

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

Dicembre 2013

a cura di *Ornella Porchia* e *Barbara Randazzo*

**I N D I C E**

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

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

**Un'anticipazione**

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

*a) Cusan e Fazzo c. Italia* – Seconda sezione, sentenza 7 del gennaio 2014 (ric. n. 77/07)

**Art. 3 Protocollo n. 1 (Diritto a libere elezioni)**

*b) Occhetto c. Italia* – Seconda sezione, decisione del 12 novembre 2013 (ric. n. 14507/07)

*Irrevocabilità della rinuncia ad un seggio parlamentare: irricevibilità*

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

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

**Art. 7 CEDU (Nulla poena sine lege)**

*a) Glien c. Germania* – Quinta sezione, sentenza del 28 novembre 2013 (ric. n. 7345/12)

*Detenzione "preventiva" (precauzionale), in un'ala del carcere, di persona affetta da disturbi mentali: violazione; Estensione retroattiva della detenzione "preventiva" (precauzionale) da una massimo di 10 anni ad un periodo di tempo illimitato: violazione*

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

*b) Sepil c. Turchia* – Seconda sezione, sentenza del 12 novembre 2013 (ric. n. 17711/07)

*Utilizzo di prove ottenute mediante istigazione nel quadro di una operazione sotto copertura non autorizzata: violazione*

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

c) *Söderman c. Svezia* – Grande Camera, sentenza del 12 novembre 2013 (ric. n. 5786/08)

*Mancanza di chiare disposizioni di legge che puniscano l'atto di filmare un minore nudo a sua insaputa: violazione*

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

d) *Vallianatos e altri c. Grecia* – Grande Camera, sentenza del 7 novembre 2013 (ric. nn. 29381/09 e 32684/09)

*Esclusione dal "patto di libera convivenza" per le coppie dello stesso sesso: violazione*

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

e) *E.B. e altri c. Austria* – Prima sezione, sentenza del 7 novembre 2013 (ric. nn. 31913/07 e al.)

*Rifiuto di modificare il casellario giudiziario nonostante la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della disposizione sulla base della quale i ricorrenti erano stati condannati: violazione*

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

f) *Topčić-Rosenberg c. Croazia* – Prima sezione, sentenza del 14 novembre 2013 (ric. n. 19391/11)

*Interpretazione eccessivamente formalistica del diritto interno concernente il congedo di maternità retribuito per una madre adottiva: violazione*

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

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

#### ***Status di rifugiato/Asilo***

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 7 novembre 2013, cause riunite da C-199/12 a 201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel c. X, Y e Z***

*«Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Articolo 10, paragrafo 1, lettera d) – Appartenenza ad un determinato gruppo sociale – Orientamento sessuale – Motivo della persecuzione – Articolo 9, paragrafo 1 – Nozione di "atti di persecuzione" – Timore fondato di essere perseguitato per il fatto di appartenere ad un determinato gruppo sociale – Atti sufficientemente gravi da giustificare un siffatto timore – Legislazione che qualifica come reato*

*gli atti omosessuali – Articolo 4 – Esame individuale dei fatti e delle circostanze»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 14 novembre 2013, causa C-4/11, Repubblica federale di Germania c. Kaveh Puid**

*«Asilo – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articolo 4 – Regolamento (CE) n. 343/2003 – Articolo 3, paragrafi 1 e 2 – Determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo – Articoli da 6 a 12 – Criteri per la determinazione dello Stato membro competente – Articolo 13 – Clausola residuale»*

## **Cooperazione giudiziaria penale**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 14 novembre 2013, causa C-60/12, Marián Baláž**

*«Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – Decisione quadro 2005/214/GAI – Applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie – “Autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale” – L’“Unabhängiger Verwaltungssenat” in diritto austriaco – Natura e portata del controllo esercitato dall’autorità giudiziaria dello Stato membro dell’esecuzione» ..... 41*

## **2. Relazioni esterne/PESC**

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 28 novembre 2013, causa C-280/12P, Consiglio c. Fulmen, Fereydoun Mahmoudian**

*«Impugnazione – Misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell’Iran al fine di impedire la proliferazione nucleare – Congelamento di fondi – Obbligo di giustificazione della fondatezza della misura» ..... 47*

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 28 novembre 2013, causa C-348/12 P, Consiglio c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co.**

*«Impugnazione – Misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell’Iran al fine di impedire la proliferazione nucleare – Misure rivolte contro l’industria del petrolio e del gas iraniano – Congelamento di fondi – Obbligo di motivazione – Obbligo di giustificare la fondatezza della misura»*

## **3. Ambiente**

**Corte di giustizia (Prima sezione), 28 novembre 2013, causa C-576/11, Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo**

*«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 91/271/CEE – Trattamento delle acque reflue urbane – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Mancata esecuzione – Articolo 260 TFUE – Sanzioni pecuniarie – Imposizione di una penalità e di una somma forfettaria»*

## 4. Concorrenza

### Regole applicabili alle imprese

**Corte di giustizia (Grande sezione), 26 novembre 2013, causa C-50/12 P, *Kendrion c. Commissione europea***

*«Impugnazione – Concorrenza – Intese – Settore dei sacchi industriali di plastica – Imputabilità alla società controllante dell'infrazione commessa dalla controllata – Responsabilità solidale della controllante per il versamento dell'ammenda inflitta alla controllata - Durata eccessiva del procedimento dinanzi al Tribunale – Principio di tutela giurisdizionale effettiva»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 26 novembre 2013, causa C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland (anciennement Sachsa Verpackung) c. Commissione europea***

*«Impugnazione – Concorrenza – Intese – Settore dei sacchi industriali di plastica – Imputabilità alla società controllante dell'infrazione commessa dalla controllata – Durata eccessiva del procedimento dinanzi al Tribunale – Principio di tutela giurisdizionale effettiva»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 26 novembre 2013, causa C-58/12 P, *Groupe Gascogne SA c. Commissione europea***

*«Impugnazione – Concorrenza – Intese – Settore dei sacchi industriali di plastica – Imputabilità alla società controllante dell'infrazione commessa dalla controllata – Considerazione del fatturato complessivo del gruppo ai fini del calcolo del massimale dell'ammenda - Durata eccessiva del procedimento dinanzi al Tribunale – Principio di tutela giurisdizionale effettiva»*

### Aiuti di Stato

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 21 novembre 2013, causa C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG c. Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, con l'intervento di Ryanair Ltd***

*«Aiuti di Stato – Articoli 107 TFUE e 108 TFUE – Vantaggi concessi da un'impresa pubblica che gestisce un aeroporto ad una compagnia aerea a basso costo – Decisione di avviare il procedimento di indagine formale di tale misura – Obbligo dei giudici degli Stati membri di conformarsi alla valutazione operata dalla Commissione in tale decisione in merito all'esistenza di un aiuto»*

## 5. Rinvio pregiudiziale (requisiti)

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 7 novembre 2013, causa C-313/12, *Romeo c. Regione Siciliana***

*«Procedimento amministrativo nazionale – Situazione puramente interna – Atti amministrativi – Obbligo di motivazione – Possibilità di colmare la carenza di motivazione nel corso di un procedimento giudiziario avverso un provvedimento amministrativo – Interpretazione degli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Incompetenza della Corte»*

## **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 e tradotta in lingua italiana dal Servizio Studi in collaborazione con altre Istituzioni per l'Archivio CEDU presso il CED della Cassazione disponibile on line all'indirizzo web: <http://www.italgiure.giustizia.it>.

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

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

### Un'anticipazione

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

a) *Cusan e Fazzo c. Italia* – Seconda sezione, sentenza 7 del gennaio 2014 (ric. n. 77/07)

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

**CAUSA CUSAN E FAZZO c. ITALIA**

*(Ricorso n. 77/07)*

SENTENZA

STRASBURGO

7 gennaio 2014

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

**Nella causa Cusan e Fazzo c. Italia,**

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

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

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 26 novembre 2013,  
Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

## PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 77/07) proposto contro la Repubblica italiana con cui due cittadini di tale Stato, sig.ra Alessandra Cusan e sig. Luigi Fazzo («i ricorrenti»), hanno adito la Corte il 13 dicembre 2006 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora.

3. I ricorrenti lamentano il rifiuto delle autorità italiane di accogliere la loro domanda volta a ottenere la possibilità di attribuire alla figlia il cognome della madre.

4. Il 7 febbraio 2013 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 della causa.

## IN FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. I ricorrenti sono nati rispettivamente nel 1964 e nel 1958 e sono residenti a Milano.

6. I ricorrenti sono una coppia sposata. Il 26 aprile 1999 nacque la loro prima figlia, Maddalena.

7. Il ricorrente presentò domanda all'ufficiale dello stato civile affinché la figlia fosse iscritta nei registri dello stato civile con il cognome della madre (Cusan). La domanda fu respinta e Maddalena fu iscritta con il cognome del padre (Fazzo).

8. Nel giugno 2000 i ricorrenti presentarono dinanzi al tribunale di Milano un ricorso contro tale decisione, sostenendo che erano d'accordo nel voler iscrivere Maddalena con il cognome della madre e che non vi era alcuna disposizione del diritto italiano che lo impedisse.

9. Con sentenza del 6 giugno 2001, depositata in cancelleria l'8 giugno 2001, il tribunale di Milano respinse il ricorso dei ricorrenti.

10. Nella motivazione, il tribunale osservava che, anche se nessuna disposizione di legge imponeva di iscrivere un figlio nato da una coppia sposata con il cognome del padre, tale regola corrispondeva a un principio ben radicato nella coscienza sociale e nella storia italiana. Il tribunale riteneva inoltre superflua la questione dell'esistenza o meno di una disposizione di legge esplicita, osservando in effetti che, ai sensi del vecchio articolo 144 del codice civile («il CC»), la donna sposata adottava il cognome del marito, e che i figli potevano essere iscritti solo con tale cognome; esso era di fatto comune ai coniugi, anche se, successivamente, l'articolo 143 *bis* del CC aveva previsto che il cognome del marito potesse essere semplicemente aggiunto a quello della moglie.

11. I ricorrenti interposero appello.

12. Con sentenza del 24 maggio 2002, depositata in cancelleria il 4 giugno 2002, la corte d'appello di Milano confermò la sentenza di primo grado.

13. Nella motivazione, la corte d'appello osservava che la Corte costituzionale aveva affermato più volte (ordinanze nn. 176 del 28 gennaio 1988 e 586 dell'11 maggio 1988) che la mancata previsione della possibilità, per la madre, di trasmettere il proprio cognome ai «figli legittimi» non violava l'articolo 29 (matrimonio ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi) né l'articolo 3 (eguaglianza dei cittadini davanti alla legge) della Costituzione. Essa osservò che la Corte costituzionale aveva indicato che spettava al legislatore decidere sull'opportunità di introdurre un sistema diverso di attribuzione del cognome e che almeno sei disegni o proposte di legge erano all'epoca all'esame del Parlamento. Ciò dimostrava a suo

avviso che la regola non scritta di attribuzione del cognome era ancora in vigore; la giurisprudenza del resto non ne aveva messo in dubbio l'esistenza.

14. Per la corte d'appello, la mancata applicazione di tale regola avrebbe comportato delle conseguenze per i figli ai quali fosse stato attribuito il cognome della madre, in quanto avrebbero potuto essere individuati come «figli non legittimi».

15. I ricorrenti presentarono ricorso per cassazione.

16. Con ordinanza del 26 febbraio 2004, depositata in cancelleria il 17 luglio 2004, la Corte di cassazione ritenne che la questione incidentale della legittimità costituzionale della regola che attribuisce ai «figli legittimi» il cognome del padre era rilevante e non manifestamente infondata; di conseguenza, sospese il procedimento e ordinò la trasmissione del fascicolo alla Corte costituzionale.

Nella motivazione dell'ordinanza, la Corte di cassazione precisò che la regola in questione non era una norma consuetudinaria, ma risultava dall'interpretazione di alcuni articoli del CC.

17. Con sentenza (n. 6) del 16 febbraio 2006, la Corte costituzionale dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale.

Nella motivazione, la Corte costituzionale ritenne che il sistema in vigore di attribuzione del cognome fosse retaggio di una concezione patriarcale della famiglia e della potestà maritale che affondava le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico e non era più coerente con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna. Inoltre, la Corte rilevò che l'articolo 16, comma 1, lettera g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132) impegnava gli Stati contraenti ad adottare tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari e, in particolare, ad assicurare gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome.

18. La Corte costituzionale richiamò anche le raccomandazioni nn. 1271 del 1995 e 1362 del 1998 del Consiglio d'Europa, nonché la giurisprudenza della Corte (in questo caso *Burghartz c. Svizzera*, 22 febbraio 1994, serie A n. 280-B; *Stjerna c. Finlandia*, 25 novembre 1994, serie A n. 299-B; e *Ünal Tekeli c. Turchia*, n. 29865/96, CEDU 2004-X).

19. Tuttavia, la Corte costituzionale ritenne che l'intervento invocato dalla Corte di cassazione richiedesse una operazione che esorbitava dai suoi poteri.

