, ai sensi dell'art. 263, n. 4, TFUE, volti all'annullamento di talune decisioni e regolamenti adottati dal Consiglio per esercitare pressioni sull'Iran affinché ponga fine alle attività nucleari che presentano un rischio di proliferazione e alla messa a punto di sistemi di lancio di armi nucleari (decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC;

regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio del 23 marzo 2012 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010; decisione 2011/235/PESC del Consiglio del 12 aprile 2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Iran; regolamento (UE) n. 359/2011 del Consiglio del 12 aprile 2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Iran). Le persone e le entità interessate, ritenute coinvolte nel programma nucleare dell'Iran, sono indicate nell'elenco allegato a tali regolamenti con una motivazione apportata dal Consiglio per l'iscrizione di ciascuna di esse. Queste hanno quindi proposto ricorsi dinanzi al Tribunale al fine di ottenere l'annullamento delle decisioni e dei regolamenti con i quali le misure restrittive erano state adottate o mantenute nei loro confronti.

Con le sentenze segnalate, **il Tribunale annulla taluni atti del Consiglio nella parte in cui riguardano alcuni ricorrenti** (allegato II della decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, come modificato dalla decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010 e successivamente dalla decisione 2011/783/PESC del Consiglio, del 1° dicembre 2011; allegato VIII del regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) del Consiglio n. 1245/2011, del 1° dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010; allegato IX del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio).

Per quanto riguarda la **Post Bank Iran**, l'**Iran Insurance Company** Good Luck Shipping e l'**Export Development Bank of Iran**, **il Tribunale dichiara che il Consiglio non ha fornito la prova** dei fatti che ascrive a queste quattro società e che non poteva pertanto validamente considerare che esse avessero favorito la proliferazione nucleare. Di conseguenza, il Tribunale annulla gli atti del Consiglio che impongono un congelamento dei capitali nei confronti di tali società.

Il Tribunale annulla altresì gli atti nella parte in cui riguardano il **sig. Bateni**, la **Persia International Bank** e l'**Iranian Offshore Engineering & Construction Co.**. In ognuna di queste cause, il Tribunale dichiara che **il Consiglio ha commesso un errore di valutazione, dal momento che i fatti e le prove da esso invocati** (quanto al sig. Bateni, il fatto che è o era direttore di una società designata, quanto alla Persia International Bank, il fatto che la Bank Mellat, una società designata, detiene il 60% del suo capitale, e quanto all'Iranian Offshore Engineer Construction, il fatto che essa era stata oggetto di tre dinieghi di autorizzazione

all'esportazione) **non giustificano di per sé l'adozione e/o il mantenimento delle misure restrittive.**

Quanto alla **Bank Refah Kargaran**, il Tribunale dichiara che **il Consiglio ha violato l'obbligo di motivazione e l'obbligo di comunicare** alla stessa banca gli elementi addotti a suo carico. Il motivo unico, secondo il quale la Bank Refah Kargaran è subentrata alla Bank Melli in operazioni correnti dopo che questa è stata colpita da misure restrittive, non è sufficientemente preciso, dal momento che il Consiglio non ha identificato alcuna operazione concreta che tale banca avrebbe effettuato in quanto «subentrata» alla Bank Melli. Di conseguenza, il Tribunale annulla gli atti del Consiglio che impongono misure restrittive nei confronti della Bank Refah Kargaran.

Con riferimento all'**Europäisch-Iranische Handelsbank**, il Tribunale annulla gli atti del 23 maggio 2011 (regolamento di esecuzione (UE) n. 503/2011 del Consiglio, del 23 maggio 2011, che attua il regolamento (UE) n. 961/2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, e la decisione 2011/299/PESC del Consiglio, del 23 maggio 2011, che modifica la decisione 2010/413/PESC concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran) nella parte in cui riguardano tale società, dal momento che il Consiglio si è limitato ad aderire alla proposta d'iscrizione di uno Stato membro senza avere effettuato una valutazione delle asserzioni contenute nella medesima. Tuttavia, il Tribunale ritiene che gli atti del dicembre 2011, che mantengono tale banca nell'elenco, non sono inficiati dal medesimo vizio di procedura e respinge tutti gli altri argomenti invocati dalla banca, in quanto le operazioni condotte dall'**Europäisch-Iranische Handelsbank**, per conto delle entità iraniane designate, giustificano l'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti. Pertanto, non dispone l'annullamento di tali più recenti atti e lascia in vigore il congelamento dei capitali dell'**Europäisch-Iranische Handelsbank**.

Infine, il Tribunale respinge *in toto* il ricorso della Bank Melli Iran, considerando, in particolare, che il fatto che quest'ultima abbia garantito **il pagamento delle borse di studio per conto dell'Organizzazione dell'energia atomica iraniana (AEOI)** dopo l'adozione delle misure restrittive nei confronti di quest'ultima da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite **rappresenta un sostegno alla proliferazione nucleare.**

Gli annullamenti degli atti da parte del Tribunale non avranno effetto immediato. **Gli effetti degli atti annullati sono mantenuti sino alla scadenza del termine d'impugnazione** (ovvero due mesi e dieci giorni dalla data di notifica della sentenza) **o, nel caso in cui sia proposta impugnazione, al rigetto di quest'ultima.** Nel corso di tale periodo, il Consiglio

**può rimediare alle violazioni accertate adottando, ove opportuno, nuove misure restrittive nei confronti delle persone ed entità di cui trattasi.**

**Tribunale (Sesta sezione), 13 settembre 2013, causa T-592/11, *Issam Anbouba c.***

***Consiglio dell'Unione europea***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Presunzione di innocenza – Onere della prova – Errore manifesto di valutazione – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione»*

**Tribunale (Sesta sezione), 13 settembre 2013, causa T-563/11, *Issam Anbouba c.***

***Consiglio dell'Unione europea***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Onere della prova – Errore manifesto di apprezzamento – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione – Procedura in carenza – Domanda di intervento – Non luogo a procedere»*

**Tribunale (Sesta sezione), 13 settembre 2013, causa T-383/11, *Eyad Makhoul c.***

***Consiglio dell'Unione europea, sostenuto dalla Commissione***

*«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Restrizioni all'ingresso e al transito nel territorio dell'Unione – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione – Errore manifesto di valutazione – Diritti fondamentali»*

Nelle procedure segnalate il Tribunale è stato investito del ricorso per l'annullamento, rispettivamente

-della decisione di esecuzione 2011/302/PESC del Consiglio, del 23 maggio 2011, che attua la decisione 2011/273/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 136, pag. 91), della decisione 2011/782/PESC del Consiglio, del 1° dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/273/PESC (GU L 319, pag. 56), e della decisione 2012/739/PESC del Consiglio, del 29 novembre 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/782/PESC (GU L 330, pag. 21), nella parte in cui tali atti riguardano il ricorrente

-da una parte della decisione 2011/522/PESC del Consiglio, del 2 settembre 2011, che modifica la decisione 2011/273/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 228, pag. 16), della decisione 2011/628/PESC del Consiglio, del 23 settembre 2011, che modifica la decisione 2011/273/PESC (GU L 247, pag. 17), della decisione



2011/782/PESC del Consiglio, del 1° dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/273 (GU L 319, pag. 56), del regolamento (UE) n° 878/2011 del Consiglio, del 2 settembre 2011, che modifica il regolamento (UE) n° 442/2011 relativo a misure restrittive in ragione della situazione in Siria (GU L 228, pag. 1), e del regolamento (UE) n° 36/2012 del Consiglio, del 18 gennaio 2012, relativo a misure restrittive in ragione della situazione in Siria e che abroga il regolamento 442/2011 (GU L 16, pag. 1), nella misura in cui il nome del ricorrente compare nella lista delle persone alle quali si applicano le misure restrittive e dall'altra parte, una domanda di risarcimento dei danni e degli interessi per il pregiudizio subito;

-per una parte della decisione 2011/684/PESC del Consiglio, del 13 ottobre 2011, che modifica la decisione 2011/273/PESC, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 269, p. 33), della decisione 2011/782/PESC del Consiglio, del 1° dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/273 (GU L 319, pag. 56), del regolamento (UE) n° 1011/2011 del Consiglio, del 13 ottobre 2011, che modifica il regolamento (UE) n° 442/2011 relativo a misure restrittive in ragione della situazione in Siria (GU L 269, pag. 18), del regolamento (UE) n° 36/2012 del Consiglio del 18 gennaio 2012, relativo a misure restrittive in ragione della situazione in Siria e che abroga il regolamento n° 442/2011 (GU L 16, pag. 1), e del regolamento di esecuzione (UE) n° 410/2012 del Consiglio, del 14 maggio 2012, che attua l'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento n° 36/2012 (GU L 126, pag. 3) nella misura in cui tali atti riguardano il ricorrente e per un'altra parte della domanda di risarcimento danni e interessi per il pregiudizio subito.

Nella specie, condannando fermamente la violenta repressione delle pacifiche manifestazioni di protesta avvenute in varie località della Siria e chiedendo alle autorità siriane di dar prova di moderazione anziché procedere a repressioni, il Consiglio ha adottato, il 9 maggio 2011, la decisione 2011/273/PESC che impone misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 121, pag. 11). Una di queste misure restrittive consisteva nel congelamento dei capitali e delle risorse economiche di determinate persone ed entità responsabili della violenta repressione perpetrata contro la popolazione civile siriana.