Essa rilevò in effetti che veniva lasciata aperta tutta una serie di opzioni, ossia: 1°) se la scelta del cognome dipendesse esclusivamente dalla volontà dei coniugi; 2°) se ai coniugi fosse consentito derogare alla regola; 3°) se la scelta dei coniugi dovesse avvenire una sola volta con effetto per tutti i loro figli o dovesse essere espressa all'atto della nascita di ciascuno di essi. La Corte costituzionale osservò che i disegni di legge (nn. 1739-S, 1454-S e 3133-S) presentati nel corso della XIV legislatura testimoniavano la pluralità delle opzioni prospettabili, la scelta tra le quali non poteva che essere rimessa al legislatore. Ritenne anche che una dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni interne pertinenti avrebbe determinato un vuoto giuridico.

20. Con sentenza del 29 maggio 2006, depositata in cancelleria il 16 luglio 2006, la Corte di cassazione prese atto della decisione della Corte costituzionale e respinse il ricorso dei ricorrenti.

Nella motivazione essa sottolineò che la norma denunciata dai ricorrenti era retaggio di una concezione patriarcale della famiglia non in sintonia con le fonti sopranazionali, ma che spettava comunque al legislatore ridisegnarla in senso costituzionalmente adeguato.

21. Il 31 marzo 2011 i ricorrenti domandarono al Ministro dell'Interno di essere autorizzati a far completare il cognome dei loro «figli legittimi» aggiungendo il cognome «Cusan». Essi spiegavano che con ciò desideravano permettere ai figli di identificarsi nel patrimonio morale del loro nonno materno – deceduto nel 2011 – che, secondo loro, era stato



un filantropo; poiché il fratello della ricorrente non aveva avuto discendenti, essi precisavano che il cognome «Cusan» poteva perpetuarsi soltanto passando ai figli di Alessandra Cusan.

22. Con decreto del 14 dicembre 2012, il prefetto di Milano autorizzò i ricorrenti a cambiare il cognome dei loro figli in «Fazzo Cusan».

23. I ricorrenti precisano che nonostante questa autorizzazione, essi desiderano proseguire il loro ricorso dinanzi alla Corte. In proposito fanno osservare che il decreto del Prefetto è stato emesso all'esito di un procedimento amministrativo, e non giudiziario, e che non sono stati autorizzati a dare alla loro figlia soltanto il cognome della madre, come avevano domandato al tribunale di Milano.

## II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

24. L'articolo 29 della Costituzione recita:

«La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.»

25. Gli articoli da 153 a 164 del regio decreto n. 1238 del 9 luglio 1939, in vigore all'epoca della nascita di Maddalena, prevedevano che la domanda volta al cambiamento del cognome doveva essere presentata al Presidente della Repubblica, esporre le ragioni che la giustificavano ed essere pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica esercitava un potere discrezionale in materia.

26. Dopo la nascita di Maddalena è entrato in vigore il decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre 2000. L'articolo 84, intitolato «cambiamento del cognome», recita:

«Chiunque vuole cambiare il cognome o aggiungere al proprio un altro cognome deve farne richiesta al Ministero dell'Interno esponendo le ragioni della domanda.»

## IN DIRITTO

### I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE, CONSIDERATO ISOLATAMENTE O IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 14

27. I ricorrenti contestano il rifiuto delle autorità italiane di accogliere la loro domanda volta ad attribuire alla figlia il cognome della madre e il fatto che la legislazione italiana, come interpretata all'epoca dei fatti, imponeva l'attribuzione automatica e senza eccezioni del cognome del padre ai «figli legittimi». Essi ritengono che la legge italiana avrebbe dovuto permettere ai genitori di scegliere il cognome dei propri figli e invocano l'articolo 8 della Convenzione, considerato isolatamente o in combinato disposto con l'articolo 14.

Queste disposizioni sono così formulate:

#### Articolo 8

«1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla

prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

#### Articolo 14

«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.»

28. Il Governo contesta questa tesi.

#### A. Sulla ricevibilità

##### 1. L'eccezione del Governo relativa alla perdita della qualità di «vittime» dei ricorrenti

29. Il Governo afferma innanzitutto che il ricorso è «oggi irricevibile e (...) infondato», facendo valere che i ricorrenti sono stati autorizzati dal prefetto di Milano ad aggiungere, per tutti i loro figli minorenni, il cognome della madre (Cusan) al cognome del padre (Fazzo – paragrafo 22 *supra*).

30. I ricorrenti non ritengono di aver perduto la qualità di vittime. Secondo loro, l'autorizzazione ad aggiungere il cognome della madre al cognome del padre non era una misura sufficiente, non essendo stata riconosciuta, neanche implicitamente, una violazione della Convenzione, e non ha permesso di attribuire a Maddalena il cognome «Cusan» fin dalla sua nascita. Per di più, precisano, non è stato accordato alcun indennizzo per il periodo precedente alla decisione del prefetto.

31. La Corte rammenta che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è in linea di principio sufficiente a revocargli la qualità di «vittima» soltanto se le autorità nazionali hanno riconosciuto, espressamente o sostanzialmente, e poi riparato la violazione della Convenzione (si vedano, ad esempio, *Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, § 69, serie A n. 51; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III; *Dalban c. Romania* [GC], n. 28114/95, § 44, CEDU 1999-VI; *Jensen c. Danimarca* (dec.), n. 48470/99, CEDU 2001-X; e *Torreggiani e altri c. Italia*, nn. 57875/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, § 38, 8 gennaio 2013).

32. Nel caso di specie, i ricorrenti lamentano di non aver potuto far attribuire alla figlia, fin dalla sua nascita, il cognome della madre. Le autorità italiane non hanno accettato di iscrivere Maddalena nei registri dello stato civile con il cognome della ricorrente, e si sono limitate ad autorizzare, dopo circa tredici anni, un cambiamento di cognome in base all'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000 (paragrafi 22 e 26 *supra*). Questo cambiamento non è consistito nell'attribuire soltanto il cognome della madre, come domandavano i ricorrenti (paragrafo 23 *supra*), ma semplicemente nell'aggiungere il cognome della madre a quello del padre.

33. In tali circostanze, non può essere accolta l'eccezione del Governo relativa alla perdita della qualità di vittime dei ricorrenti.

##### 2. L'eccezione del Governo basata sull'assenza di un pregiudizio significativo

34. Il Governo afferma altresì, nell'ultimo paragrafo delle sue osservazioni, che «i ricorrenti non hanno subito alcun pregiudizio significativo nel senso dell'articolo 35 § 3 b)» della Convenzione.

35. I ricorrenti ritengono che tale eccezione non sia suffragata da elementi di prova. In ogni caso, pur non avendo subito perdite finanziarie, essi ritengono che sia stato violato uno dei loro diritti fondamentali, ossia il diritto al nome, che rientra nella nozione di «vita privata» ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, e di aver subito una discriminazione basata sul sesso. Inoltre, a loro parere, il ricorso solleva questioni di carattere generale non ancora risolte

dalla Corte, le quali possono riguardare tutte le persone che si trovino in una situazione analoga.

36. La Corte rammenta che, secondo la propria giurisprudenza, il principale elemento del criterio di ricevibilità previsto dall'articolo 35 § 2 b) della Convenzione è costituito dalla questione di stabilire se il ricorrente abbia subito un «pregiudizio significativo» (*Adrian Mihai Ionescu c. Romania* (dec.), n. 36659/04, § 32, 1° giugno 2010). La nozione di «pregiudizio significativo», derivante dal principio *de minimis non curat praetor*, rimanda all'idea che la violazione di un diritto deve raggiungere una soglia minima di gravità per giustificare l'esame da parte di una giurisdizione internazionale. La valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie (*Korolev c. Russia*, (dec.), n. 25551/05, CEDU 2010). Tale valutazione deve tenere conto sia della percezione soggettiva del ricorrente sia del valore oggettivo della controversia. Essa rimanda quindi a criteri quali gli effetti economici della controversia o il valore della causa per il ricorrente (*Adrian Mihai Ionescu*, decisione sopra citata, § 34).

37. La Corte osserva che la causa non sembra avere un valore economico. Tuttavia, è evidente l'importanza soggettiva che la questione riveste per i ricorrenti (si veda, *a contrario*, *Shefer c. Russia* (dec.), n. 45175/04, 13 marzo 2012). Questi ultimi hanno effettivamente presentato ricorso contro la decisione contenente il rifiuto di attribuire a Maddalena il cognome materno ed hanno proseguito il procedimento fino all'ultimo (si veda, *mutatis mutandis*, *Eon c. Francia*, n. 26118/10, § 34, 14 marzo 2013).

38. Tenuto conto di quanto precede, la Corte ritiene che non sussista la prima condizione dell'articolo 35 § 3 b) della Convenzione, ossia l'assenza di pregiudizio significativo per i ricorrenti. Pertanto, l'eccezione del Governo deve essere rigettata.

39. La Corte tiene a precisare, peraltro, che è necessario proseguire l'esame della causa anche in nome del rispetto dei diritti dell'uomo (si veda, *mutatis mutandis*, *Nicoleta Gheorghe c. Romania*, n. 23470/05, § 24, 3 aprile 2012, e *Eon*, sopra citata, § 35). Al riguardo, essa osserva che il ricorso proposto alla Corte dai ricorrenti solleva in particolare la questione dell'impossibilità, per una coppia coniugata, di attribuire ai figli, alla nascita, il cognome materno. Si tratta della prima causa di questo tipo che la Corte è chiamata ad esaminare in relazione all'Italia ed una decisione della Corte in materia fungerebbe da guida per i giudici nazionali. La questione è stata d'altronde oggetto di diversi disegni di legge (paragrafi 13 e 19 *supra*), e, come sottolineato dallo stesso Governo (paragrafo 50 *infra*), la Corte costituzionale ha concluso che fosse necessario un intervento del legislatore.

### 3. Altri motivi di irricevibilità

40. La Corte constata che il presente motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e rileva peraltro che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

## B. Sul merito

### 1. Argomenti delle parti

#### a) I ricorrenti

41. I ricorrenti ritengono che nelle società moderne l'unità della famiglia non può dipendere dalla trasmissione del cognome del padre e che la tutela degli interessi del minore non può certo giustificare la discriminazione in questione. Essi sottolineano che è stato posto in essere un trattamento diversificato nei confronti di persone che si trovano in situazioni analoghe, ossia marito e moglie, in quanto ai «figli legittimi» veniva imposto il cognome del padre. Tale discriminazione, a loro parere, era chiaramente basata sul sesso.

42. I ricorrenti non contestano che, di norma, le disposizioni in materia di determinazione del cognome rivestono interesse pubblico, con particolare riguardo alla salvaguardia dell'unità della famiglia ed alla possibilità di identificare le persone in relazione alla loro origine. Tuttavia, essi ritengono che l'attribuzione automatica ed obbligatoria del cognome del padre nel caso di specie non perseguisse tali fini.

43. Per quanto concerne l'unità della famiglia, l'attribuzione del cognome della madre avrebbe avuto, a loro parere, lo stesso effetto dell'attribuzione del cognome del padre, in quanto Maddalena sarebbe stata identificata solo con il cognome di uno dei genitori. Inoltre, la ricorrente ha costantemente utilizzato il suo cognome da nubile. Maddalena era peraltro la primogenita della famiglia ed i ricorrenti hanno altresì chiesto l'attribuzione del cognome «Cusan» per gli altri due figli, nati nel 2001 e nel 2003. Alla luce di quanto precede, i ricorrenti ritengono che il solo scopo della misura contestata fosse la protezione di una tradizione, nella quale il padre ha una posizione privilegiata, come riconosciuto dalla Corte di cassazione.

44. In ogni caso, anche se fosse stato perseguito uno scopo legittimo, sussisterebbe una sproporzione tra lo scopo ed i mezzi impiegati, dal momento che l'unità della famiglia poteva essere garantita da misure meno vincolanti, quali il semplice obbligo di attribuire lo stesso cognome a tutti i figli di una coppia coniugata.

45. Quanto all'argomento del Governo (paragrafo 51 *infra*) secondo il quale l'attribuzione del cognome della madre avrebbe recato pregiudizio a Maddalena, i ricorrenti non vedono perché tale circostanza avrebbe dovuto privare il ricorrente dei suoi diritti genitoriali. Anche volendo supporre che fosse così, tale conseguenza sarebbe, a loro parere, manifestamente contraria alla Convenzione.

46. I ricorrenti sottolineano altresì che se la Corte dovesse concludere per la violazione dell'articolo 14 della Convenzione, sarebbe opportuno esaminare il ricorso anche sotto il profilo dell'articolo 8 considerato isolatamente, poiché ai sensi di tale articolo ogni ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare deve essere «prevista dalla legge». I giudici nazionali hanno già riconosciuto, secondo i ricorrenti, che l'attribuzione del cognome del padre non si basava su nessuna norma scritta. Secondo la corte d'appello si trattava di una consuetudine. La Corte di cassazione respingeva questa tesi, ritenendo che la regola derivasse da una considerazione globale di più disposizioni del sistema giuridico italiano. I ricorrenti non condividono quest'ultimo parere e ritengono che, in assenza di una precisa norma scritta, si tratti piuttosto di una norma di natura consuetudinaria, che i giudici nazionali avrebbero dovuto rifiutare di applicare in quanto contraria ai principi costituzionali dell'uguaglianza dei sessi e dei coniugi. Inoltre, pur aderendo implicitamente alla modifica operata dalla Corte di cassazione e pur non avendo formalmente proceduto al suo annullamento, la Corte costituzionale ha chiaramente affermato che la norma in questione era contraria alla Costituzione, il che renderebbe dubbia, secondo i ricorrenti, la sua validità come base legale a giustificazione di un'ingerenza nei diritti fondamentali dell'individuo.