Con decisione del 23 maggio 2011 (2011/302/PESC) il nome del sig. Eyad Makhlof, ufficiale con cittadinanza siriana, avente il grado di tenente-colonnello, è stato inserito nell'elenco relativo al congelamento di capitali con l'indicazione «Fratello di Rami Makhlof e agente del GID, coinvolto nella repressione della popolazione civile». In seguito, il

Consiglio ha adottato varie decisioni e regolamenti che hanno aggiornato l'elenco in parola. Il nome del sig. Makhlouf vi è sempre stato mantenuto.

Nel settembre 2011, il Consiglio ha deciso che l'elenco relativo al congelamento di capitali doveva del pari includere persone ed entità che beneficiavano delle politiche condotte dal regime o che lo sostenevano. In tal modo, il Consiglio ha applicato una presunzione di sostegno del regime siriano nei confronti dei dirigenti delle principali imprese siriane.

Pertanto, il 2 settembre 2011 (decisione 2011/522/PESC), il nome del sig. Issam Anbouba è stato inserito nell'elenco del congelamento di capitali con l'indicazione secondo la quale egli era presidente di una importante società dell'industria agroalimentare (Issam Anbouba Establishment for agro-industry) e forniva un sostegno economico al regime siriano. In sede di revisione dell'elenco mediante il regolamento 410/2012, le ragioni del suo inserimento sono state modificate nel modo seguente: «Fornisce sostegno finanziario all'apparato repressivo e ai gruppi paramilitari che esercitano atti di violenza contro la popolazione civile in Siria. Fornisce proprietà (locali, magazzini) per centri di detenzione improvvisati. Rapporti finanziari con alti ufficiali siriani».

I sig.ri Makhlouf e Anbouba hanno proposto dei ricorsi dinanzi al Tribunale dell'Unione europea al fine di ottenere l'annullamento delle decisioni e dei regolamenti che li hanno inseriti nell'elenco.

Il Tribunale rileva, innanzitutto, che **il Consiglio non ha violato i diritti della difesa o il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva** di queste due persone adottando le misure in parola. In seguito all'inserimento di ciascuna di esse nell'elenco, il Consiglio ha pubblicato un avviso nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea informandoli del loro inserimento e indicando loro la possibilità di presentare le proprie osservazioni al Consiglio. La circostanza che tale comunicazione sia intervenuta dopo il primo inserimento nell'elenco **non può essere considerata in sé come una violazione dei diritti della difesa**. Infatti, **siffatta comunicazione preliminare dei motivi sarebbe tale da compromettere l'efficacia delle misure di congelamento dei capitali e delle risorse economiche che devono, per loro stessa natura, beneficiare di un effetto sorpresa e applicarsi con effetto immediato**. In entrambi i casi, è evidente che queste due persone sono state poste nelle condizioni di difendersi efficacemente contro le misure restrittive in quanto hanno proposto dei ricorsi dinanzi al Tribunale entro i termini prescritti.

Il Tribunale dichiara del pari **che il Consiglio ha rispettato il suo obbligo di motivazione**. Negli atti impugnati, il Consiglio enuncia chiaramente i motivi generali dell'adozione delle misure restrittive nei confronti della Siria. Peraltro, nella decisione del settembre 2011, il

Consiglio espone il contesto generale che l'ha condotto ad ampliare il campo di applicazione di tali misure alle persone che forniscono un sostegno al regime siriano. A livello individuale, le indicazioni fornite dal Consiglio in occasione della prima iscrizione di ciascuna di queste persone nell'elenco hanno consentito loro di constatare utilmente la fondatezza di tali atti.

In seguito, per quanto concerne il sig. Anbouba, il Tribunale ritiene che il Consiglio potesse legittimamente presumere che, a motivo della sua qualità di importante uomo d'affari in Siria, egli forniva un sostegno al regime siriano. Il Tribunale rileva che, tenuto conto della natura autoritaria del regime siriano e del rigido controllo esercitato dallo Stato sull'economia siriana, il Consiglio poteva correttamente considerare che le attività di uno dei principali uomini d'affari della Siria, attivo in numerosi settori, non avessero potuto prosperare salvo che lo stesso avesse beneficiato di favori del predetto regime e quest'ultimo gli avesse fornito in cambio un certo sostegno. Nell'opinione del Tribunale, tenuto conto dell'importanza e della natura degli scopi perseguiti mediante tali misure, che consistono segnatamente nel porre fine alla repressione perpetrata dal presidente siriano Bashar Al Assad e dal suo regime contro la loro stessa popolazione, **questa presunzione sembra proporzionata.**

Infine, il Tribunale considera che né il sig. Makhlof, né il sig. Anbouba hanno addotto elementi di prova idonei a consentire di accertare che **il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione** nel considerare che essi fornivano un sostegno al regime siriano.

In conclusione, il Tribunale respinge i ricorsi proposti dai sig.ri Makhlof e Anbouba.

## **2. Diritto istituzionale/Accesso ai documenti-Adesione CEDU**

**Tribunale (Quinta sezione), 12 settembre 2013, causa T-331/11, *Besselink c. Consiglio***

*«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n° 1049/2001 – Progetto di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico in materia di rapporti internazionali – Accesso parziale – Obbligo di motivazione – Richiesta di misure di organizzazione della procedura o di istruzione – Irricevibilità»*

Nella procedura segnalata il Tribunale è stato investito del ricorso per l'annullamento della decisione del Consiglio del 1° aprile 2011, che negava l'accesso integrale al documento n° 9689/10, contenente un progetto di decisione del Consiglio dell'Unione con il quale la

Commissione veniva autorizzata a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (la «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, (GU L 145, pag. 43).

Il 23 gennaio 2011, il sig. Leonard Besselink, professore di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Utrecht, chiedeva l'accesso a detto documento. Tale documento includeva anche le direttive di negoziazione che la Commissione doveva osservare in qualità di negoziatrice dell'Unione. Con decisione del 1° aprile 2011, adottata in forza del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, il Consiglio ha rifiutato l'accesso integrale al documento e ha dato accesso a una versione parzialmente declassificata di tale documento, considerando che la divulgazione del medesimo avrebbe pregiudicato la tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Ha fatto valere, in particolare, che il documento avrebbe rivelato gli obiettivi strategici dell'Unione, comportando l'indebolimento della sua posizione nell'ambito del negoziato. Inoltre, la divulgazione di un documento preparatorio avrebbe pregiudicato il clima di fiducia tra gli attori che partecipano al negoziato e che i futuri negoziati internazionali dell'Unione avrebbero potuto soffrirne.

Il sig. Besselink ha adito il Tribunale per ottenere l'annullamento della decisione del Consiglio. A suo avviso, il Consiglio avrebbe commesso un errore di diritto applicando in modo non corretto l'eccezione, prevista dal regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Inoltre, egli fa valere che il Consiglio avrebbe violato il regolamento e il principio di proporzionalità astenendosi dall'esaminare se fosse opportuno concedere un accesso parziale al documento più ampio, circoscrivendo in tal modo il diniego a quelle parti di tale documento per le quali esso era appropriato e strettamente necessario.

Con la sentenza segnalata, il Tribunale annulla parzialmente la decisione del Consiglio.

Da un lato, il Tribunale dichiara che **il Consiglio ha commesso un errore manifesto di valutazione negando l'accesso alla direttiva di negoziazione n. 5, relativa all'adesione ai protocolli addizionali alla CEDU**. Infatti, quest'ultima è stata oggetto di una comunicazione alle parti del negoziato e non è pertanto plausibile sostenere che la sua divulgazione possa indebolire la posizione dell'Unione nel negoziato. Inoltre, essa contiene soltanto la posizione dell'Unione sulla questione dell'adesione dell'Unione a tali protocolli e non include, ad esempio, la posizione delle controparti dell'Unione nel negoziato, né quale fosse la posizione dell'Unione sulla posizione delle sue controparti. Pertanto, la divulgazione di questa parte del

documento non può mettere a rischio il clima di fiducia tra gli attori che partecipano direttamente o indirettamente a detto negoziato.

D'altro lato, per quanto riguarda le altre direttive di negoziazione, il Tribunale considera che **il Consiglio abbia potuto legittimamente ritenere che divulgare il loro contenuto esatto potesse pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali**. Quindi, anche se si tratta di un documento preparatorio, nel contesto dei negoziati internazionali, le posizioni adottate dall'Unione sono idonee ad evolvere in funzione del corso di tali negoziati, delle concessioni e dei compromessi accordati in tale ambito dai diversi firmatari. Alla luce di quanto detto, non si può escludere che la divulgazione da parte dell'Unione, al pubblico, delle proprie posizioni nel negoziato, quando invece le posizioni di negoziato delle altre parti rimarrebbero segrete, possa avere per conseguenza di incidere negativamente, all'atto pratico, sulla capacità di negoziato dell'Unione.

Nell'opinione del Tribunale, poiché la divulgazione del documento richiesto avrebbe potuto pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali – ad eccezione della direttiva di negoziazione n. 5 – il Consiglio era tenuto ad esaminare poi, in base al **principio di proporzionalità**, se occorresse concedere un accesso parziale al documento, circoscrivendo un eventuale diniego ai soli dati coperti dall'eccezione considerata. Nella fattispecie, il Consiglio ha concesso un accesso parziale assai ristretto, limitato essenzialmente alla parte introduttiva del documento e a una parte del progetto di decisione del Consiglio. Al riguardo, il Tribunale valuta che dall'esame del documento risulta che talune parti delle direttive di negoziazione avrebbero potuto essere divulgate senza che ciò potesse pregiudicare l'interesse pubblico dell'Unione in materia di relazioni internazionali. Ciò vale per quelle parti del progetto di decisione e per le direttive di negoziazione nelle quali il Consiglio **si è limitato a ricordare i principi che devono presiedere al negoziato diretto all'adesione dell'Unione alla CEDU**. Lo stesso può dirsi anche delle direttive di negoziazione nelle quali il Consiglio redige al massimo un elenco di questioni che dovranno essere affrontate nel corso del negoziato senza peraltro fornirvi alcuna precisa risposta. Il Tribunale dichiara che tali conclusioni comportano l'illegittimità dell'analisi svolta dal Consiglio riguardo all'estensione dell'accesso parziale. Pertanto, il Tribunale giudica che, **con riferimento alle parti del documento la cui divulgazione poteva pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali, il Consiglio non ha assolto il suo obbligo di circoscrivere il diniego alle sole informazioni coperte dall'eccezione invocata**.