47. I ricorrenti ne deducono che l'ingerenza denunciata non era «prevista dalla legge» ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, in quanto mancava una disposizione scritta chiara e prevedibile, come dimostra la varietà degli approcci seguiti dai giudici nazionali.

48. Inoltre, in ogni caso, per le ragioni prima esposte, l'ingerenza non perseguirebbe uno scopo legittimo e non sarebbe necessaria in una società democratica.

#### **b) Il Governo**

49. Il Governo afferma che la domanda dei ricorrenti, volta ad attribuire alla figlia minore esclusivamente il cognome della madre, è stata rigettata solo perché le autorità civili coinvolte non conoscevano il decreto presidenziale n. 396 del 3 novembre 2000 – il cui articolo 84 prevede che chiunque possa ottenere un cambiamento del nome o del cognome per giustificati

motivi (paragrafo 26 *supra*). I ricorrenti avrebbero d'altronde potuto, a suo parere, indirizzare tale domanda direttamente al prefetto, invece di adire i giudici civili.

50. Il Governo ritiene che la Corte di cassazione e la Corte costituzionale abbiano attentamente esaminato le affermazioni dei ricorrenti ed osserva che la Corte costituzionale è giunta alla conclusione che fosse necessario un intervento del legislatore. Del resto, esso afferma che la possibilità di sostituire o di integrare il cognome era già stata introdotta dal decreto presidenziale n. 396 del 2000. Questa modifica legislativa era intervenuta, spiega il Governo, a causa di decisioni giudiziarie nazionali che avevano fatto riferimento ai principi fondamentali dell'ordinamento comunitario nel caso di persone aventi doppia cittadinanza; il Consiglio di Stato aveva altresì autorizzato la sostituzione del cognome paterno con quello materno per motivi di riconoscenza nei confronti del nonno materno. In tal modo, secondo il Governo l'Italia avrebbe tenuto conto dell'evoluzione della società attuale e della tutela dei diritti dell'uomo in una materia così delicata come quella familiare. Il Governo ne deduce che non vi è stata ingerenza nella vita privata e familiare dei ricorrenti, i quali disponevano di un ricorso effettivo dinanzi al prefetto.

51. In ogni caso, secondo il Governo la procedura per il cambiamento del cognome deve conseguire un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico alla determinazione dello stato civile degli individui, da un lato, e, dall'altro, il diritto all'identità personale, in quanto diritto fondamentale tutelato dal CC. Questo equilibrio sarebbe assicurato dalle disposizioni del decreto presidenziale n. 396 del 2000. Se il cognome del padre fosse stato sostituito da quello della madre, precisa il Governo, vi sarebbe stata tra i ricorrenti una discriminazione contraria all'articolo 14 della Convenzione. Ne sarebbe conseguito il mancato riconoscimento di Maddalena da parte di suo padre e la responsabilità della minore sarebbe rimasta a carico della sola ricorrente. Il Governo insiste al riguardo sulla necessità che i minori abbiano un'identità personale ed una situazione giuridica sicure e verificabili.

52. Secondo il Governo, il principio di non discriminazione deve essere applicato sia orizzontalmente sia verticalmente, vale a dire tra i coniugi e nei confronti dei figli, al fine di garantire a tutte le persone coinvolte l'esercizio dei diritti e delle libertà: in mancanza di giustificazioni oggettive e ragionevoli addotte dai ricorrenti a sostegno della loro domanda di sostituzione del cognome, l'accoglimento della medesima avrebbe provocato una discriminazione tra i coniugi basata sul sesso, nonché la violazione dell'articolo 14.

## 2. *Appréciation de la Cour*

53. La Corte ritiene che la doglianza dei ricorrenti si presti ad essere esaminata anzitutto sotto il profilo dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 8.

### a) **Sull'applicabilità dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8**

54. Come la Corte ha costantemente dichiarato, l'articolo 14 della Convenzione integra le altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli. Esso non ha un'esistenza indipendente, in quanto vale unicamente per «il godimento dei diritti e delle libertà» da esse sancito. Certo, esso può essere chiamato in causa anche in assenza di inosservanza delle loro esigenze e, in tale misura, possiede una portata autonoma, ma non può trovare applicazione se i fatti della controversia non rientrano nel campo di applicazione di almeno una di dette clausole (si vedano, tra molte altre, *Van Raalte c. Paesi Bassi*, 21 febbraio 1997, § 33, *Recueil* 1997-I; *Petrovic c. Austria*, 27 marzo 1998, § 22, *Recueil* 1998-II; e *Zarb Adami c. Malta*, n. 17209/02, § 42, CEDU 2006-VIII).

55. La Corte rammenta che l'articolo 8 della Convenzione non contiene alcuna disposizione esplicita in materia di cognome, ma che, in quanto mezzo determinante di identificazione personale (*Johansson c. Finlandia*, n. 10163/02, § 37, 6 settembre 2007, e *Daróczy c. Ungheria*, n. 44378/05, § 26, 1° luglio 2008) e di ricongiungimento ad una famiglia, ciò non di meno il cognome di una persona ha a che fare con la vita privata e

familiare di questa. Il fatto che lo Stato e la società abbiano interesse a regolamentarne l'uso non è sufficiente ad escludere la questione del cognome delle persone dal campo della vita privata e familiare, intesa come comprendente, in certa misura, il diritto dell'individuo di allacciare relazioni con i propri simili (*Burghartz*, sopra citata, § 24; *Stjerna*, sopra citata, § 37; *Ünal Tekeli*, sopra citata, § 42, CEDU 2004-X; *Losonci Rose e Rose c. Svizzera*, n. 664/06, § 26, 9 novembre 2010; *Garnaga c. Ucraina*, n. 20390/07, § 36, 16 maggio 2013).

56. Nel caso di specie, i ricorrenti, in quanto genitori di Maddalena, erano titolari di un interesse chiaro e ricollegabile ad un diritto strettamente personale di intervenire nel processo di determinazione del cognome del loro neonato. Del resto, i giudici interni hanno costantemente riconosciuto ai ricorrenti il diritto di stare in giudizio nel procedimento relativo alla contestazione del rifiuto di attribuire a Maddalena il cognome della madre. È inoltre opportuno rammentare che la Corte ha affermato che la scelta del nome del figlio da parte dei genitori rientra nella sfera privata di questi ultimi (si vedano, in particolare, *Guillot c. Francia*, 24 ottobre 1996, § 22, *Recueil* 1996-V, e *Johansson*, sopra citata, § 28). Lo stesso dicasi per quanto riguarda il cognome.

57. L'oggetto del ricorso rientra quindi nel campo di applicazione dell'articolo 8 della Convenzione. L'articolo 14 trova pertanto applicazione.

#### **b) Sull'osservanza dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8**

##### *i. Principi generali*

58. Nella sua giurisprudenza, la Corte ha stabilito che per discriminazione si intende il fatto di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovano, in un determinato campo, in situazioni comparabili (*Willis c. Regno Unito*, n. 36042/97, § 48, CEDU 2002-IV). Tuttavia, una disparità di trattamento non comporta automaticamente una violazione di tale articolo. Occorre accertare che alcune persone poste in situazioni analoghe o comparabili in un determinato campo godono di un trattamento preferenziale e che tale disparità è discriminatoria (*Ünal Tekeli*, sopra citata, § 49, e *Losonci Rose e Rose*, sopra citata, § 71).

59. Una differenza è discriminatoria ai sensi dell'articolo 14 se è priva di giustificazione oggettiva e ragionevole. L'esistenza di una tale giustificazione si valuta alla luce dei principi solitamente prevalenti nelle società democratiche. Una disparità di trattamento nell'esercizio di un diritto enunciato dalla Convenzione non deve solo perseguire uno scopo legittimo: si ha violazione dell'articolo 14 anche quando non esiste «un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso» (si vedano, ad esempio, *Petrovic*, sopra citata, § 30, e *Lithgow e altri c. Regno Unito*, 8 luglio 1986, § 177, serie A n. 102).

60. In altri termini, il concetto di discriminazione ingloba di solito i casi in cui un individuo o un gruppo si vede trattato meno bene di un altro, senza valida giustificazione, anche se la Convenzione non richiede il trattamento più favorevole (*Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 82, serie A n. 94). Infatti, l'articolo 14 non impedisce una disparità di trattamento se essa si fonda su una valutazione oggettiva di circostanze di fatto fondamentalmente diverse e se, ispirandosi all'interesse pubblico, essa garantisce un giusto equilibrio tra la salvaguardia degli interessi della comunità e il rispetto dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione (si vedano, tra le altre, *G.M.B. e K.M. c. Svizzera* (dec.), n. 36797/97, 27 settembre 2001, e *Zarb Adami*, sopra citata, § 73).

61. Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento nello stabilire se e in quale misura differenze tra situazioni sotto altri aspetti analoghe giustificano disparità di trattamento giuridico (*Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996, § 42, *Recueil* 1996-IV). L'ampiezza di tale margine di apprezzamento varia a seconda delle circostanze, dei campi e del contesto (*Rasmussen c. Danimarca*, 28 novembre 1984, § 40, serie A n. 87, e *Inze c. Austria*, 28 ottobre 1987, § 41, serie A n. 126), ma la decisione finale in merito

all'osservanza delle esigenze poste dalla Convenzione spetta alla Corte. La Convenzione è innanzitutto un meccanismo di tutela dei diritti dell'uomo, la Corte deve quindi tenere conto dell'evoluzione della situazione nello Stato convenuto e negli Stati contraenti in generale e reagire, ad esempio, al consenso suscettibile di manifestarsi quanto alle norme su cui intervenire (*Ünal Tekeli*, sopra citata, § 54; *Zarb Adami*, sopra citata, § 74; e *Losonci Rose e Rose*, sopra citata, § 74).

*ii. Sulla disparità di trattamento tra persone che si trovano in situazioni simili*

62. Stando alla lettura del diritto interno operata dalla Corte di cassazione (paragrafo 16 *supra*), la regola secondo la quale i «figli legittimi» si vedono attribuire alla nascita il cognome del padre risulta, mediante adeguata interpretazione, dal combinato disposto di un certo numero di articoli del codice civile. La legislazione interna non prevede alcuna eccezione a tale regola. È vero, come sottolinea il Governo (paragrafi 49-51 *supra*), che l'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000 prevede la possibilità di un cambiamento del cognome e che, nel caso di specie, il prefetto di Milano ha autorizzato i ricorrenti a completare il cognome di Maddalena con l'aggiunta di un altro cognome (quello della madre – paragrafo 22 *supra*). Tuttavia, occorre distinguere la determinazione del cognome alla nascita dalla possibilità di cambiare il cognome nel corso della vita. Al riguardo, la Corte rinvia alle considerazioni da essa esposte nell'ambito dell'eccezione del Governo relativa alla perdita, da parte dei ricorrenti, della qualità di vittime (paragrafo 32 *supra*).

63. Alla luce di quanto precede, la Corte è del parere che nell'ambito della determinazione del cognome da attribuire al «figlio legittimo», persone che si trovavano in situazioni simili, vale a dire il ricorrente e la ricorrente, rispettivamente padre e madre del bambino, siano stati trattati in maniera diversa. Infatti, a differenza del padre, la madre non ha potuto ottenere l'attribuzione del suo cognome al neonato, e ciò nonostante il consenso del coniuge.

*iii. Sull'esistenza di una giustificazione oggettiva e ragionevole*

64. La Corte rammenta che se una politica o una misura generale ha effetti pregiudizievoli sproporzionati su un gruppo di persone, non si può escludere che essa possa essere considerata discriminatoria anche se non prende di mira specificamente quel gruppo (*McShane c. Regno Unito*, n. 43290/98, § 135, 28 maggio 2002). Inoltre, soltanto considerazioni fortissime possono indurre la Corte a ritenere compatibile con la Convenzione una disparità di trattamento fondata esclusivamente sul sesso (*Willis*, sopra citata, § 39; *Schuler-Zraggen c. Svizzera*, 24 giugno 1993, § 67, serie A n. 263; e *Losonci Rose e Rose*, sopra citata, § 80).

65. La Corte rammenta di avere avuto modo di trattare questioni in parte simili nelle cause *Burghartz*, *Ünal Tekeli* e *Losonci Rose e Rose*, sopra citate. La prima riguardava il rifiuto opposto ad una richiesta del marito che desiderava far precedere il cognome, nello specifico quello della moglie, dal proprio. La seconda aveva ad oggetto la norma di diritto turco secondo la quale la donna sposata non può portare esclusivamente il cognome da nubile dopo il matrimonio, mentre l'uomo sposato mantiene il cognome così com'era prima del matrimonio. La causa *Losonci Rose e Rose* verteva sulla necessità, nel diritto svizzero, per i coniugi che desideravano prendere entrambi il cognome della moglie, di presentare alle autorità una richiesta comune, in assenza della quale veniva loro attribuito il cognome del marito come nuovo cognome dopo il matrimonio.