Per questi motivi, **il Tribunale annulla la decisione del Consiglio nella parte in cui nega l'accesso alla direttiva di negoziazione n. 5 e alle parti non divulgate del documento in**

**cui si richiamano i principi posti dal Trattato UE atti a presiedere al negoziato o in cui ci si limita ad esporre le questioni che devono essere affrontate nel corso del negoziato. Il ricorso del sig. Besselink è respinto quanto al resto.**

### **3. Spazio di libertà sicurezza giustizia /Rimpatri**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 10 settembre 2013, causa C-383/13 PPU, M.G., N.R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

*«Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone — Politica di immigrazione — Immigrazione clandestina e soggiorno irregolare — Rimpatrio delle persone il cui soggiorno è irregolare — Direttiva 2008/115/CE — Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare — Procedimento di allontanamento — Trattenimento — Proroga del trattenimento — Articolo 15, paragrafi 2 e 6 — Diritti della difesa — Diritto di essere sentiti — Violazione — Conseguenze»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 15, paragrafo 6, della 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 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la «Carta»). La domanda è stata proposta nell'ambito di controversie tra i sigg. G. e R., da un lato, e lo Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Segretario di Stato alla Sicurezza e alla Giustizia), dall'altro, relative alla legittimità delle decisioni di proroga dei provvedimenti di trattenimento ai fini dell'allontanamento adottati nei loro confronti. Il 24 ottobre e l'11 novembre 2012 le autorità dei Paesi Bassi hanno sottoposto rispettivamente i sigg. G. e R. a trattenimento ai fini dell'allontanamento. Con decisioni del 19 aprile 2013, per l'uno, e del 29 aprile 2013, per l'altro, il loro trattenimento è stato prorogato per un tempo non superiore a dodici mesi in ragione, in particolare, della mancata cooperazione degli interessati all'allontanamento. I sigg. G. e R. hanno proposto entrambi ricorso giurisdizionale, ciascuno avverso la decisione di proroga che lo riguardava, innanzi al Rechtbank Den Haag. Questo giudice, di primo grado, pur avendo dichiarato la violazione dei diritti della difesa, ha tuttavia respinto i ricorsi, affermando che tale irregolarità non comportava l'annullamento delle decisioni di proroga. I sigg. G. e R. hanno interposto appello contro tali pronunce dinanzi al Raad van State. Secondo tale giudice, i fatti delle controversie principali rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/115. Sarebbe parimenti pacifico che i diritti della difesa sono stati violati,

in quanto gli interessati non sono stati regolarmente sentiti, conformemente a quanto disposto dalla normativa nazionale, prima dell'adozione delle decisioni di proroga contestate nei procedimenti principali. Lo stesso giudice precisa che, nel diritto nazionale, i giudici stabiliscono le conseguenze di simili violazioni tenendo conto degli interessi garantiti dalla proroga del trattenimento e non sono, pertanto, tenuti ad annullare una decisione di proroga adottata senza che l'interessato sia stato preventivamente sentito, qualora l'interesse a mantenerlo in stato di trattenimento sia considerato prevalente. Il giudice del rinvio s'interroga tuttavia sulla compatibilità di tale giurisprudenza con il diritto dell'Unione. Esso precisa anche che, nel diritto olandese, se un giudice nazionale rileva che un provvedimento di trattenimento deve essere annullato, le autorità competenti non possono adottarne uno nuovo e l'interessato deve dunque essere immediatamente liberato. In questo contesto il Raad van State ha deciso di sospendere i procedimenti e di rivolgersi alla Corte di giustizia.

Innanzitutto, quanto alla domanda della pronuncia di urgenza, il giudice dell'Unione rileva che il rinvio pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2008/115, la quale rientra nella parte terza, titolo V, del Trattato. **Esso può quindi essere oggetto del procedimento pregiudiziale d'urgenza** previsto agli articoli 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 107 del regolamento di procedura. In secondo luogo, constata che i ricorrenti nei procedimenti principali **sono attualmente in stato di privazione della libertà** e che la definizione delle controversie principali può avere come conseguenza la cessazione immediata di tale privazione di libertà.

Sulle questioni pregiudiziali, la Corte osserva che il giudice del rinvio ritiene pacifico che, nel caso delle controversie sottoposte alla sua cognizione, le decisioni di proroga del trattenimento sono state adottate in violazione del diritto di essere sentiti. La Corte è tenuta pertanto, nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza, non a pronunciarsi sui presupposti di esistenza di una violazione dell'obbligo di garantire il diritto di essere sentiti ai sensi del diritto dell'Unione, ma soltanto ad indicare al giudice del rinvio quali conseguenze derivano, secondo tale diritto, da una simile violazione. A tal proposito la Corte di giustizia rileva che, al capo III, rubricato «Garanzie procedurali», la direttiva 2008/115 fissa i requisiti di forma richiesti per l'adozione dei provvedimenti di allontanamento, i quali in particolare devono essere adottati in forma scritta ed essere motivati, e obbliga gli Stati membri a introdurre mezzi di ricorso effettivi contro gli stessi. Tale direttiva, all'interno del suo capo IV consacrato al trattenimento ai fini dell'allontanamento, prevede in particolare, all'articolo 15, paragrafo 2, che il trattenimento sia disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie con atto scritto che indichi i motivi di fatto e di diritto posti a fondamento del provvedimento di

trattenimento, e precisa le condizioni del sindacato giurisdizionale su tale provvedimento per il caso in cui ad adottarlo sia un'autorità amministrativa. L'articolo 15, paragrafo 2, ultimo comma, della direttiva 2008/115 stabilisce inoltre che, se il trattenimento non è legittimo, il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente. Il giudice dell'Unione rileva inoltre che, sebbene l'articolo 15, paragrafo 6, della stessa direttiva stabilisca che gli Stati membri possono prolungare il periodo di trattenimento ai fini dell'allontanamento per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi, conformemente alla legislazione nazionale, se ne sussistono le condizioni sostanziali, tale disposizione non stabilisce alcuna norma a carattere procedurale. Dunque, la Corte constata che il legislatore della direttiva 2008/115, mentre ha disciplinato dettagliatamente le garanzie dei cittadini di paesi terzi interessati per quanto riguarda sia il provvedimento di allontanamento che quello relativo al loro trattenimento, **non ha precisato se e a quali condizioni debba essere garantito il rispetto del diritto di tali cittadini di essere sentiti né quali conseguenze debbano trarsi dalla violazione di tale diritto, fatta eccezione per l'obbligo generale di rimessione in libertà nel caso in cui il trattenimento non risulti legittimo.**

Secondo giurisprudenza costante, i diritti della difesa, che includono il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al fascicolo, **sono diritti fondamentali costituenti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e consacrati dalla Carta** (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione e a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, punti 98 e 99 nonché giurisprudenza citata). È vero, inoltre, che **il rispetto di tali diritti si impone quand'anche la normativa applicabile non preveda espressamente siffatta formalità** (v., in tal senso, sentenza del 22 novembre 2012, *M.*, C-277/11, punto 86 e giurisprudenza citata). Tuttavia, la Corte ribadisce che i diritti fondamentali, quale il rispetto dei diritti della difesa, **non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti** (sentenza del 15 giugno 2006, *Dokter e a.*, C-28/05, Racc. pag. I-5431, punto 75). Inoltre, l'esistenza di una violazione dei diritti della difesa deve essere valutata in funzione delle circostanze di ciascun caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2011, *Solvay/Commissione*, C-110/10 P, Racc. pag. I-10439, punto 63), segnatamente della natura dell'atto in oggetto, del contesto in cui è stato adottato e delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame (sentenza *Commissione e a./Kadi*, cit., punto 102 e giurisprudenza citata). L'obbligo di rispettare i diritti della difesa dei destinatari di decisioni



che incidono in modo rilevante sui loro interessi incombe, dunque, in linea di principio sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano provvedimenti che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione. Quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non fissa né le condizioni alle quali deve essere garantito il rispetto dei diritti della difesa dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare né le conseguenze della violazione di tali diritti, tali condizioni e tali conseguenze rientrano nella sfera del diritto nazionale, purché i **provvedimenti adottati in tal senso siano dello stesso genere di quelli di cui beneficiano i singoli in situazioni di diritto nazionale comparabili (principio di equivalenza) e non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)** (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 18 dicembre 2008, *Sopropé*, C-349/07, Racc. pag. I-10369, punto 38, nonché del 19 maggio 2011, *Iaia e a.*, C-452/09, Racc. pag. I-4043, punto 16). Nell'opinione della Corte, se è vero che gli Stati membri possono consentire che l'esercizio dei diritti della difesa di tali cittadini avvenga secondo le stesse modalità previste per la disciplina delle situazioni interne, tali modalità devono essere nondimeno conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, non compromettere l'effetto utile della direttiva 2008/115. È dunque **nel contesto generale della giurisprudenza relativa al rispetto dei diritti della difesa e del sistema della direttiva 2008/115 che gli Stati membri, nei limiti della loro autonomia procedurale, devono, da un lato, fissare le condizioni alle quali occorre garantire il rispetto del diritto dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare di essere sentiti e, dall'altro, trarre le conseguenze della violazione di tale diritto.**