66. In tutte queste cause, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 8. In particolare, essa ha ricordato l'importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi e dell'eliminazione di ogni discriminazione fondata sul sesso nella scelta del cognome. Essa ha inoltre ritenuto che la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri

del cognome del marito non potesse giustificare una discriminazione nei confronti delle donne (si veda, in particolare, *Ünal Tekeli*, sopra citata, §§ 64-65).

67. La Corte non può che giungere a conclusioni analoghe nella presente causa, in cui la determinazione del cognome dei «figli legittimi» è stata fatta unicamente sulla base di una discriminazione fondata sul sesso dei genitori. La regola in questione vuole infatti che il cognome attribuito sia, senza eccezioni, quello del padre, nonostante la diversa volontà comune ai coniugi. Del resto, la stessa Corte costituzionale italiana ha riconosciuto che il sistema in vigore deriva da una concezione patriarcale della famiglia e della potestà maritale, che non è più compatibile con il principio costituzionale dell'eguaglianza tra uomo e donna (paragrafo 17 *supra*). La Corte di cassazione lo ha confermato (paragrafo 20 *supra*). La regola secondo la quale il cognome del marito è attribuito ai «figli legittimi» può rivelarsi necessaria in pratica e non è necessariamente in contrasto con la Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Losonci Rose e Rose*, sopra citata, § 49), tuttavia l'impossibilità di derogarvi al momento dell'iscrizione dei neonati nei registri di stato civile è eccessivamente rigida e discriminatoria nei confronti delle donne.

#### *iv. Conclusioni*

68. Tenuto conto di quanto precede, la giustificazione avanzata dal Governo non sembra ragionevole e la disparità di trattamento constatata si rivela quindi discriminatoria ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione. Vi è stata quindi violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione.

69. In considerazione di queste conclusioni, la Corte non ritiene necessario verificare se vi sia stata anche violazione dell'articolo 8 considerato isolatamente (*Burghartz*, sopra citata, § 30, e *Ünal Tekeli*, sopra citata, § 69).

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 5 DEL PROTOCOLLO N. 7, CONSIDERATO ISOLATAMENTE O IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE

70. I ricorrenti considerano che le disposizioni legislative vigenti in materia di determinazione del cognome dei «figli legittimi» non garantiscono la parità tra i coniugi, e che l'Italia avrebbe dovuto prevedere la possibilità di attribuire il cognome della madre se i genitori erano d'accordo.

Essi invocano l'articolo 5 del Protocollo n. 7, considerato isolatamente o in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione.

L'articolo 5 sopra citato recita:

«I coniugi godono dell'uguaglianza di diritti e di responsabilità di carattere civile tra di essi e nelle loro relazioni con i loro figli riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e in caso di suo scioglimento. Il presente articolo non impedisce agli Stati di adottare le misure necessarie nell'interesse dei figli.»

71. Il Governo contesta questa tesi.

72. La Corte osserva che questo motivo di ricorso è legato a quello sopra esaminato e, pertanto, deve essere anch'esso dichiarato ricevibile.

73. Considerata la conclusione alla quale è giunta sotto il profilo dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione, la Corte non ritiene necessario esaminare se vi sia stata anche violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 5 del Protocollo n. 7, o di tale ultima disposizione considerata isolatamente.



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

74. 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.»

75. I ricorrenti precisano che non chiedono alcuna somma per il danno che avrebbero subito o per le spese sostenute dinanzi ai giudici nazionali e alla Corte, in quanto la semplice constatazione di una violazione costituisce, per loro, date le particolari circostanze del caso di specie, un'equa soddisfazione sufficiente. Pertanto, la Corte ritiene che non sia opportuno pronunciarsi sull'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione.

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

76. 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 (...).»

77. I ricorrenti fanno notare che le violazioni da essi denunciate derivano da una lacuna nel diritto interno. Nonostante i cambiamenti introdotti nel 2000, quest'ultimo impone ancora di attribuire ai «figli legittimi» il cognome del padre. La sostituzione del cognome può avvenire unicamente per motivi imperiosi e dipende piuttosto dal potere discrezionale del prefetto. I ricorrenti chiedono pertanto alla Corte di invitare il Governo a introdurre, in materia, le riforme legislative necessarie per garantire la parità tra i sessi e tra i coniugi.

78. Il Governo si oppone, sostenendo che la legislazione vigente è lo strumento giuridico che ha permesso loro di far aggiungere ai loro figli il cognome della madre al cognome del padre, e pertanto, a suo parere, di ottenere soddisfazione a livello interno. Di conseguenza i ricorrenti non potrebbero, secondo il Governo, chiedere alla Corte di costringere lo Stato convenuto a modificarla.

79. La Corte rammenta che, ai sensi dell'articolo 46, le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive rese dalla Corte sulle controversie nelle quali sono parti, e il Comitato dei Ministri è incaricato di vigilare sull'esecuzione di tali sentenze. Ne consegue in particolare che, quando la Corte conclude per l'esistenza di una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se del caso, individuali da integrare nel proprio ordinamento giuridico interno al fine di porre un termine alla violazione constatata e di eliminarne, per quanto possibile, le conseguenze (si vedano, tra le altre, *Xenides-Arestis c. Turchia*, n. 46347/99, §§ 39-40, 22 dicembre 2005; *Scordino c. Italia (n. 1)* [GC], n. 36813/97, § 233, CEDU 2006-V; *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 192, CEDU 2004-V; *Bottazzi c. Italia* [GC], n. 34884/97, § 22, CEDU 1999-V; e *Di Mauro c. Italia* [GC], n. 34256/96, § 23, CEDU 1999-V). Lo Stato deve altresì adottare tali misure nei confronti delle altre persone che si trovano nella stessa situazione del o dei ricorrenti, in quanto il suo obiettivo deve essere in particolare quello di risolvere i problemi che hanno portato la Corte alla constatazione di violazione (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII; *Christine Goodwin c. Regno Unito* [GC], n. 28957/95, § 120, CEDU 2002-VI; *Lukenda c. Slovenia*, n. 23032/02, § 94, CEDU 2005-X; e *S. e Marper c. Regno Unito* [GC], nn. 30562/04 e 30566/04, § 134, CEDU 2008). Nell'ambito dell'esecuzione delle sentenze della Corte, il Comitato dei Ministri sottolinea costantemente tale obbligo (*Bourdov c. Russia (n.*

2), n. 33509/04, § 125, CEDU 2009; si vedano, in particolare e tra le altre, le risoluzioni ResDH(97)336, IntResDH(99)434, IntResDH(2001)65 e ResDH(2006)1).

80. In linea di principio, non spetta alla Corte definire quali possano essere le misure di riparazione appropriate che lo Stato convenuto può adottare per adempiere ai propri obblighi rispetto all'articolo 46 della Convenzione. Tuttavia, quando è stato rilevato un malfunzionamento nel sistema nazionale di tutela dei diritti dell'uomo, la Corte ha cura di agevolarne la soppressione rapida e effettiva (*Driza c. Albania*, n. 33771/02, § 125, CEDU 2007-XII, e *Vyerentsov c. Ucraina*, n. 20372/11, § 94, 11 aprile 2013).

81. Nella presente causa, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 8, a causa dell'impossibilità per i ricorrenti, al momento della nascita della figlia, di far iscrivere quest'ultima nei registri dello stato civile attribuendole come cognome quello della madre. Tale impossibilità derivava da una lacuna del sistema giuridico italiano, secondo il quale il «figlio legittimo» è iscritto nei registri dello stato civile con il cognome del padre, senza possibilità di deroga, nemmeno in caso di consenso tra i coniugi in favore del cognome della madre. Quando ha constatato l'esistenza di una lacuna nella legislazione nazionale, la Corte normalmente ne individua la causa al fine di aiutare lo Stato contraente a trovare la soluzione appropriata e il Comitato dei Ministri a vigilare sull'esecuzione della sentenza (si vedano, ad esempio, *Maria Violeta Lăzărescu c. Romania*, n. 10636/06, § 27, 23 febbraio 2010; *Driza*, sopra citata, §§ 122-126; e *Urper e altri c. Turchia*, nn. 14526/07 e altri, §§ 51 e 52, 20 ottobre 2009). Tenuto conto della situazione sopra constatata, la Corte ritiene che dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi compatibili con le conclusioni alle quali è giunta nella presente sentenza, e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Vyerentsov*, sopra citata, § 95).

## PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*, a maggioranza, il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara*, con 6 voti contro 1, che vi è stata violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione;
3. *Dichiara*, all'unanimità, non doversi esaminare il motivo di ricorso relativo all'articolo 8 considerato isolatamente, né il motivo di ricorso relativo all'articolo 5 del Protocollo n. 7, considerato isolatamente o in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 7 gennaio 2014, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Işıl Karakaş  
Presidente

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

A.I.K.  
S.H.N.

## OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE POPOVIĆ

Mi rammarico di non poter condividere il giudizio della maggioranza nella presente causa. In effetti, l'eccezione del governo convenuto alla quale fa riferimento la sentenza nel paragrafo 34 è a mio parere giustificata. Il governo italiano ha affermato che i ricorrenti non avevano subito alcun pregiudizio significativo nel senso dell'articolo 35 § 3 b) della Convenzione. I ricorrenti stessi non hanno affermato di aver subito un danno patrimoniale. Lamentano di non poter attribuire alla figlia il cognome della madre. Tuttavia, dalla lettura del paragrafo 22 della sentenza emerge che il prefetto di Milano aveva autorizzato i ricorrenti a cambiare il cognome dei loro figli come desideravano.

I fatti di causa, che ho appena riassunto, mi portano a concludere: 1) che i ricorrenti non hanno subito alcun pregiudizio significativo e 2) che anche se lo avessero subito, avrebbero perduto la qualità di vittima. Tale ultima constatazione porta inevitabilmente alla ricevibilità della prima eccezione sollevata dal governo convenuto nel paragrafo 29 della sentenza.

Il nucleo della causa, come presentata dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, si rivela dunque astratto e dà l'impressione che il ricorso rappresenti soltanto una sorta di *actio popularis*, di cui i ricorrenti non possono investire la nostra Corte.

Tengo a sottolineare che il problema in questa causa riguarda essenzialmente il margine di apprezzamento degli Stati membri della Convenzione. Esso riguarda la tradizione di ciascun paese e la prassi contestata non dovrebbe essere soggetta a armonizzazione a livello europeo. Per citare solo un esempio, del resto ben noto, in Spagna le persone di entrambi i sessi portano più cognomi trasmessi dalle famiglie di entrambi i coniugi. Bisogna forse dire allo Stato spagnolo di cambiare tale prassi? La maggioranza nella presente causa sembra trasformare la percezione chiara di un fenomeno sociale, il che non rientra nella tutela dei diritti dell'uomo.

Per tutti questi motivi, ritengo che il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato irricevibile in applicazione dell'articolo 35 della Convenzione.

### **Art. 3 Protocollo n. 1 (Diritto a libere elezioni)**

#### **b) Occhetto c. Italia – Seconda sezione, decisione del 12 novembre 2013 (ric. n. 14507/07)**

#### **Irrevocabilità della rinuncia ad un seggio parlamentare: irricevibilità**

In fatto – Il ricorrente si candidò alle elezioni per il Parlamento europeo del giugno 2004 in due circoscrizioni nelle quali arrivò primo dei non eletti. Il 6 luglio 2004 il ricorrente firmò un atto di rinuncia a un seggio parlamentare, a seguito di un accordo tra il ricorrente e il cofondatore del movimento politico del quale l'interessato faceva parte, il sig. Di Pietro. Il 7 luglio 2004 quest'ultimo presentò all'Ufficio elettorale italiano uno dei quattro esemplari dell'atto di rinuncia. Il 27 aprile 2006 il ricorrente dichiarò di revocare il suo atto di rinuncia ed espresse la volontà di insediarsi al Parlamento europeo. Il 28 aprile 2006 Di Pietro rinunciò

al suo mandato di eurodeputato. L'8 maggio 2006 l'Ufficio elettorale dichiarò il ricorrente eletto deputato al Parlamento europeo per la circoscrizione «Italia meridionale». Il sig. Donnici, che per numero di voti ottenuti era arrivato secondo nella circoscrizione «Italia meridionale», subito dopo il ricorrente, presentò un ricorso al tribunale amministrativo regionale («il TAR») per l'annullamento della decisione dell'Ufficio elettorale. Il 21 luglio 2006 il TAR respinse il ricorso. Donnici interpose appello. Il 6 dicembre 2006 il Consiglio di Stato annullò la contestata decisione dell'Ufficio elettorale. Il 29 marzo 2007 l'Ufficio elettorale prese atto della sentenza del Consiglio di Stato e proclamò l'elezione di Donnici al Parlamento europeo, revocando dunque il mandato del ricorrente. Quest'ultimo sollevò una contestazione. Il 24 maggio 2007 il Parlamento europeo dichiarò invalido il mandato di Donnici e confermò la validità del mandato del ricorrente. Il Governo impugnò la decisione del Parlamento europeo sulla verifica dei poteri di Donnici dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), mentre quest'ultimo contestò questa stessa decisione dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee (il TPGCE). Il 15 novembre 2007 il giudice del TPGCE dispose la sospensione dell'esecuzione della suddetta decisione. Di conseguenza il ricorrente cessò di essere membro del Parlamento europeo. Poi, il 13 dicembre 2007 il TPGCE declinò la sua competenza a favore della CGCE. Il 30 aprile 2009 quest'ultima annullò la decisione del Parlamento europeo in questione.