La Corte rileva poi che, secondo il diritto dell'Unione, una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere sentiti, determina **l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso** (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 14 febbraio 1990, *Francia/Commissione*, C-301/87, Racc. pag. I-307, punto 31; del 5 ottobre 2000, *Germania/Commissione*, C-288/96, Racc. pag. I-8237, punto 101; del 1° ottobre 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiglio*, C-141/08 P, Racc. pag. I-9147, punto 94, e del 6 settembre 2012, *Storck/UAMI*, C-96/11 P, punto 80). Ne consegue che non ogni irregolarità nell'esercizio dei diritti della difesa nell'ambito di un procedimento amministrativo di proroga del trattenimento di un cittadino di un paese terzo ai fini del suo allontanamento costituisce violazione di tali diritti. D'altra parte, e di conseguenza, non ogni

violazione, in particolare, del diritto di essere sentiti è tale da inficiare la legittimità del provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, ultimo comma, della direttiva 2008/115 e da comportare, dunque, sistematicamente la rimessione in libertà del cittadino di cui trattasi. Affinché sia constatata una tale illegittimità, spetta, infatti, **al giudice nazionale, quando accerti un'irregolarità che incide sul diritto di essere sentiti, stabilire se, in funzione delle circostanze di fatto e di diritto del caso di specie, il procedimento amministrativo in questione avrebbe potuto comportare un risultato diverso in quanto i cittadini dei paesi terzi interessati avrebbero potuto apportare elementi atti a giustificare la cessazione del loro trattenimento.** A questo proposito la Corte ricorda che, da un lato, ai sensi del suo considerando 2, la suddetta direttiva **mira ad attuare un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio fondata su norme comuni, affinché le persone interessate siano rimpatriate in maniera umana e nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità.** Analogamente, secondo il considerando 13 della stessa direttiva, il ricorso a misure coercitive deve essere espressamente subordinato al rispetto non solo del principio di proporzionalità, ma anche del principio di efficacia per quanto riguarda i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti. Dall'altro lato, l'allontanamento di qualsiasi cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare **costituisce una priorità per gli Stati membri, conformemente al sistema della direttiva 2008/115** (v., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2011, *Achughbadian*, C-329/11, punto 38).

In conclusione, la Corte dichiara che il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 15, paragrafi 2 e 6, della direttiva 2008/115, deve essere interpretato nel senso che, quando nell'ambito di un procedimento amministrativo la proroga di una misura di trattenimento è stata adottata in violazione del diritto di essere sentiti, il giudice nazionale chiamato a valutare la legittimità di tale decisione può ordinare la cessazione del trattenimento soltanto se ritiene, tenuto conto di tutte le circostanze di fatto e di diritto di ciascun caso di specie, che tale violazione **abbia effettivamente privato colui che la invoca della possibilità di difendersi più efficacemente, di modo che il procedimento amministrativo in questione avrebbe potuto comportare un risultato diverso.**

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 settembre 2013, causa C-297/12, *Gjoko Filev, Adnan Osmani*,**

*«Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia – Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Direttiva 2008/115/CE – Articolo 11, paragrafo 2 – Decisione di rimpatrio corredata di un divieto d'ingresso – Durata del divieto d'ingresso limitata di norma a cinque anni – Normativa nazionale che prevede il*

*divieto d'ingresso senza limiti temporali in mancanza di una richiesta di limitazione – Articolo 2, paragrafo 2, lettera b) – Cittadini di paesi terzi sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale – Mancata applicazione della direttiva»*

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), e, in particolare, l'articolo 11, paragrafo 2, della stessa. La domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale instaurato a carico dei sigg. Filev, cittadino dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, e Osmani, cittadino della Repubblica di Serbia, in seguito al loro ingresso nel territorio tedesco più di cinque anni dopo la loro espulsione dalla Germania, in violazione del divieto d'ingresso a tempo illimitato che accompagnava le decisioni d'espulsione adottate nei loro confronti.

Nella specie, al sig. Filev, a seguito dell'archiviazione della procedura relativa alla sua domanda di asilo era stato ingiunto, con decisione del Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Ufficio federale per il riconoscimento dei diritti dei rifugiati stranieri) del 29 ottobre 1992, di lasciare il territorio tedesco. Nel corso del 1993 e del 1994, veniva allontanato verso l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia con provvedimenti la cui efficacia era a tempo indeterminato. Il 28 aprile 2012 il sig. Filev rientrava nel territorio tedesco, dove veniva sottoposto a un controllo di polizia e successivamente a un procedimento penale a suo carico con conseguente custodia cautelare. All'udienza dinanzi al giudice del rinvio, il pubblico ministero chiedeva la condanna del sig. Filev a una pena pecuniaria di EUR 15 per 60 giorni per aver commesso le violazioni di cui all'articolo 95, paragrafo 2, punto 1, lettere a) e b), dell'Aufenthaltsgesetz a fronte del suo ingresso illegale in Germania e in concorso con il soggiorno irregolare.

Anche il sig. Osmani era stato colpito da una decisione d'espulsione emessa il 19 novembre 1999 dalla città di Stoccarda (Germania) in applicazione delle disposizioni della legge sugli stranieri (Ausländergesetz), all'epoca in vigore, che prevedeva un siffatto provvedimento in caso di violazione della legge sugli stupefacenti. Il provvedimento di espulsione aveva effetti a tempo indeterminato. Il 10 giugno 2003 il sig. Osmani veniva nuovamente condannato, con l'accusa di traffico illecito di stupefacenti in due casi, a una pena detentiva di due anni e otto mesi. Il 30 giugno 2004, dopo aver scontato parte di tale pena, veniva rimesso in libertà e allontanato a tempo indeterminato. In applicazione dell'articolo 456a del codice di procedura penale, la procura di Stoccarda disponeva l'esecuzione della restante pena detentiva di 474 giorni qualora il sig. Osmani fosse rientrato nel territorio tedesco. Il 29 aprile 2012 il

sig. Osmani rientrava nel territorio tedesco, dove veniva sottoposto a un controllo di polizia che rivelava l'esistenza del provvedimento di espulsione nei suoi confronti. Nel corso del procedimento penale promosso a suo carico, all'udienza dinanzi al giudice del rinvio, il 3 maggio 2012, il pubblico ministero chiedeva la condanna del sig. Osmani a una pena detentiva di tre mesi, con riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale, per aver commesso violazioni di cui all'articolo 95, paragrafo 2, punto 1, lettere a) e b), dell'Aufenthaltsgesetz.

Il giudice, nutrendo dubbi sulla compatibilità della disciplina interna con il diritto dell'Unione, ha quindi sospeso i procedimenti e si è rivolto alla Corte di giustizia.

La Corte dichiara in primo luogo che l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/115 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale, quale l'articolo 11, paragrafo 1, dell'Aufenthaltsgesetz, che subordini **la limitazione della durata di un divieto d'ingresso alla presentazione da parte del cittadino interessato di un paese terzo di una domanda volta a ottenere il beneficio di una siffatta limitazione.**

La Corte esamina poi la questione se, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/115 la violazione di un divieto d'ingresso e di soggiorno nel territorio di uno Stato membro, emesso oltre cinque anni prima della data di reingresso del cittadino interessato di un paese terzo in tale territorio oppure dell'entrata in vigore della normativa nazionale che recepisce tale direttiva, possa dare luogo a una sanzione penale. Sul punto la Corte ribadisce che, sebbene né l'articolo 63, primo comma, punto 3, lettera b), Trattato CE – disposizione che è stata ripresa all'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE – né la direttiva 2008/115, adottata in particolare sul fondamento della prima di tali due disposizioni, **escludano la competenza penale degli Stati membri in tema di immigrazione clandestina e di soggiorno irregolare, questi ultimi devono fare in modo che la propria legislazione in materia rispetti il diritto dell'Unione.** In particolare, detti Stati non possono applicare una normativa penale **tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e da privare così quest'ultima del suo effetto utile** (v. sentenze del 28 aprile 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, Racc. pag. I-3015, punti 54 e 55, nonché del 6 dicembre 2011, *Achughbalian*, C-329/11, punto 33). Nell'opinione della Corte, uno Stato membro **non può sanzionare penalmente la violazione** di un divieto d'ingresso disciplinato dalla direttiva 2008/115 **se la conservazione degli effetti giuridici di tale divieto non è conforme all'articolo 11, paragrafo 2, di tale direttiva.** Valuta perciò se, tenuto conto delle circostanze dei procedimenti principali, detto articolo 11, paragrafo 2, osti alla conservazione degli effetti di divieti d'ingresso, **la cui durata è illimitata, emessi prima della data in cui**

**lo Stato membro interessato avrebbe dovuto recepire la direttiva 2008/115, oltre la durata massima di un simile divieto previsto da tale disposizione, ossia una durata di norma di cinque anni.** A questo proposito la Corte rileva, innanzitutto, che detta direttiva **non contiene nessuna disposizione che preveda un regime transitorio per le decisioni di divieto d'ingresso adottate prima che essa sia applicabile.**

La Corte ribadisce la sua giurisprudenza in base alla quale **una nuova norma si applica immediatamente, salvo deroghe, agli effetti futuri delle situazioni sorte sotto l'impero della vecchia legge** (v. sentenze del 29 gennaio 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer*, C-162/00, Racc. pag. I-1049, punto 50; del 10 giugno 2010, *Bruno e a.*, C-395/08 e C-396/08, Racc. pag. I-5119, punto 53, nonché del 1° marzo 2012, *O'Brien*, C-393/10, punto 25). Ne deriva che la direttiva 2008/115 si applica **agli effetti successivi alla sua data di applicazione nello Stato membro interessato da decisioni di divieto d'ingresso adottate in forza di norme interne applicabili prima di tale data** (v., per analogia, sentenza del 30 novembre 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, Racc. pag. I-11189, punto 38). Pertanto, per valutare la conformità della conservazione degli effetti di simili decisioni all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/115 per quanto riguarda, in particolare, la durata massima di norma di cinque anni prevista da tale disposizione per un divieto d'ingresso, **occorre tener conto anche del periodo durante il quale tale divieto era in vigore prima che la direttiva 2008/115 fosse applicabile** (v., per analogia, citate sentenze *Kadzoev*, punto 36, nonché *Bruno e a.*, punto 55). Non tener conto di detto periodo non sarebbe conforme alla finalità perseguita dall'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/115, **che consiste nel garantire che la durata di divieto d'ingresso non ecceda i cinque anni, ad eccezione dei casi contemplati nella seconda frase di tale disposizione** (v., per analogia, sentenza *Kadzoev*, cit., punto 37). In conclusione, sul punto, la Corte dichiara che l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/115 deve essere interpretato nel senso che **esso osta a che una violazione di un divieto d'ingresso e di soggiorno nel territorio di uno Stato membro, emesso oltre cinque anni prima della data di reingresso del cittadino interessato del paese terzo in tale territorio o dell'entrata in vigore della normativa nazionale che recepisce tale direttiva, comporti una sanzione penale, a meno che tale cittadino non costituisca una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.**

Infine, la Corte precisa la portata dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2008/115, che consente agli Stati membri **di decidere di non applicarla ai cittadini di paesi terzi sottoposti, in particolare, a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di**

**una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale** (v., in tal senso, sentenze *El Dridi*, punto 49, e *Achughbajian*, punto 41).

La Corte osserva, al riguardo, che **il giudice del rinvio non ha dubbi sul fatto che il sig. Osmani rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* di detta disposizione.** Infatti, dalla decisione di rinvio risulta che il sig. Osmani, da un lato, è stato espulso nel 1999 per una durata illimitata, in applicazione della legge sugli stranieri che prevede l'adozione di un simile provvedimento per gli stranieri che violano le disposizioni della legge tedesca sugli stupefacenti. Dall'altro, nel 2004, quando il sig. Osmani scontava una pena detentiva per una condanna per traffico di stupefacenti, è stato disposto nei suoi confronti un provvedimento di allontanamento i cui effetti non erano limitati nel tempo.

La Corte considera poi che, se uno Stato membro fa uso della facoltà prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2008/115 entro la scadenza del termine per il recepimento di tale direttiva, i cittadini di paesi terzi ivi contemplati non rientrano mai nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

Invece, uno Stato membro, se non ha ancora fatto uso di tale facoltà dopo la scadenza del suddetto termine per il recepimento, in particolare, perché non ha ancora recepito la direttiva 2008/115 nel diritto interno, non può reclamare il diritto di limitare l'ambito di applicazione *ratione personae* di tale direttiva ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della stessa nei confronti delle persone alle quali sarebbero applicabili gli effetti di detta direttiva.

Ciò premesso, nell'opinione della Corte, neanche una restrizione dell'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva 2008/115 ai sensi di detto articolo 2, paragrafo 2, lettera b), effettuata soltanto dopo la scadenza del termine per il recepimento di tale direttiva può essere opposta a una persona, come il sig. Osmani, che è stata sottoposta a un provvedimento di allontanamento il 30 giugno 2004 e che è entrata nel territorio di tale Stato membro dopo l'entrata in vigore delle norme nazionali che si sono avvalse della facoltà di cui a detta disposizione. Infatti, opporre l'uso della facoltà prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2008/115 a una persona, come il sig. Osmani, che **poteva già avvalersi direttamente delle disposizioni interessate di tale direttiva avrebbe la conseguenza di aggravare la situazione di tale persona.**

In conclusione sul punto, la Corte dichiara che la direttiva 2008/115 deve essere interpretata nel senso che **essa osta a che uno Stato membro preveda che un provvedimento di espulsione o di allontanamento anteriore di cinque o più anni al periodo compreso tra la data in cui tale direttiva avrebbe dovuto essere recepita e la data in cui tale recepimento è effettivamente avvenuto, possa successivamente di nuovo servire per fondare azioni**

**penali**, allorché tale provvedimento si basava su una sanzione penale, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), di detta direttiva e tale Stato membro ha fatto uso della facoltà prevista da tale disposizione.

#### **4. Libera circolazione delle persone/Libertà di stabilimento/Libera prestazione dei servizi**

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 19 settembre 2013, causa C-492/12, *Conseil national de l'ordre des médecins***

*«Libera circolazione delle persone – Libertà di stabilimento – Libera prestazione di servizi – Direttiva 2005/36/CE – Riconoscimento delle qualifiche professionali – Professione di dentista – Specificità e distinzione rispetto alla professione di medico – Formazione comune»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22), come modificata dal regolamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008 (GU L 311, pag. 1: la «direttiva 2005/36»).

La domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il Conseil national de l'ordre des médecins (Consiglio nazionale dell'ordine dei medici: il «CNOM»), da un lato, e, dall'altro, il Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Ministro dell'istruzione superiore e della ricerca), e il Ministre des Affaires sociales et de la Santé (Ministro degli affari sociali e della salute), con l'intervento del Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes (Consiglio nazionale dell'ordine dei chirurghi dentisti), interveniente, in relazione alla legittimità del decreto del 31 marzo 2011 che fissa l'elenco dei corsi di formazione qualificante e la disciplina relativa ai diplomi di specializzazione in odontoiatria (JORF del 19 aprile 2011, pag. 6584: il «decreto controverso»).

Il decreto controverso istituisce una formazione qualificante comune, destinata a studenti del terzo ciclo interni in odontoiatria e a studenti del terzo ciclo interni in medicina, che porta al conseguimento di un diploma di specializzazione in chirurgia orale. Con il ricorso proposto dinanzi al giudice del rinvio, il CNOM ha dedotto un motivo vertente sul fatto che l'articolo 9 del decreto n. 2011-22 e il decreto controverso, adottato in attuazione di tale articolo, sarebbero incompatibili con le disposizioni della direttiva 2005/36, dato che le materie insegnate nell'ambito della nuova formazione del terzo ciclo, cui hanno accesso sia gli studenti in medicina che gli studenti in odontoiatria, rientrano nelle specializzazioni mediche ai sensi della suddetta direttiva, e che la creazione del terzo ciclo di formazione comune dà

origine ad una professione comune a medici e a dentisti. Secondo il giudice del rinvio, le competenze attestate dal diploma in chirurgia orale istituito con il decreto controverso rientrano sia nelle discipline mediche, in particolare la stomatologia e la chirurgia maxillo-facciale, sia nelle discipline odontoiatriche. Secondo lo stesso giudice, tenuto conto della loro formazione iniziale e del fatto che gli studenti in odontoiatria selezionati per prepararsi in vista del conseguimento di detto diploma beneficiano di una formazione complementare nelle discipline mediche, il CNOM non può sostenere che il legislatore sia incorso in un manifesto errore di valutazione laddove ha ritenuto che gli studenti in odontoiatria possano acquisire durante il periodo del loro internato le conoscenze mediche necessarie a esercitare l'attività oggetto della loro formazione. Per contro, il giudice del rinvio rileva che, ai sensi dell'articolo 36 della direttiva 2005/36, la professione di dentista si basa sulla formazione di dentista di cui all'articolo 34 della stessa direttiva, ed è una professione specifica e distinta da quella di medico, specializzato o meno. La decisione sul motivo dedotto dal CNOM dipenderebbe dunque dalla questione se, da un lato, la direttiva 2005/36 autorizzi uno Stato membro a istituire una formazione qualificante comune che porti medici e dentisti a esercitare la stessa attività specialistica e se, dall'altro, le disposizioni di tale direttiva relative alle specializzazioni in campo medico debbano essere intese come aventi ad oggetto tutta o parte della formazione in chirurgia orale dettagliatamente descritta in allegato al decreto controverso. Il Conseil d'État, quindi, nutrendo dubbi sulla compatibilità della disciplina interna con il diritto dell'Unione, si è rivolto alla Corte di giustizia.

La Corte, in risposta alla prima questione, dichiara che la direttiva 2005/36 deve essere interpretata nel senso che non osta all'istituzione, da parte di uno Stato membro, **di un ciclo di formazione specializzata, nei settori sia medico che odontoiatrico, la cui denominazione sia diversa da quelle elencate, con riferimento a tale Stato membro, all'allegato V della direttiva stessa. Tale formazione specializzata può essere aperta tanto a coloro che abbiano portato a termine soltanto una formazione di medico di base, quanto a coloro che abbiano portato a termine e ottenuto la convalida soltanto per gli studi nell'ambito della formazione di dentista di base.** Spetta al giudice nazionale stabilire:

- se la suddetta formazione specializzata, laddove non soddisfi i requisiti di cui agli articoli 24 e 34 della direttiva medesima con riferimento alle formazioni di medico e di dentista di base, non possa condurre al rilascio di un titolo di medico con formazione di base o di un titolo di dentista con formazione di base, e
- se il titolo rilasciato a seguito del compimento della suddetta formazione specializzata non abiliti a esercitare la professione di medico o dentista di base per coloro che non siano in



possesso del titolo, rispettivamente, di medico con formazione di base o di dentista con formazione di base.