In diritto – Articolo 3 del Protocollo n. 1: Il ricorrente, che si era candidato alle elezioni per il Parlamento europeo, aveva firmato spontaneamente un atto di rinuncia a un seggio parlamentare. Questa rinuncia era il risultato di un accordo che era stato liberamente concluso dal ricorrente con il cofondatore del movimento politico al quale egli apparteneva e che, de facto, privava di qualsiasi effetto utile i voti che gli elettori avevano dato all'interessato. Ne consegue che si potrebbe ritenere che il ricorrente abbia, in larga misura, contribuito a creare la situazione che lamenta dinanzi alla Corte europea, ossia l'annullamento della proclamazione della sua elezione al Parlamento europeo. Peraltro, il ricorrente ha precisato che le autorità italiane avrebbero dovuto dichiarare illecito il suo accordo con Di Pietro e che egli rivendica in sostanza il diritto all'annullamento dei suoi stessi atti. La Corte ritiene tuttavia che la questione di stabilire se il ricorrente possa ritenersi «vittima», ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, dei fatti che denuncia possa rimanere aperta. Lo stesso si può dire per quanto riguarda la sussistenza o meno di un «pregiudizio importante» per il ricorrente, ai sensi dell'articolo 35 § 3 b) della Convenzione.

Il Parlamento europeo è sufficientemente connesso al processo legislativo, nonché al controllo democratico generale delle attività dell'Unione europea, perché si possa considerare che esso costituisce, ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, una parte del «corpo legislativo» degli Stati membri che la compongono. Questa disposizione è dunque applicabile al caso di specie.

Il ricorrente rimprovera essenzialmente al Consiglio di Stato di aver ritenuto che la sua rinuncia a un seggio da parlamentare fosse irrevocabile. La Corte non scorge in ciò nulla di arbitrario. In effetti numerosi atti attraverso i quali un individuo dispone liberamente dei suoi diritti possono comportare conseguenze permanenti, senza per questo che vi sia violazione dei principi garantiti dalla Convenzione. Il rifiuto di accettare la revoca della sua rinuncia da parte del ricorrente perseguiva gli scopi legittimi di garantire la certezza del diritto nel quadro del processo elettorale e di tutelare i diritti altrui, soprattutto della persona che era stata proclamata eletta al posto che avrebbe potuto essere occupato dall'interessato. Se fosse possibile ad un candidato eletto presentare rinuncia a un mandato parlamentare e poi revocarla in qualsiasi momento, vi sarebbe incertezza in ordine alla composizione del corpo legislativo. Peraltro, il ricorrente non ha subito conseguenze arbitrarie. Avendo firmato spontaneamente un atto di rinuncia, egli sapeva o avrebbe dovuto sapere che questa decisione poteva comportare l'impossibilità di essere membro del Parlamento europeo, e questo anche in caso di rinuncia da parte di Di Pietro al suo mandato parlamentare. Per quanto riguarda la questione di stabilire se vi sia stata violazione della libera espressione della volontà popolare, la Corte nota innanzitutto che l'eventuale delusione provata dagli elettori che avevano votato per il ricorrente non possa essere direttamente imputata alle autorità italiane, ma piuttosto all'interessato e a Di Pietro in ragione dell'accordo concluso tra loro al fine di privare i voti di questi elettori di qualsiasi effetto utile. Allo stesso tempo, a seguito di elezioni, un candidato può ottenere il diritto di essere membro del corpo legislativo, ma non per questo ne ha l'obbligo. In effetti ogni candidato può rinunciare, per ragioni politiche o personali, al mandato che ha ricevuto, e la decisione di prendere atto di una rinuncia di questo tipo non può essere ritenuta contraria al principio del suffragio universale. Nel caso di specie la volontà del ricorrente era stata espressa per iscritto e con termini non equivoci e, in una comunicazione del 12 novembre 2004 indirizzata al Parlamento europeo, l'interessato aveva precisato che la sua rinuncia era definitiva. Infine, nella sentenza del 30 aprile 2009, la CGCE ha affermato che spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare le giurisdizioni competenti e regolare le modalità procedurali dei ricorsi giudiziari volti ad assicurare la salvaguardia dei diritti riconosciuti agli interessati dal diritto comunitario. Nella

fattispecie, l'ordinamento giuridico italiano indicava che queste giurisdizioni erano il TAR e il Consiglio di Stato. La procedura vertente sugli effetti e sulla natura della rinuncia del ricorrente si è svolta dinanzi a questi organi giudiziari con piena giurisdizione, e il ricorrente ha potuto presentare gli argomenti che riteneva utili per la sua difesa nell'ambito di questa procedura. Tenuto conto di quanto esposto precedentemente e soprattutto dell'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati quando è in gioco l'aspetto «passivo» dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1, non vi è alcuna violazione di questa disposizione.

Conclusione: irricevibile (manifesta infondatezza).

*[Traduzione dal Bollettino n. 168 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

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

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

### **Art. 7 CEDU (Nulla poena sine lege)**

a) *Glén c. Germania* – Quinta sezione, sentenza del 28 novembre 2013 (ric. n. 7345/12)

**Detenzione "preventiva" (precauzionale), in un'ala del carcere, di persona affetta da disturbi mentali: *violazione*; Estensione retroattiva della detenzione "preventiva" (precauzionale) da una massimo di 10 anni ad un periodo di tempo illimitato: *violazione***

*In fatto* – A seguito delle sentenze della Corte europea nella causa *M. c. Germania*<sup>1</sup> e in diverse cause successive, la Corte costituzionale federale tedesca statuiva con sentenza del 4 maggio 2011 che le disposizioni concernenti la estensione retroattiva della carcerazione preventiva erano incompatibili con la Costituzione tedesca. Essa ordinava altresì che tutte le disposizioni dichiarate incompatibili con la Costituzione restassero applicabili fino all'entrata in vigore della nuova legislazione o, al più tardi, fino al 31 maggio 2013. Riguardo ai detenuti, nei cui confronti la carcerazione preventiva era stata prorogata ovvero disposta retroattivamente, essa disponeva che i tribunali di sorveglianza nazionali esaminassero senza

---

<sup>1</sup> *M. c. Germania*, 19359/04, 17 dicembre 2009, Bollettino d'informazione n. 125.

indugio se, a causa di specifiche circostanze concernenti le loro persone o le loro condotte, sussistesse un'elevata probabilità che i detenuti potessero compiere i delitti violenti o di natura sessuale più gravi e se, inoltre, essi fossero affetti da disturbo mentale nell'accezione della Legge in materia di terapia e detenzione, di recente emanazione. I detenuti che non soddisfacevano tali prerequisites avrebbero dovuto essere scarcerati entro il 31 dicembre 2011.

Il ricorrente era stato condannato nel 1997 a quattro anni di reclusione per violenza sessuale su minore. Il tribunale di primo grado aveva altresì disposto la sua carcerazione preventiva, a causa del rischio di reiterazione del reato. La carcerazione preventiva aveva inizio nel 2001 ed era stata prorogata a intervalli regolari. Al termine del periodo massimo di dieci anni, applicabile all'epoca della commissione dei reati e sulla base della sentenza della Corte Costituzionale del 4 maggio 2011, il ricorrente chiedeva la sua immediata scarcerazione. Tale richiesta veniva respinta nel settembre 2011 con la motivazione che egli era affetto da disturbo dissociativo della personalità e pedofilia che, sebbene non patologici, costituivano un disturbo mentale ai fini della Legge in materia di terapia e detenzione e rendevano altamente probabile la sua reiterazione del reato. Le condizioni stabilite dalla Corte Costituzionale per il proseguimento della sua carcerazione preventiva erano pertanto soddisfatte.

*In diritto* – Articolo 5 § 1: La Corte ha preso in considerazione solamente il periodo relativo alla proroga della carcerazione preventiva del ricorrente, disposta nel settembre 2011 e che il Governo aveva affermato giustificata ai sensi della lettera (e) dell'articolo 5 § 1, trattandosi della detenzione di un "alienato". La Corte osservava che pur non avendo stabilito nella sua giurisprudenza una precisa definizione del termine "alienato", le motivazioni consentite della privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 dovevano essere interpretate in maniera restrittiva. Il disagio mentale doveva essere di una certa gravità perché potesse essere ritenuto un "vero" disturbo mentale ai fini dell'articolo 5 § 1 (e). Inoltre, la detenzione di una persona in qualità di paziente affetto da disturbo mentale rientrava nel campo di applicazione dell'articolo 5 solamente se effettuata in ospedale, in clinica ovvero in altro istituto idoneo.

La Corte riteneva che la nozione di "alienato", contenuta nell'articolo 5 § 1 (e) della Convenzione avrebbe potuto essere più restrittiva della nozione di "disturbo mentale" cui faceva riferimento la Legge tedesca in materia di terapia e detenzione. Tuttavia, essa non era tenuta a dare una risposta definitiva alla questione della classificazione del ricorrente come "alienato" nella fattispecie, in quanto, in ogni caso, non si poteva affermare che egli fosse stato trattenuto in un "ospedale, in una clinica ovvero in altro istituto idoneo".

Sebbene il Governo sostenesse che la detenzione del ricorrente in un'ala separata del carcere riservata a persone in regime di carcerazione "preventiva" fosse stata notevolmente diversa dall'esecuzione di una normale pena detentiva, in quanto gli internati godevano di maggiore libertà di movimento e di maggiori possibilità di svolgere attività ricreative rispetto ai detenuti, la Corte non era convinta che fosse stato garantito un ambiente medico o terapeutico adeguato a una persona detenuta in qualità di paziente affetto da disturbo mentale. Pur riconoscendo le ampie misure avviate di recente dalla Germania al fine di adeguare in futuro la carcerazione "preventiva" ai requisiti costituzionali e convenzionali, segnatamente assicurando un ambiente notevolmente differente rispetto alla normale reclusione, e pur ammettendo che avrebbe potuto essere necessario un periodo di transizione per l'attuazione di tali modifiche, la Corte non era convinta che nel frattempo i giudici nazionali non potessero adeguare le condizioni di detenzione del ricorrente alle esigenze di un "alienato", ad esempio, ordinandone il trasferimento in un ospedale psichiatrico o in altro istituto idoneo. Invero, la Legge in materia di terapia e detenzione prevedeva espressamente proprio tale possibilità. La proroga della carcerazione "preventiva" del ricorrente in un'ala del carcere non era la sola alternativa alla scarcerazione immediata a disposizione delle autorità.

La carcerazione "preventiva" del ricorrente nell'ala del carcere riservata non può considerarsi pertanto giustificata ai sensi dell'articolo 5 § 1 (e). Inoltre, il protrarsi della sua carcerazione "preventiva" oltre il precedente limite di dieci anni non poteva più essere giustificato né ai sensi dell'articolo 5 § 1 (a), non trattandosi più della carcerazione di una persona "in seguito a condanna", né ai sensi delle altre lettere dell'articolo 5 § 1.

*Conclusioni:* violazione (all'unanimità).

Articolo 7 § 1: Così come nella sentenza *M. c. Germania*, nella quale la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 7, la carcerazione "preventiva" del ricorrente è stata prorogata con effetto retroattivo oltre la durata massima consentita all'epoca in cui egli aveva commesso i reati. La Corte pertanto ha dovuto verificare se la sua detenzione per tale periodo aggiuntivo fosse da considerare una "pena", nozione che ha portata autonoma ai fini dell'articolo 7 § 1 della Convenzione. Il punto di partenza, fattore molto rilevante in tale valutazione, era che la carcerazione "preventiva" era stata inflitta in seguito alla sua condanna penale. Per quanto attiene alla natura della carcerazione "preventiva", essa comporta la privazione della libertà, e le modifiche apportate al regime di carcerazione non erano state tali da differenziarla da una pena detentiva. Per quanto concerne la finalità della stessa, sebbene lo



Stato convenuto abbia avviato ampie misure finalizzate ad adattare la carcerazione "preventiva", attraverso la previsione di cure adeguate, finalizzate a ridurre la pericolosità dei detenuti per creare le condizioni della loro scarcerazione, al ricorrente non era stata fornita nessuna di tali misure aggiuntive. La carcerazione "preventiva" era stata ordinata dai tribunali che avevano pronunciato la condanna e la sua esecuzione era stata determinata dai tribunali di sorveglianza. Infine, per quanto riguarda la severità della misura, essa comportava ancora una detenzione senza durata massima e senza possibilità di liberazione, a meno che un tribunale non ritenesse che non sussisteva una forte probabilità che il ricorrente avrebbe commesso nuovamente gravi reati o che egli fosse affetto da disturbo mentale. Invero, la carcerazione "preventiva" resta tra le misure più severe previste dal codice penale tedesco e nel caso del ricorrente essa ha avuto una durata all'incirca del triplo rispetto alla durata della pena alla quale era stato condannato.

La carcerazione "preventiva" del ricorrente nel periodo successivo alla durata massima consentita prima della modifica retroattiva della legge deve pertanto essere considerata come "pena" ai fini dell'articolo 7 §1.