Quanto alla seconda questione, con la quale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2005/36 debba essere interpretata nel senso che osti al fatto che le materie rientranti nel settore medico facciano parte di una formazione specializzata come quella oggetto del procedimento principale, la Corte osserva che dall'esame della prima questione pregiudiziale emerge che la direttiva 2005/36 **non prescrive uno specifico contenuto per una formazione specializzata** come quella oggetto del procedimento principale. In ogni caso, anche se, ai sensi di tale direttiva, la professione di dentista costituisce una professione specifica e distinta da quella di medico, nondimeno il programma di studi che conduce ad ottenere i titoli di formazione di dentista di base, specificato al punto 5.3.1 dell'allegato V della direttiva 2005/36, **comprende non solo le materie specificamente odontostomatologiche, ma anche le materie medico-biologiche, nonché le materie mediche generali**. Ne consegue che il legislatore dell'Unione non ha inteso escludere le materie mediche dalla formazione di dentista, specializzata o meno. Pertanto la Corte dichiara sul punto che la direttiva 2005/36 **deve essere interpretata nel senso che non osta al fatto che le materie rientranti nel settore medico facciano parte di una formazione specializzata nel settore odontoiatrico**.

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 26 settembre 2013, causa C-539/11, Ottica New Line di Accardi Vincenzo c. Comune di Campobello di Mazara, nei confronti di Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. S.n.c.**

*«Articoli 49 TFUE e 56 TFUE – Libertà di stabilimento – Sanità pubblica – Ottici – Normativa regionale che assoggetta ad autorizzazione l'apertura di nuovi esercizi di ottica – Limiti geografici e demografici – Giustificazione – Idoneità a raggiungere l'obiettivo perseguito – Coerenza – Proporzionalità»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra Ottica New Line di Accardi Vincenzo (la «Ottica New Line») e il Comune di Campobello di Mazara (Italia), avente ad oggetto la decisione con la quale quest'ultimo ha autorizzato la Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (la «Fotottica») a esercitare a titolo permanente l'attività di ottico nel territorio di detto Comune.

Per garantire, in Sicilia, la razionale distribuzione dell'offerta dell'attività di ottico, la legge regionale siciliana (Legge regionale 9 luglio 2004, n. 12, *Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* n. 30 del 16 luglio 2004) assoggetta l'apertura di nuovi esercizi di ottica a previa autorizzazione amministrativa. Questa è rilasciata a due condizioni: da un lato, può essere

autorizzata l'apertura di un solo esercizio di ottica per ogni fascia di popolazione di 8 000 residenti; d'altro lato, tra un esercizio e l'altro deve essere rispettata una distanza minima di 300 metri. È possibile derogare a tali condizioni qualora sussistano comprovate esigenze territoriali. In tal caso, le autorità comunali possono rilasciare, in deroga, un'autorizzazione, dopo avere acquisito il parere obbligatorio della commissione speciale presso la camera di commercio locale, composta da rappresentanti degli ottici.

Nel 2009 il Comune di Campobello di Mazara (Trapani) ha autorizzato la Fotottica ad aprire un esercizio di ottica nel proprio territorio, in violazione della legge regionale.

Una società concorrente, la Ottica New Line, ha pertanto impugnato tale decisione dinanzi al giudice amministrativo e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana si è rivolto quindi alla Corte di giustizia.

La Corte ha già dichiarato che **la professione dell'ottico partecipa alla tutela della salute** (sentenza del 2 dicembre 2010, *Ker-Optika*, C-108/09, Racc., pag. I-12213). Inoltre, gli ottici considerati non si limitano a fornire, controllare ed adattare i mezzi di correzione dei difetti della vista, ma possono correggere essi stessi i suddetti difetti, utilizzando mezzi di correzione ottica, o agire per la prevenzione dei disturbi della vista.

Nella sua sentenza la Corte constata che le due condizioni poste dalla **normativa regionale siciliana** impediscono agli ottici di scegliere liberamente il luogo in cui eserciteranno la loro attività autonoma. Tale normativa, di conseguenza, **ostacola e rende meno attraente l'esercizio, nel territorio italiano, dell'attività degli ottici di altri Stati membri, mediante un centro stabile di attività** (Sentenza del 1° giugno 2010, *Blanco Pérez e Chao Gómez*, C-570/07 e C-571/07, Racc., pag. I-4629).

La Corte esamina quindi se tale limitazione della libertà di stabilimento sia giustificata da ragioni imperative di interesse generale attinenti alla protezione della salute, atte in particolare a realizzare l'obiettivo generale di ripartire in modo equilibrato i prestatori di cure sanitarie nell'ambito del territorio nazionale, e non vada oltre quanto necessario.

La Corte ha già statuito che, nel perseguimento di un obiettivo siffatto, **l'apertura di una farmacia può essere oggetto di una pianificazione**. Quest'ultima può assumere, in particolare, la forma di una procedura di autorizzazione preventiva qualora tale pianificazione **si riveli indispensabile per colmare eventuali lacune e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture**, in modo che sia garantita un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate.

**Siffatti principi appaiono applicabili anche agli esercizi di ottica**, allorché gli ottici forniscono servizi consistenti nella valutazione, nel mantenimento e nel ripristino dello stato di salute dei pazienti e **rientrano nel settore della tutela della salute**.

Pertanto, nell'opinione della Corte, una proporzione tra il numero di esercizi di ottica e il numero di abitanti favorisce **la ripartizione equilibrata di tali esercizi nell'ambito del territorio** e garantisce a tutta la popolazione di avere **adeguato accesso alle prestazioni degli ottici**. La norma che impone una distanza minima tra due esercizi di ottica, abbinata alla norma precedente, aumenta la certezza dei pazienti di poter aver accesso ad un prestatore di cure sanitarie nelle loro vicinanze.

Certamente, atteso che la necessità di un accesso rapido a tali prodotti è minore rispetto a quella attinente ai medicinali, l'interesse alla prossimità degli esercizi di ottica **non si impone con un'intensità equiparabile a quella esistente in materia di distribuzione dei medicinali**. Nondimeno compete agli Stati membri decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica ed il modo in cui detta tutela deve essere realizzata.

In conclusione, la Corte risponde alle questioni sottoposte interpretando l'articolo 49 TFUE nel senso **che non osta a una normativa regionale, come quella oggetto del procedimento principale, che pone limiti al rilascio delle autorizzazioni per l'apertura di nuovi esercizi di ottica, prevedendo che:**

- **in ciascuna zona geografica può essere aperto, in linea di principio, un solo esercizio di ottica per ogni fascia di popolazione di 8 000 residenti, e**
- **ogni nuovo esercizio di ottica deve rispettare, in linea di principio, una distanza minima di 300 metri rispetto agli esercizi di ottica preesistenti,**

purché le autorità competenti si avvalgano delle facoltà offerte dalla normativa di cui trattasi in maniera adeguata, **rispettando criteri trasparenti e oggettivi, al fine di realizzare in modo coerente e sistematico le finalità perseguite da detta normativa, attinenti alla tutela della salute nell'intero territorio di cui trattasi, circostanza che sarà compito del giudice nazionale accertare.**

## **5. Accordi di associazione (Turchia)/Libera prestazione dei servizi**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 24 settembre 2013, causa C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan c. Bundesrepublik Deutschland***

*«Accordo di associazione CEE-Turchia — Protocollo addizionale — Articolo 41, paragrafo 1 — Clausola di “standstill” — Obbligo di disporre di un visto per l'ammissione nel territorio di uno Stato membro — Libera prestazione dei*

*servizi — Diritto di un cittadino turco di entrare in uno Stato membro al fine di far visita ad un suo familiare e di fruire, potenzialmente, di prestazioni di servizi»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata ad interpretare l'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità mediante il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972 (GU L 293, pag. 1: il «Protocollo addizionale»), e, in particolare, la nozione di «libera prestazione dei servizi» contenuta in tale disposizione. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia sorta tra la sig.ra Demirkan, cittadina turca, e la Germania in merito al rigetto, da parte delle autorità di tale Stato, della domanda di detta cittadina turca di rilascio di un visto per far visita al proprio patrigno residente in Germania.

In particolare, la sig.ra Demirkan invoca dinanzi ai giudici tedeschi la clausola di «*standstill*». A suo avviso, tale clausola vieta l'introduzione di nuove restrizioni, come un obbligo di visto, non soltanto nei confronti di coloro che cercano di *effettuare* una prestazione di servizi (libera prestazione dei servizi cosiddetta «attiva») (sentenza 19 febbraio 2009, *Soysal e Savatli*, C-228/06, Racc. pag. I-1031), bensì anche nei confronti di coloro che cercano di *fruire* di una prestazione di servizi (libera prestazione dei servizi cosiddetta «passiva»). La sig.ra Demirkan sostiene che, poiché una visita ad un familiare in Germania implica la possibilità di ottenere ivi dei servizi, **essa deve essere considerata una potenziale fruitrice di servizi**. Per giunta, alla data di entrata in vigore del Protocollo addizionale nei confronti della Germania, nel 1973, il diritto tedesco non richiedeva alcun visto per i cittadini turchi che intendevano effettuare una visita a carattere familiare in Germania. La clausola di «*standstill*» produrrebbe dunque l'effetto che l'obbligo generale di visto, introdotto successivamente dalla Germania per i cittadini turchi nel 1980, non potrebbe trovare applicazione nei suoi confronti (il visto è oggi previsto a livello di Unione europea dal regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, GU L 81, pag. 1).

L'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Corte amministrativa d'appello di Berlino-Brandeburgo), investito di tale controversia in secondo grado, chiede alla Corte di giustizia di precisare la portata della clausola di «*standstill*».