*Conclusiones:* violazione (all'unanimità).

*Articolo 41:* EUR 3.000 per il danno morale.

(Si vedano altresì *Schmitz c. Germania*, (30493/04) e *Mork c. Germania* (31047/04 e 43386/08), entrambe le sentenze del 9 giugno 2011 sono sintetizzate nel Bollettino d'informazione n. 142; nonché *O.H. c. Germania*, 4646/08, del 24 novembre 2011, Bollettino d'informazione n. 146).

*[Traduzione dal Bollettino n. 168 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

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

**b) *Sepil c. Turchia* – Seconda sezione, sentenza del 12 novembre 2013 (ric. n. 17711/07)**

**Utilizzo di prove ottenute mediante istigazione nel quadro di una operazione sotto copertura non autorizzata: *violazione***

*In fatto* – I fatti della causa erano contestati dalle parti. Secondo gli atti ufficiali, nel 2005 due funzionari di polizia sotto copertura contattavano telefonicamente il ricorrente per un acquisto di eroina. Dopo essersi incontrati in un luogo convenuto, i funzionari acquistavano l'eroina e subito dopo arrestavano il ricorrente. Il ricorrente sosteneva di non avere ceduto loro l'eroina e che i funzionari di polizia avevano trovato la sostanza stupefacente solo dopo averlo perquisito. Nel 2006 il tribunale nazionale giudicava il ricorrente colpevole di traffico di sostanze stupefacenti e lo condannava a sei anni e tre mesi di reclusione. La Corte di cassazione confermava la sentenza.

*In diritto* - Articolo 6 § 1: La Corte rammentava che, sebbene l'utilizzo di agenti sotto copertura potesse essere tollerato a patto che fosse soggetto a restrizioni e garanzie precise, il pubblico interesse non poteva giustificare l'utilizzo di prove ottenute su istigazione della polizia, dal momento che ciò avrebbe esposto l'imputato al rischio di essere definitivamente privato del diritto a un equo processo sin dall'inizio. Nel caso del ricorrente, la polizia non si era limitata a indagare su un'attività criminosa in modo essenzialmente passivo, bensì aveva esercitato un'influenza tale sul ricorrente da istigarlo a commettere un reato che egli altrimenti non avrebbe commesso. Pertanto, l'attività della polizia costituiva istigazione a delinquere. Inoltre, la polizia aveva eseguito l'operazione che aveva portato all'arresto del ricorrente di propria iniziativa e non sulla base di una decisione di un giudice o di un pubblico ministero, contravvenendo alla disposizione di legge che disciplinava la nomina di agenti sotto copertura, e senza alcuna supervisione da parte dell'autorità giudiziaria. Quanto al procedimento penale che ha portato alla condanna del ricorrente, il tribunale di primo grado aveva ignorato le ripetute obiezioni sollevate dal ricorrente sull'irregolarità dell'operazione e sull'utilizzo di prove ottenute su istigazione della polizia. Esso non aveva neppure tenuto conto di prove sostanziali, rifiutandosi di esaminare i dati delle conversazioni telefoniche del ricorrente precedenti all'arresto, anche se ciò avrebbe potuto provare che la polizia, di fatto, non aveva tentato di acquistare eroina da lui. Inoltre, il tribunale di primo grado non aveva cercato di stabilire i motivi per cui era stata condotta l'operazione di polizia né di determinare se i funzionari di polizia avessero agito conformemente al diritto interno. L'omessa analisi di importanti elementi di fatto e di diritto, che avrebbero potuto aiutarlo ad accertare la sussistenza dell'istigazione, tenuto conto, in particolare, del fatto che l'intervento della polizia non aveva rispettato il diritto interno, aveva quindi privato il processo a carico del ricorrente del requisito dell'equità.

*Conclusion:* violazione (all'unanimità).

Articolo 41: 4.000 EUR per il danno morale; la richiesta relativa al danno materiale è stata respinta.

(Si veda altresì *Khudobin c. Russia*, 59696/00, 26 ottobre 2006, Bollettino d'informazione n. 90).

*[Traduzione del Bollettino n. 168 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

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

**c) *Söderman c. Svezia* – Grande Camera, sentenza del 12 novembre 2013 (ric. n. 5786/08)**

**Mancanza di chiare disposizioni di legge che puniscano l'atto di filmare un minore nudo a sua insaputa: *violazione***

*In fatto* - Nel 2002, quando la ricorrente aveva quattordici anni, scoprì che il suo patrigno aveva nascosto una videocamera nel cesto del bucato del bagno. La videocamera era puntata sul punto in cui la ricorrente si era spogliata prima di fare la doccia. La portò alla madre, che bruciò il filmato senza che nessuno lo vedesse. La vicenda fu denunciata nel 2004 quando la madre venne a sapere che anche la cugina della ricorrente aveva avuto dei problemi col patrigno. Il patrigno venne perseguito e nel 2006 fu condannato dal tribunale distrettuale per molestia sessuale ai sensi del capo 6, articolo 7 del codice penale, così come formulato all'epoca dei fatti. La condanna fu tuttavia annullata in appello poiché la Corte di appello ritenne che l'atto non rientrasse nella definizione del reato di molestia sessuale. La Corte di appello sottolineò anche che la condotta avrebbe potuto integrare il reato distinto di tentativo di pornografia minorile, ma non considerò oltre la questione visto che non vi erano accuse. La Corte suprema negò l'autorizzazione a proporre ricorso.

Con sentenza del 21 giugno 2012, una Camera della Corte ha ritenuto, con quattro voti contro tre, che non vi era stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione (si veda il bollettino di informazione n. 153).

*In diritto* – Articolo 8: La Corte ha confermato la conclusione del tribunale nazionale secondo la quale l'atto del patrigno aveva costituito una violazione dell'integrità personale della ricorrente. Anche se il fatto in questione non aveva comportato alcuna violenza fisica, abuso o contatto, esso aveva inciso su aspetti estremamente intimi della vita privata della ricorrente. Non vi erano prove che le autorità nazionali fossero venute meno al loro obbligo di procedere penalmente in maniera effettiva. La questione innanzi alla Corte era se, in rapporto alle circostanze del caso, la Svezia avesse un quadro giuridico adeguato a tutelare la ricorrente dalle azioni del patrigno, in conformità ai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 8. La Grande Camera ha scelto un approccio diverso da quello seguito dalla Camera, la quale aveva affermato che “solo carenze significative nella legislazione, nella prassi e nella loro applicazione potevano costituire una violazione degli obblighi positivi dello Stato derivanti dall'articolo 8”. Tale criterio della carenza significativa, comprensibile nel contesto delle indagini, non aveva un ruolo rilevante nel valutare se lo Stato convenuto avesse avuto o meno un *quadro giuridico adeguato* conforme ai suoi obblighi positivi, poiché alla Corte si chiedeva di determinare se la legislazione avesse fornito alla ricorrente un livello accettabile di tutela nel caso concreto.

Per quanto riguarda la possibilità che l'atto del patrigno avrebbe potuto costituire un tentativo di pornografia minorile ai sensi del codice penale, la Corte non era convinta che l'atto rientrasse in quella fattispecie. Non vi è notizia del fatto che il pubblico ministero abbia preso in considerazione la possibilità di incriminare il patrigno per tale reato. Il Governo convenuto aveva invece enumerato una serie di ragioni sulla base delle quali il pubblico ministero potrebbe aver deciso di non procedere in tal senso; in particolare le difficoltà di fornire prove sufficienti per dimostrare l'esistenza di un'immagine “pornografica”. Secondo la ricorrente, se anche il filmato, che era stato distrutto, fosse ancora esistito, il materiale non avrebbe potuto essere considerato pornografico. Il termine “immagine pornografica” non era definito nel codice penale svedese, e i lavori preparatori riguardanti la disposizione sulla pornografia minorile sottolineavano che non vi era l'intenzione di criminalizzare tutte le immagini di minori nudi.

Per quanto riguarda la disposizione sul reato di molestia sessuale ai sensi del codice penale, che puniva in particolare l'esposizione in maniera offensiva e la condotta indecente con parole o atti, la Corte di appello aveva giudicato che il patrigno non potesse essere ritenuto penalmente responsabile per l'atto isolato di filmare la ricorrente a sua insaputa. Ai sensi della legislazione svedese in vigore all'epoca, il reato di molestia sessuale richiedeva che fosse dimostrato che l'autore del reato avesse l'intenzione di far scoprire la sua condotta

alla vittima oppure che fosse indifferente al rischio che ciò avvenisse. Tale requisito tuttavia non era stato soddisfatto nel caso della ricorrente. Il patrigno non era stato assolto dal reato di molestia sessuale per mancanza di prove ma piuttosto perché, all'epoca, il suo atto non avrebbe potuto costituire una molestia sessuale. La disposizione sulla molestia sessuale, così come formulata all'epoca dei fatti, non avrebbe potuto comprendere giuridicamente l'atto in questione e pertanto non aveva tutelato la ricorrente in relazione alla violazione della sua vita privata. All'epoca dei fatti simili lacune nella tutela dei diritti non erano colmate da nessuna altra disposizione di diritto penale. In realtà, l'assenza di una disposizione riguardante l'atto isolato di filmare o fotografare di nascosto o senza consenso, era da tempo un motivo di preoccupazione in Svezia. Era stata recentemente adottata una nuova legislazione, destinata a includere atti quali quello commesso nel caso della ricorrente, ed essa era entrata in vigore nel 2013.

Nel caso di specie la Corte ritiene che il ricorso al diritto penale non fosse il solo modo con il quale lo Stato convenuto avrebbe potuto ottemperare ai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 8. Per quanto riguarda i rimedi civili, la Corte di appello, nell'assolvere il patrigno, aveva respinto anche la richiesta di risarcimento di natura civile della ricorrente. Ai sensi del codice di procedura penale, quando un'azione civile si accompagnava a un procedimento penale, la decisione del tribunale sulla questione della responsabilità penale era vincolante per la decisione sull'azione civile. Inoltre non vi erano altre motivazioni che la ricorrente poteva portare a sostegno della sua richiesta di risarcimento. Infine, la Corte non era convinta del fatto che i tribunali svedesi avrebbero potuto accordare alla ricorrente un risarcimento solo sulla base della riscontrata violazione della Convenzione.

In conclusione, la Corte non era convinta del fatto che la pertinente legislazione svedese in vigore all'epoca avesse assicurato la tutela del diritto della ricorrente al rispetto della sua vita privata in maniera conforme agli obblighi dello Stato ai sensi dell'articolo 8. L'atto commesso dal patrigno aveva violato la sua integrità ed era stato aggravato dal fatto che la ricorrente era una minore, che l'incidente era accaduto nel suo domicilio, e che il colpevole era una persona di cui ella doveva potersi fidare.

*Conclusion:* violazione (sedici voti contro uno).

Articolo 41: EUR 10.000 per il danno morale.

[Traduzione dal Bollettino n. 168 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

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

**d) *Vallianatos e altri c. Grecia* – Grande Camera, sentenza del 7 novembre 2013 (ricc. nn. 29381/09 e 32684/09)**

**Esclusione dal "patto di libera convivenza" per le coppie dello stesso sesso:  
*violazione***

*In fatto* - Nel primo ricorso i ricorrenti sono due cittadini greci e, nel secondo, sei cittadini greci e un'associazione impegnata, tra l'altro, a dare sostegno morale e psicologico alle persone omosessuali. Il 26 novembre 2008 entrava in vigore la legge n. 3719/2008 denominata "Riforme concernenti la famiglia, i figli e la società". Questa legge introduceva il "patto di libera convivenza", una forma di riconoscimento delle unioni tra persone non sposate, limitata alle coppie di sesso opposto, con esclusione di quelle dello stesso sesso.

*In diritto* - Articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8.

a) *Applicabilità* – I ricorrenti hanno formulato le loro doglianze sotto il profilo dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 e il Governo non contesta l'applicabilità di tali disposizioni. La Corte ritiene che sia opportuno seguire questo approccio. Inoltre, la relazione che i ricorrenti intrattengono rientra nella nozione di "vita privata" e di "vita familiare", così come quella di una coppia di persone di sesso diverso che si trova nella medesima situazione. Pertanto deve essere applicato l'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8.

b) *Merito* – I ricorrenti si trovano in una situazione equiparabile a quella delle persone eterosessuali quanto all'esigenza di riconoscimento giuridico e di tutela della loro relazione di coppia. Il primo articolo della legge n. 3719/2008 riserva esplicitamente la possibilità di accedere al "patto di libera convivenza" alle persone fisiche di sesso diverso. Di conseguenza la legge in esame, escludendo tacitamente le persone fisiche dello stesso sesso dal suo campo di applicazione, introduce una disparità di trattamento fondata sull'orientamento sessuale degli interessati.

Due serie di argomenti giustificerebbero, secondo il Governo, la scelta operata dal legislatore di non includere le coppie dello stesso sesso nel campo di applicazione della legge. In primo luogo, se fosse applicato ai ricorrenti, il patto di libera convivenza introdotto con questa norma comporterebbe diritti e doveri inerenti alla situazione patrimoniale, ai rapporti patrimoniali della coppia e ai diritti successori, che essi possono già disciplinare giuridicamente ricorrendo al diritto comune, vale a dire per via contrattuale. In secondo luogo, la legge in oggetto perseguirebbe diversi obiettivi, tra cui quello di rafforzare la posizione giuridica dei figli nati al di fuori del matrimonio e quello di facilitare la scelta dei genitori di crescere i loro figli senza essere costretti a sposarsi. Questo aspetto distinguerebbe le coppie eterosessuali da quelle composte da persone dello stesso sesso, in quanto le seconde, biologicamente, non possono procreare insieme. Secondo la Corte è legittimo, per quanto attiene all'articolo 8 della Convenzione, che il legislatore adotti misure legislative per disciplinare la situazione dei figli nati al di fuori del matrimonio e per rafforzare indirettamente l'istituto del matrimonio nella società greca, promuovendo l'idea che la decisione di sposarsi sia dettata unicamente dalla volontà di due persone di impegnarsi reciprocamente, indipendentemente da costrizioni esterne o dalla prospettiva procreativa. Il pensiero di tutelare la famiglia nel senso tradizionale del termine costituisce, in linea di principio, un motivo importante e legittimo idoneo a giustificare una disparità di trattamento. Resta da accertare se il principio di proporzionalità sia stato rispettato nel caso di specie.

La legge in oggetto si prefigge principalmente di riconoscere giuridicamente una forma di unione alternativa al matrimonio. In ogni caso, anche supponendo che l'intenzione del legislatore fosse quella di rafforzare la posizione giuridica dei figli nati al di fuori del matrimonio e, indirettamente, l'istituto del matrimonio stesso, resta il fatto che con la legge n. 3719/2008 ha introdotto una forma di unione civile che esclude le coppie dello stesso sesso, mentre permette alle coppie eterosessuali, a prescindere dal fatto che abbiano figli o meno, di regolare numerosi aspetti della loro relazione.

L'argomentazione del Governo si concentra sulla situazione delle coppie di sesso diverso con figli, senza peraltro giustificare la disparità di trattamento operata dalla legge in questione tra le coppie omosessuali e quelle eterosessuali che non hanno figli. Il legislatore avrebbe potuto prevedere disposizioni specifiche riguardanti i figli nati al di fuori del matrimonio, estendendo comunque alle coppie dello stesso sesso la possibilità generica di accedere a un "patto di libera convivenza". Infine, ai sensi del diritto greco le coppie eterosessuali – a differenza di quelle dello stesso sesso – anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 3719/2008 beneficiavano di un riconoscimento della loro relazione in forma completa, tramite

l'istituto del matrimonio, oppure in forma più limitata, in virtù delle disposizioni del codice civile regolanti le unioni di fatto. Di conseguenza, le coppie dello stesso sesso avrebbero particolare interesse ad accedere al "patto di libera convivenza", poiché questo costituirebbe per loro, a differenza delle coppie di sesso diverso, l'unico strumento giuridico del diritto greco per ottenere un riconoscimento legale della loro relazione.

Infine, nonostante l'assenza di omogeneità in seno agli ordinamenti giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa, sta comunque emergendo la tendenza a introdurre forme di riconoscimento giuridico delle unioni tra persone dello stesso sesso. Dei diciannove Stati che autorizzano forme di unioni civili registrate diverse dal matrimonio, soltanto la Lituania e la Grecia le hanno riservate esclusivamente alle coppie eterosessuali. Il fatto che un paese, al termine di un graduale processo evolutivo, si trovi in una posizione isolata per quanto riguarda un aspetto della sua legislazione, non implica di per sé una violazione della Convenzione. Resta comunque il fatto che, alla luce di quanto precede, il Governo non ha addotto motivi validi e convincenti in grado di giustificare l'esclusione delle coppie dello stesso sesso dal campo di applicazione della legge n. 3719/2008.

*Conclusion:* violazione (sedici voti contro uno).

Articolo 41: 5.000 EUR per il danno morale a ciascuno dei ricorrenti, ad eccezione dell'associazione che ha presentato il ricorso n. 32684/09.

[Traduzione dal Bollettino n. 168 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

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

e) *E.B. e altri c. Austria* – Prima sezione, sentenza del 7 novembre 2013 (ricc. nn. 31913/07 e al.)

**Rifiuto di modificare il casellario giudiziario nonostante la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della disposizione sulla base della quale i ricorrenti erano stati condannati: *violazione***



*In fatto* – Tra il 1983 e il 2001 i ricorrenti furono condannati per reati previsti dall'articolo 209 del codice penale, disposizione che prevedeva l'illiceità dei rapporti omosessuali tra adulti\* e individui di sesso maschile consenzienti di età compresa tra i 14 e i 18 anni. L'articolo 209 fu successivamente abrogato a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 21 giugno 2002 che dichiarava che esso conduceva a risultati arbitrari e non era obiettivamente giustificato. La disposizione fu ritenuta discriminatoria anche dalla Corte europea, dato che essa si applicava solo ai rapporti omosessuali tra individui di sesso maschile, e non di sesso femminile<sup>1</sup>. A seguito dell'abrogazione del reato, i ricorrenti chiesero che le loro condanne fossero eliminate dal casellario giudiziario, ma ciò fu rifiutato poiché il Ministero federale dell'interno non aveva il potere di eliminare una condanna registrata legittimamente nel casellario.

*In diritto* – Articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8: Data la natura sensibile e l'impatto che esse potevano avere sulla persona interessata, le informazioni contenute nel casellario giudiziale erano strettamente collegate alla vita privata, anche se basate sulla sentenza di un tribunale resa in udienza pubblica. Era pertanto applicabile l'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8.

Il fatto che delle disposizioni di diritto penale fossero modificate o abrogate per adeguarsi al mutare delle circostanze della società rientrava nel corso normale degli eventi. Il mero fatto che una condanna penale avvenuta in passato fosse basata su una disposizione giuridica che aveva successivamente perso forza di legge non avrebbe influito generalmente sul fatto che la condanna dovesse rimanere o meno nel casellario giudiziale di una persona, dato che essa riguardava essenzialmente un fatto del passato. Abrogare un reato o modificare sostanzialmente i suoi elementi essenziali non significava che la disposizione, al momento in cui era in vigore ed era stata applicata, non soddisfacesse tutti i requisiti a norma del diritto costituzionale.

La situazione era tuttavia diversa nel caso dei ricorrenti. Il Parlamento aveva abrogato l'articolo 209 del codice penale e lo aveva sostituito con una disposizione sostanzialmente diversa perché la Corte costituzionale aveva ritenuto che esso non fosse obiettivamente giustificato e fosse pertanto incostituzionale. La Corte europea aveva ritenuto che le condanne inflitte in base a tale disposizione fossero discriminatorie. La nuova disposizione del codice penale era stata pertanto introdotta non nell'ambito di un generale procedimento di

---

\* N.d.T. Che avessero compiuto 19 anni.

<sup>1</sup> Si veda, per esempio, L. e V. c. Austria, 39392/98 e 39829/98, 9 gennaio 2003, Bollettino d'informazione n. 49.

adeguamento del codice penale alle esigenze di una società in evoluzione, ma per eliminare una disposizione che era in contraddizione con la Costituzione. La particolarità del caso dei ricorrenti aveva richiesto una risposta diversa da parte del legislatore. Dato che mantenere nei casellari giudiziari una condanna ai sensi dell'articolo 209 avrebbe potuto avere delle conseguenze particolarmente gravi per le persone interessate, al momento della modifica dell'articolo per renderlo conforme ai moderni criteri di parità tra uomini e donne, il corpo legislativo avrebbe dovuto prevedere delle misure appropriate, quali l'introduzione di eccezioni alla regola generale del mantenimento delle condanne nel casellario. Il Governo convenuto tuttavia non aveva fornito alcuna spiegazione dell'omessa azione in tal senso.

*Conclusione:* violazione (all'unanimità).

La Corte ha ritenuto inoltre, all'unanimità, che vi era stata violazione del diritto dei ricorrenti a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

Articolo 41: EUR 5.000 a ciascun ricorrente per il danno morale.

[Traduzione dal Bollettino n. 168 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

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

**f) *Topčić-Rosenberg c. Croazia* – Prima sezione, sentenza del 14 novembre 2013 (ric. n. 19391/11)**

**Interpretazione eccessivamente formalistica del diritto interno concernente il congedo di maternità retribuito per una madre adottiva: *violazione***

*In fatto* – La ricorrente, una imprenditrice autonoma, adottò una bambina di tre anni. Richiese il congedo di maternità retribuito, ma il fondo di assicurazione sanitaria locale glielo negò in quanto secondo il diritto interno le madri biologiche con impiego autonomo avevano diritto al congedo di maternità retribuito solamente fino al primo compleanno del figlio, e le madri adottive dovevano essere trattate allo stesso modo. I ricorsi presentati dalla ricorrente avverso tale decisione furono respinti. La normativa pertinente fu modificata nel 2009, ma non era applicabile al caso della ricorrente.

*In diritto* – Articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8: Il fine del congedo parentale o di maternità per le madri adottive era simile a quello per le madri biologiche: rimanere a casa e prendersi cura del figlio. Inoltre, gli Stati dovrebbero astenersi dal compiere azioni che potrebbero impedire lo sviluppo dei legami tra i genitori adottivi e i loro figli oppure l'integrazione dei minori nella famiglia adottiva. Se uno Stato decideva di adottare un regime di congedo parentale o di maternità, doveva farlo con modalità compatibili con l'articolo 14. Nel caso della ricorrente la differenza di trattamento si fondò sulla sua condizione di madre adottiva. La sua richiesta di congedo di maternità retribuito fu respinta a causa di una interpretazione della legislazione applicabile eccessivamente formale e rigida da parte delle autorità nazionali. In effetti, le autorità hanno ignorato il principio generale riconosciuto dalla Legge sul lavoro secondo il quale la posizione della madre biologica al momento della nascita corrispondeva a quella di una madre adottiva immediatamente dopo l'adozione. Esse hanno invece interpretato la *lex specialis* applicabile all'epoca dei fatti come se essa concedesse alle madri adottive il diritto al congedo di maternità retribuito solamente fino al primo compleanno del figlio, indipendentemente dall'età del minore al momento dell'adozione. Nella specie la Corte non ha potuto individuare alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole della differenza di trattamento della ricorrente. Benché la legislazione applicabile sia stata successivamente modificata e sia stato eliminato ogni dubbio circa la necessità di trattare le madri adottive al momento dell'adozione alla stessa stregua delle madri biologiche al momento della nascita, il Tribunale amministrativo e la Corte costituzionale hanno ignorato le politiche e i principi pertinenti dell'ordinamento giuridico nazionale quando hanno deciso la causa della ricorrente.

*Conclusione:* violazione (quattro voti contro tre).

*Articolo 41:* EUR 7.000 per il danno morale; la richiesta relativa al danno materiale è stata respinta.

[Traduzione dal Bollettino n. 168 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

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

a cura di *Ornella Porchia*

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

## 1. Spazio di libertà sicurezza e giustizia

### *Status di rifugiato/Asilo*

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 7 novembre 2013, cause riunite da C-199/12 a 201/12, Minister voor Immigratie en Asiel c. X, Y e Z**

*«Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Articolo 10, paragrafo 1, lettera d) – Appartenenza ad un determinato gruppo sociale – Orientamento sessuale – Motivo della persecuzione – Articolo 9, paragrafo 1 – Nozione di “atti di persecuzione” – Timore fondato di essere perseguitato per il fatto di appartenere ad un determinato gruppo sociale – Atti sufficientemente gravi da giustificare un siffatto timore – Legislazione che qualifica come reato gli atti omosessuali – Articolo 4 – Esame individuale dei fatti e delle circostanze»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12) (la «direttiva»), in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 2, lettera c), della direttiva, nonché del suo articolo 10, paragrafo 1, lettera d). Le domande sono state presentate nell'ambito delle controversie pendenti, da un lato, nelle cause C-199/12 e C-200/12, tra il Minister voor Immigratie en Asiel (ministro per l'immigrazione e l'asilo) (il «Minister»), e X e Y, cittadini rispettivamente della Sierra Leone e dell'Uganda, e, dall'altro, nella causa C-201/12, tra Z, cittadino del Senegal, e il Minister, in merito al rigetto, da parte di quest'ultimo, delle domande di detti cittadini tese ad ottenere un permesso di soggiorno temporaneo (asilo) nei Paesi Bassi.

Nella specie, X, Y e Z sono cittadini, rispettivamente, della Sierra Leone, dell'Uganda e del Senegal. Chiedono lo *status* di rifugiati nei Paesi Bassi, sostenendo di avere il fondato timore di persecuzione nei loro paesi d'origine, a causa del loro orientamento sessuale. In tutti e tre i paesi gli atti omosessuali configurano infatti reati passibili di pene severe, che vanno da pesanti sanzioni pecuniarie fino, in taluni casi, all'ergastolo. Il Raad van State (Consiglio di Stato), adito in ultimo grado, si è rivolto alla Corte di giustizia in merito alla valutazione delle domande volte a ottenere la qualifica di rifugiato ai sensi della direttiva. Questo giudice chiede alla Corte se si possa ritenere che i cittadini di paesi terzi che siano omosessuali

costituiscono un «particolare gruppo sociale» ai sensi della direttiva. Chiede inoltre secondo quali criteri le autorità nazionali debbano valutare che cosa costituisca, in tale contesto, un atto di persecuzione con riferimento ad atti omosessuali e se il fatto di qualificare simili atti, nel paese d'origine del richiedente, come reati passibili di pena detentiva configuri una persecuzione.