Con la sua sentenza, la Corte constata che la nozione di «libera prestazione dei servizi» contenuta nella **clausola di «*standstill*» del Protocollo addizionale non include la libera prestazione dei servizi passiva, ossia la libertà per i cittadini turchi, destinatari di servizi, di recarsi in uno Stato membro per fruire ivi di una prestazione di servizi**.

La Corte ricorda che la libera prestazione dei servizi garantita dai Trattati dell'Unione ai cittadini degli Stati membri – e dunque ai cittadini dell'Unione – include non soltanto la libera prestazione dei servizi attiva, ma anche, come da essa riconosciuto nella sentenza *Luisi e Carbone* del 31 gennaio 1984 (286/82 e 26/83, Racc. pag. 377), quale complemento necessario, la libera prestazione dei servizi passiva. Così, i cittadini dell'Unione che si rechino in un altro Stato membro al fine di ricevervi servizi o avendo la facoltà di riceverne, quali i turisti o i pazienti, godono della tutela della libera prestazione dei servizi passiva. Tale tutela si basa sull'obiettivo consistente nella realizzazione di un mercato interno, concepito come spazio senza frontiere interne, eliminando tutti gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un siffatto mercato.

Orbene, a causa delle differenze fondamentali esistenti tra i Trattati dell'Unione, da un lato, e l'Accordo di associazione nonché il suo Protocollo addizionale, dall'altro, per quanto riguarda tanto la loro finalità quanto il loro contesto, l'interpretazione della nozione di libera prestazione dei servizi riconosciuta dalla Corte nel 1984 per i Trattati dell'Unione come includente la libera prestazione dei servizi passiva non può essere estesa alla clausola di «*standstill*» del Protocollo addizionale.

Infatti, a differenza dei Trattati dell'Unione, l'associazione CEE-Turchia persegue una finalità esclusivamente economica, poiché l'Accordo di associazione e il suo Protocollo addizionale mirano essenzialmente a favorire lo sviluppo economico della Turchia. Lo sviluppo delle libertà economiche per consentire una libera circolazione delle persone di ordine generale, che sia paragonabile a quella applicabile, secondo i Trattati dell'Unione, ai cittadini dell'Unione, non forma oggetto dell'Accordo di associazione. Oltre a ciò, **la Corte rileva che il Consiglio di associazione, il quale, secondo il Protocollo addizionale, è chiamato a stabilire il ritmo e le modalità per la progressiva soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, sinora non ha adottato alcuna misura che consenta di constatare un sostanziale avanzamento per la realizzazione di tale libertà.** Per giunta, nessun elemento indica che le parti contraenti dell'Accordo di associazione e del Protocollo addizionale abbiano, al momento della firma di tali atti, ossia rispettivamente 21 e 14 anni prima della sentenza *Luisi e Carbone*, concepito la libera prestazione dei servizi come comprendente la libera prestazione dei servizi passiva.

In conclusione la Corte dichiara che **la nozione di «libera prestazione dei servizi» di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale deve essere interpretata nel senso che essa non include la libertà per i cittadini turchi, destinatari di servizi, di recarsi in uno Stato membro per fruire ivi di una prestazione di servizi.**

## **6. Tutela del consumatore/Pratiche commerciali ingannevoli**

**Corte di giustizia (Prima sezione), 19 settembre 2013, causa C-435/11, CHS Tour Services GmbH c. Team4 Travel GmbH**

*«Direttiva 2005/29/CE – Pratiche commerciali sleali – Brochure di vendita contenente false informazioni – Qualifica di “pratica commerciale ingannevole” – Ipotesi in cui al professionista non possa essere contestata alcuna violazione dell’obbligo di diligenza»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU L 149, pag. 22). La domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la CHS Tour Services GmbH (la «CHS») e la Team4 Travel GmbH (la «Team4 Travel») in merito ad una brochure pubblicitaria di quest’ultima contenente un’informazione falsa.

La Team4 Travel, un’agenzia di viaggi avente sede a Innsbruck (Austria) e specializzata nella vendita di settimane bianche e corsi di sci in Austria per scolaresche provenienti dalla Gran Bretagna, indicava nella sua brochure inglese per la stagione invernale 2012 che, in determinate date, diversi alberghi potevano essere prenotati esclusivamente grazie ai suoi servizi. Di fatto, gli alberghi interessati avevano garantito contrattualmente alla Team4 Travel una simile esclusiva.

Tuttavia, tali alberghi non avevano rispettato l’esclusiva ed avevano concesso per le stesse date talune disponibilità alla CHS Tour Services, un’agenzia di viaggi concorrente avente del pari sede a Innsbruck. La Team4 Travel ignorava tale circostanza al momento della diffusione delle sue brochures.

Ritenendo che la dichiarazione di esclusiva contenuta nelle brochures della Team4 Travel violasse il divieto di pratiche commerciali sleali, la CHS ha chiesto ai giudici austriaci di vietarne alla Team4 Travel l’utilizzo. I giudici di primo e di secondo grado hanno respinto la domanda, in quanto, a loro giudizio, non vi sarebbe stata pratica sleale. Infatti, considerate le garanzie di esclusiva che essa si era fatta concedere dagli alberghi, la Team4 Travel avrebbe

rispettato le norme di diligenza professionale. La CHS ha quindi proposto ricorso per cassazione dinanzi all'Oberster Gerichtshof (Corte di cassazione).

La Corte di cassazione austriaca osserva che l'informazione relativa all'esclusiva contenuta nelle brochures della Team4 Travel è obiettivamente scorretta. Tale informazione, presentando tutti i requisiti espressamente previsti dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, costituirebbe agli occhi del consumatore medio una pratica commerciale ingannevole. Tuttavia, in base all'economia generale della direttiva, il giudice nazionale si chiede se, prima di qualificare una pratica come ingannevole, e pertanto sleale e vietata, occorra verificare, oltre ai suddetti criteri, se sia contraria alla diligenza professionale. Nel caso di specie, non risulterebbe alcuna contrarietà alla diligenza professionale, atteso che la Team4 Travel avrebbe fatto quanto possibile per garantire l'esclusiva dichiarata nelle proprie brochures. L'Oberster Gerichtshof, quindi, si è rivolto alla Corte di giustizia chiedendo che essa interpreti la direttiva.

Con la sua sentenza, la Corte risponde che, nel caso in cui una pratica commerciale sia conforme a tutti i criteri espressamente enunciati dalla disposizione della direttiva che disciplina specificamente le pratiche ingannevoli nei confronti del consumatore, affinché essa possa essere validamente considerata sleale e, pertanto, vietata, **non è necessario verificare se sia altresì contraria alle norme di diligenza professionale ai sensi della stessa direttiva.** Infatti, secondo la direttiva, il carattere ingannevole di una pratica commerciale dipende unicamente dalla circostanza che essa non sia veritiera, in quanto contenga informazioni false, o che, in generale, **possa ingannare il consumatore medio in relazione alla natura o alle caratteristiche principali di un prodotto o servizio e che, per tale motivo, sia idonea a indurre detto consumatore ad assumere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso.** Pertanto, gli elementi costitutivi di una pratica commerciale ingannevole **sono concepiti essenzialmente dal punto di vista del consumatore in quanto destinatario di pratiche commerciali sleali.**

Quando ricorrono tali caratteristiche, la pratica deve essere considerata ingannevole e, quindi, sleale e vietata, senza che sia necessario verificare la condizione (figurante in un'altra disposizione della direttiva, che enuncia la definizione generale delle pratiche commerciali sleali e relativa alla sfera dell'imprenditore) che la pratica sia contraria alle norme di diligenza professionale.

In conclusione, la Corte interpreta la direttiva sulle pratiche commerciali sleali nel senso che, nell'ipotesi in cui una pratica commerciale soddisfi tutti i criteri enunciati all'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva **per poter essere qualificata come pratica ingannevole nei**

**confronti del consumatore, non occorre verificare se tale pratica sia parimenti contraria alle norme di diligenza professionale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), della direttiva medesima perché essa possa essere legittimamente ritenuta sleale e, pertanto, essere vietata ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della stessa direttiva.**

## **7. Trasporto ferroviario**

**Corte di giustizia (Prima sezione), 26 settembre 2013, causa C- 509/11, *ÖBB-Personenverkehr AG***

*«Regolamento (CE) n. 1371/2007 – Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario – Articolo 17 – Indennizzo per il prezzo del biglietto di trasporto in caso di ritardo – Esclusione in caso di forza maggiore – Ammissibilità – Articolo 30, paragrafo 1, primo comma – Competenze dell'organismo nazionale responsabile dell'applicazione di tale regolamento – Possibilità d'imporre al trasportatore ferroviario di modificare le sue condizioni di indennizzo dei viaggiatori»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare gli articoli 17 e 30 del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315, pag. 14). La domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso proposto dalla ÖBB-Personenverkehr AG (la «ÖBB-Personenverkehr») contro la decisione della Schienen-Control Kommission (commissione di controllo della rete ferroviaria) (la «Kommission»), del 6 dicembre 2010, relativa alle condizioni di indennizzo dei passeggeri del trasporto ferroviario da parte della ÖBB-Personenverkehr, che nella specie ingiungeva di eliminare dalle sue condizioni generali una disposizione che escludeva qualsiasi indennizzo in caso di forza maggiore.

Secondo le Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli, facente parte della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia, del 9 maggio 1980, come modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, che rientrano nel diritto internazionale e sono riportate in allegato al regolamento, il trasportatore ferroviario è responsabile nei confronti del viaggiatore per il danno dovuto al fatto che, a causa del ritardo, il viaggio non può continuare nello stesso giorno, o la sua continuazione non è ragionevolmente esigibile. Tuttavia, la responsabilità del trasportatore è esclusa quando il ritardo è imputabile a un caso di forza maggiore, ossia, in particolare, a circostanze esterne all'esercizio ferroviario che il trasportatore non poteva evitare.



Dal canto suo, il regolamento prevede che un passeggero che abbia subito un ritardo pari o superiore a un'ora può chiedere all'impresa ferroviaria il rimborso parziale del prezzo del biglietto. Tale indennizzo corrisponde, come minimo, al 25% del prezzo del biglietto nel caso di ritardo compreso tra 60 e 119 minuti, e al 50% di tale prezzo nel caso di ritardo di 120 minuti o superiore. Il regolamento non prevede alcuna eccezione a tale diritto all'indennizzo qualora il ritardo sia dovuto a un caso di forza maggiore.

In tale contesto, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha chiesto alla Corte di giustizia se un'impresa ferroviaria possa essere esonerata dall'obbligo d'indennizzo per il prezzo del biglietto qualora il ritardo sia dovuto a un caso di forza maggiore.

La Corte constata, anzitutto, che **il regolamento non esonera le imprese ferroviarie dall'obbligo d'indennizzo per il prezzo del biglietto qualora il ritardo sia imputabile a un caso di forza maggiore.**

La Corte rileva poi che le **regole uniformi**, che esonerano il trasportatore dall'obbligo di risarcimento in caso di forza maggiore, riguardano esclusivamente il diritto dei viaggiatori al **risarcimento del danno** conseguente al ritardo o alla soppressione di un treno. Al contrario, l'indennizzo previsto dal **regolamento**, calcolato sulla base del prezzo del biglietto di trasporto, ha una finalità del tutto diversa, ossia quella di **compensare il prezzo pagato dal passeggero come corrispettivo per un servizio che non è stato eseguito conformemente al contratto di trasporto**. Si tratta inoltre di una forma di compensazione finanziaria di tipo forfettario e standardizzata, a differenza del regime di responsabilità previsto dalle regole uniformi che implica una valutazione individuale del danno subito. Peraltro, poiché questi due regimi di responsabilità sono completamente diversi, oltre all'indennizzo forfettario i viaggiatori possono anche proporre azioni di risarcimento danni a titolo delle regole uniformi. La Corte stabilisce che **le cause di esonero della responsabilità del trasportatore previste dalle regole uniformi non sono applicabili nell'ambito del sistema d'indennizzo stabilito dal regolamento**. I lavori preparatori del regolamento dimostrano inequivocabilmente che il legislatore dell'Unione **ha inteso estendere l'obbligo d'indennizzo ai casi in cui i trasportatori sono esonerati dalla responsabilità di risarcire il danno in forza delle regole uniformi.**

La Corte respinge altresì l'applicazione analogica delle regole relative alla forza maggiore contenute nelle disposizioni sui diritti dei passeggeri che utilizzano altri mezzi di trasporto, quali aereo, nave e autobus. Infatti, poiché le diverse modalità di trasporto non sono intercambiabili quanto alle loro condizioni di utilizzo, **la situazione delle imprese che operano nei diversi settori del trasporto non è paragonabile.**

In conclusione, la Corte dichiara quindi che **un'impresa ferroviaria non può inserire nelle proprie condizioni generali di trasporto una clausola che la esoneri dall'obbligo d'indennizzo per il prezzo del biglietto in caso di ritardo causato da forza maggiore.**

## **8. Aiuti di Stato**

**Tribunale (Quinta sezione), 12 settembre 2013, causa T-347/09, Repubblica federale di Germania, sostenuta da Repubblica francese, Regno dei Paesi bassi, Repubblica di Finlandia c. Commissione**

*«Aiuti di Stato – Trasferimento a titolo gratuito di alcune zone del patrimonio naturale nazionale – Misure destinate al sostegno finanziario di grandi progetti dell'ambiente – Decisione che dichiara gli aiuti compatibili con il mercato comune – Nozione di impresa – Obbligo di motivazione»*

Nella procedura segnalata il Tribunale è stato investito del ricorso per annullamento della Decisione C (2009) 5080 della Commissione, del 2 luglio 2009, relativa all'aiuto di Stato NN 8/2009, accordato dalla Repubblica federale di Germania e concernente il regime di aiuti di Stato consistente, da una parte, nel trasferimento a titolo gratuito di certe zone del patrimonio naturale nazionale e, dall'altra, in misure destinate al sostegno finanziario dei grandi progetti di protezione dell'ambiente (GU C 230, pag. 1).

In considerazione dei notevoli costi connessi alla conservazione e allo sviluppo delle aree del patrimonio naturale nazionale, la Germania ha deciso di trasferire, a titolo gratuito, fino a 125 000 ettari di tali aree a beneficio dei Länder, delle loro fondazioni, della Deutsche Bundesstiftung Umwelt (fondazione tedesca per l'ambiente) e di altre organizzazioni di tutela dell'ambiente. I beneficiari dei suddetti trasferimenti sono tenuti a rispettare taluni obblighi di diritto ambientale e ad assumere i costi relativi al trasferimento, le spese per la gestione e i rischi connessi ai siti contaminati. Nel caso in cui i ricavi derivanti dallo sfruttamento autorizzato dei terreni siano superiori alle spese effettive, la differenza dovrà essere versata allo Stato federale o reinvestita nella conservazione del patrimonio.

Inoltre, la Germania aveva previsto un sostegno finanziario a grandi progetti di tutela dell'ambiente. Siffatti progetti potevano essere proposti da qualunque soggetto interessato, congiuntamente al Land competente, ma solo gli enti statali o le organizzazioni di tutela dell'ambiente potevano essere incaricati della loro gestione. Il sostegno accordato dal governo federale non poteva eccedere il 75% dei costi ammissibili del progetto e i Länder o i gestori del progetto potevano completare il saldo delle spese, mentre, in ogni caso, il 10% doveva

restare a carico del gestore che dava attuazione al progetto. Fatte salve le restrizioni ambientali di sfruttamento imposte dal governo, gli enti privati di conservazione avevano la possibilità di ottenere redditi dai terreni da essi gestiti, in particolare dagli affitti di caccia e di pesca, dalle vendite di legname provenienti dalle attività di manutenzione delle foreste e dal turismo. Tuttavia i costi dovevano essere compensati dai ricavi di ciascun progetto e, nel caso in cui questi fossero stati superiori ai costi, il saldo doveva essere rimborsato allo Stato federale.

Nel 2007 la Germania aveva notificato tali due misure alla Commissione, confidando nel fatto che questa avrebbe constatato che non configuravano aiuti di Stato. Orbene, nel 2009 la Commissione ha deciso che le misure in questione costituissero effettivamente aiuti di Stato, ma che fossero compatibili con il mercato comune.

La Germania ha quindi proposto un ricorso dinanzi al Tribunale allo scopo di ottenere l'annullamento della decisione della Commissione. La Francia, i Paesi Bassi e la Finlandia sono intervenuti in tale controversia a sostegno della Germania. Ad avviso della Germania, la Commissione avrebbe a torto considerato le organizzazioni di tutela dell'ambiente – le quali non perseguirebbero uno scopo economico ed avrebbero ad oggetto un'attività di interesse generale – alla stregua di imprese ai sensi del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato e avrebbe ingiustamente affermato che le misure conferiscono un vantaggio a dette organizzazioni.

Nella valutazione del Tribunale, sebbene l'attività di tutela dell'ambiente, oggetto delle misure, **abbia carattere esclusivamente sociale e non costituisca un'attività economica, la Commissione ha correttamente rilevato che le organizzazioni di tutela dell'ambiente si occupano di altre attività**, le quali rivestono **carattere economico** e rispetto alle quali tali organizzazioni devono essere considerate come imprese. Infatti, con le attività autorizzate nell'ambito delle misure in parola – quali la vendita di legname, l'affitto per caccia e pesca e il turismo – le organizzazioni di tutela dell'ambiente **offrono direttamente prodotti e servizi su mercati concorrenziali**. Mediante tali attività, esse **perseguono un interesse distinto, che può essere separato dall'obiettivo esclusivamente sociale di tutela dell'ambiente**. Dal momento che le organizzazioni di tutela dell'ambiente si trovano, quando esercitano tali attività, in concorrenza con operatori che perseguono uno scopo di lucro, il fatto che esse offrano i loro beni e servizi senza scopo di lucro resta privo di rilevanza.

Inoltre, il Tribunale condivide il ragionamento seguito dalla Commissione, secondo la quale la messa a disposizione gratuita di terreni che consentono uno sfruttamento commerciale configura un vantaggio per le organizzazioni di tutela dell'ambiente. Infatti, una simile misura

favorisce tali organizzazioni rispetto ad altre imprese attive nei settori interessati e che dovrebbero investire in terreni per poter esercitare le stesse attività economiche. **La necessità di tener conto delle esigenze relative alla tutela dell'ambiente, per quanto legittime, non giustifica l'esclusione di siffatte misure selettive dal campo di applicazione del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato.** In aggiunta, nell'opinione del Tribunale, la Commissione ha concluso correttamente che nemmeno la giurisprudenza cosiddetta «*Altmark*» (sentenza del 24 luglio 2003, C-280/00, Racc., pag. I-7747), secondo cui una misura statale a vantaggio di un'impresa incaricata di servizi di interesse economico generale può, ricorrendo determinate condizioni, sottrarsi alla qualificazione come aiuto di Stato, consente di escludere che le misure di cui trattasi siano qualificate quali aiuti.

In conclusione, il Tribunale respinge il ricorso della Germania.