Nella sua sentenza, la Corte ritiene pacifico anzitutto che **l'orientamento sessuale di una persona costituisca una caratteristica così fondamentale per la sua identità che essa non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi**. A tale riguardo, la Corte ammette che l'esistenza di una legislazione penale che riguarda in modo specifico le persone omosessuali consente di affermare che queste costituiscono un gruppo a parte, percepito dalla società circostante come diverso. Tuttavia, affinché una violazione dei diritti fondamentali costituisca una persecuzione ai sensi della convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati (firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 entrata in vigore il 22 aprile 1954, completata dal protocollo concluso a New York il 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967), essa deve raggiungere un determinato livello di gravità. A tale riguardo la Corte constata che **i diritti fondamentali specificamente legati all'orientamento sessuale**, di cui trattasi in ciascuno dei procedimenti principali, quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare, che è tutelato dall'articolo 8 della CEDU, cui corrisponde l'articolo 7 della Carta, se del caso in combinato disposto con l'articolo 14 della CEDU, cui s'ispira l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, **non figurano tra i diritti umani fondamentali inderogabili**. Non tutte le violazioni dei diritti fondamentali a danno di un omosessuale richiedente asilo raggiungeranno pertanto necessariamente tale livello di gravità. Pertanto, la mera esistenza di una legislazione che qualifica come reato gli atti omosessuali non può essere ritenuta un pregiudizio talmente grave da far ritenere che costituisca una persecuzione ai sensi della direttiva. **Una pena detentiva che sanziona gli atti omosessuali può invece, di per sé, costituire un atto di persecuzione, purché essa trovi effettivamente applicazione**.

Ne discende che qualora un richiedente asilo faccia valere l'esistenza nel proprio paese d'origine di una legislazione che qualifica come reato taluni atti omosessuali, le autorità dello Stato in cui richiede lo *status* di rifugiato devono procedere ad un esame di tutti i fatti pertinenti che riguardano tale paese d'origine, comprese le sue disposizioni legislative e regolamentari e le relative modalità di applicazione. Dette autorità debbono in particolare determinare se, nel paese d'origine, la pena detentiva trovi applicazione nella prassi. In conclusione sul punto, la Corte interpreta l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 2, lettera c), della medesima, nel senso che **il**

**mero fatto di qualificare come reato gli atti omosessuali non costituisce, di per sé, un atto di persecuzione.** Invece, una pena detentiva che sanziona taluni atti omosessuali e che effettivamente trovi applicazione nel paese d'origine che ha adottato una siffatta legislazione **dev'essere considerata una sanzione sproporzionata o discriminatoria e costituisce pertanto un atto di persecuzione.**

Quanto alla questione se sia ragionevole attendersi che, per evitare la persecuzione, un richiedente asilo nasconda la propria omosessualità nel suo paese d'origine o dia prova di riservatezza nell'esprimere tale orientamento sessuale, la Corte risponde negativamente. Essa ritiene il fatto di esigere dai membri di un gruppo sociale che condividono lo stesso orientamento sessuale che essi lo nascondano **contrario al riconoscimento stesso di una caratteristica così fondamentale per l'identità.** Gli interessati non dovrebbero pertanto essere costretti a rinunciarvi. In definitiva sul punto, la Corte interpreta l'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera c), della medesima, nel senso che solo **gli atti omosessuali penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri sono esclusi dal suo ambito di applicazione.** In sede di valutazione di una domanda diretta ad ottenere lo *status* di rifugiato, le autorità competenti **non possono ragionevolmente attendersi** che, per evitare il rischio di persecuzione, il richiedente asilo nasconda la propria omosessualità nel suo paese d'origine o dia prova di riservatezza nell'esprimere il proprio orientamento sessuale.

**Corte di giustizia (Grande sezione), 14 novembre 2013, causa C-4/11, Repubblica federale di Germania c. Kaveh Puid,**

*«Asilo – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 4 – Regolamento (CE) n. 343/2003 – Articolo 3, paragrafi 1 e 2 – Determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo – Articoli da 6 a 12 – Criteri per la determinazione dello Stato membro competente – Articolo 13 – Clausola residuale»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50, pag. 1: il «regolamento»). La domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati: il «Bundesamt»), e il sig. Puid, cittadino iraniano, in merito alla decisione adottata dal Bundesamt di dichiarare irricevibile la domanda di asilo di quest'ultimo e di disporre il respingimento verso la Grecia.

Il sig. Puid, cittadino iraniano, è entrato illegalmente in Germania attraverso la Grecia. La domanda di asilo che ha presentato in Germania è stata dichiarata irricevibile giacché, ai sensi del regolamento, era la Grecia lo Stato membro competente per esaminarla. Il sig. Puid è stato perciò trasferito in quest'ultimo Stato. Egli ha proposto, tuttavia, un ricorso per annullamento della decisione di rigetto della sua domanda, che è stato accolto dal Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno). Secondo detto giudice, considerate le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e del trattamento delle domande di asilo in Grecia, la Germania era tenuta a esaminare la domanda. Le autorità tedesche hanno successivamente riconosciuto al sig. Puid lo *status* di rifugiato.

Lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa d'appello dell'Assia), investito dell'impugnazione della decisione del Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, ha chiesto alla Corte di giustizia di precisare come debba essere identificato lo Stato tenuto a esaminare la domanda di asilo. Il giudice tedesco intende sapere se il regolamento conferisca al richiedente asilo il diritto di pretendere da uno Stato membro che esamini la sua domanda qualora tale Stato non possa trasferirlo, stante il rischio di una violazione dei suoi diritti fondamentali, verso lo Stato membro inizialmente identificato come competente.

Nella sentenza la Corte rammenta, anzitutto, che uno Stato membro è tenuto a non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro inizialmente identificato come competente quando non può ignorare che le carenze sistemiche della procedura di asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono **motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti** (sentenza del 21 dicembre 2011, *N. S. e a.*, C-411/10 e C-493/10, punti 96 ss., segnalata nel *Bollettino di Gennaio 2012*). La Corte afferma quindi che in simili frangenti uno Stato membro, ai sensi del regolamento, **può esaminare esso stesso la domanda**. Il giudice di Lussemburgo precisa però che, qualora non intenda avvalersi di tale facoltà, detto Stato, in linea di principio, **non è tenuto al trattamento della domanda**. Esso è tenuto, per contro, a identificare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo proseguendo l'esame dei criteri enunciati nel regolamento. Se non si riesce a effettuare tale identificazione, competente per l'esame della domanda di asilo è il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. La Corte rimarca, infine, che lo Stato membro nel quale



si trova il richiedente asilo **deve curare che la situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente non sia aggravata da una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole.** All'occorrenza, pertanto, dovrà esaminare esso stesso la domanda.

In conclusione, la Corte dichiara che quando gli Stati membri **non possono ignorare** che le carenze sistemiche della procedura di asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato membro identificato inizialmente come competente in base ai criteri enunciati nel capo III del regolamento costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente asilo corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti **ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – ciò che spetta al giudice del rinvio verificare –**, lo Stato membro che procede alla determinazione dello Stato membro competente è tenuto a non trasferire il richiedente asilo verso lo Stato membro identificato inizialmente come competente e, ferma restando la facoltà di esaminare esso stesso la domanda, a proseguire l'esame dei criteri di detto capo per verificare se un altro Stato membro possa essere identificato come competente in base ad uno di tali criteri o, in mancanza, in base all'articolo 13 del medesimo regolamento. Per contro, in una situazione del genere, l'impossibilità di trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro identificato inizialmente come competente non implica, di per sé, che lo Stato membro che procede alla determinazione dello Stato membro competente sia tenuto a esaminare esso stesso la domanda di asilo sul fondamento dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento.

## **Cooperazione giudiziaria penale**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 14 novembre 2013, causa C-60/12, Marián Baláž**

*«Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – Decisione quadro 2005/214/GAI – Applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie – “Autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale” – L’“Unabhängiger Verwaltungssenat” in diritto austriaco – Natura e portata del controllo esercitato dall'autorità giudiziaria dello Stato membro dell'esecuzione»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie (GU L 76, pag. 16), come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009 (GU L 81, pag. 24: la «decisione quadro»). La domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento d'esecuzione avente ad oggetto la riscossione di un'ammenda irrogata al sig. Baláž, cittadino ceco, a seguito di un'infrazione al codice della strada dallo stesso commessa in Austria.

Con lettera del 19 gennaio 2011 la BHM Kufstein (autorità amministrativa del distretto di Kufstein) ha inviato al Krajský soud v Ústí nad Labem (Corte regionale di Ústí nad Labem, Repubblica ceca) una domanda di riconoscimento e di esecuzione della propria decisione del 25 marzo 2010 che infliggeva al sig. Baláž una sanzione pecuniaria per infrazione al codice della strada. La lettera conteneva un certificato redatto in lingua ceca, così come previsto dall'articolo 4 della decisione quadro, e la «decisione di condanna» («Strafverfügung»). Emerge da tali documenti che il 22 ottobre 2009 il sig. Baláž, alla guida di un autocarro trainante un semirimorchio e immatricolato nella Repubblica ceca, non aveva rispettato, in Austria, il segnale «divieto di transito per i veicoli con peso superiore alle 3,5 tonnellate». Per questo motivo è stato condannato al pagamento di un'ammenda di EUR 220, unitamente alla pena della privazione di libertà per 60 ore in caso di mancato pagamento entro il termine impartito. Il certificato emesso dalla BHM Kufstein riportava che la decisione in questione proveniva da un'autorità dello Stato della decisione diversa da un'autorità giudiziaria, adottata a seguito di atti che sono punibili a norma della legislazione di detto Stato a titolo di infrazioni a regolamenti. Inoltre, il suddetto certificato indicava che la persona interessata aveva avuto la possibilità di essere giudicata dinanzi ad un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale. Stando alle indicazioni fornite nel medesimo certificato, tale decisione è divenuta definitiva ed esecutiva il 17 luglio 2010. Infatti, il sig. Baláž non ha proposto ricorso avverso tale decisione, nonostante fosse stato informato, conformemente al diritto dello Stato della decisione, circa il suo diritto di proporre un ricorso personalmente o tramite un rappresentante nominato o assegnato conformemente al diritto nazionale. Il 17 maggio 2011 il Krajský soud v Ústí nad Labem ha diposto una pubblica udienza ai fini dell'esame della domanda presentata dalla BHM Kufstein. Nell'ambito di tale udienza è stato accertato in particolare che la decisione di condanna adottata dalla BHM Kufstein era stata notificata al sig. Baláž il 2 luglio 2010 da parte dell'Okresní soud v Teplicích (Tribunale circoscrizionale di Teplice, Repubblica ceca) in lingua ceca e che in essa

era menzionata la possibilità di presentare opposizione avverso tale decisione oralmente, per iscritto e anche per via elettronica entro due settimane a decorrere dalla sua notifica, nonché la possibilità di dedurre nell'opposizione elementi di prova a suo discarico e di presentare appello dinanzi all'Unabhängiger Verwaltungssenat. Al termine del procedimento, avendo accertato che il sig. Baláž non si era avvalso del mezzo di ricorso disponibile («Einspruch»), il Krajský soud v Ústí nad Labem ha pronunciato una sentenza con cui ha riconosciuto la citata decisione e l'ha dichiarata esecutiva nel territorio della Repubblica ceca. Il 6 giugno 2011 il sig. Baláž ha proposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Vrchní soud v Praze (Corte superiore di Praga). Egli ha in particolare dedotto, da un lato, che i dati contenuti nel certificato emesso dalla BHM Kufstein potevano essere rimessi in questione e, dall'altro, che la decisione di quest'ultima non poteva essere eseguita in quanto non poteva costituire oggetto di un'impugnazione dinanzi a un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale. Infatti, secondo il sig. Baláž, la normativa austriaca prevede un mezzo di ricorso avverso una decisione in materia di infrazioni al codice della strada soltanto dinanzi all'Unabhängiger Verwaltungssenat e non consente dunque di essere giudicati da un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale. La Corte superiore di Praga deve quindi valutare se il provvedimento adottato dalla BHM Kufstein sia una decisione ai sensi dell'articolo 460o, paragrafo 1, lettera a), del codice di procedura penale e, pertanto, una decisione ai sensi dell'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro. Se così fosse, dovrà allora decidere se siano soddisfatte le condizioni per il suo riconoscimento e la sua esecuzione nel territorio della Repubblica ceca. La Corte di Praga, nutrendo dubbi sulla nozione di «autorità giudiziaria competente», ai sensi della decisione quadro, si è pertanto rivolta alla Corte di giustizia.

Innanzitutto, la Corte ribadisce che, data la necessità di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione che, poiché l'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro non contiene alcun rinvio al diritto degli Stati membri riguardo alla nozione di «autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale», tale nozione, decisiva per determinare l'ambito di applicazione della decisione quadro, **esige nell'intera Unione un'interpretazione autonoma e uniforme** da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione nella quale si inserisce e dello scopo perseguito da tale decisione quadro (v., per analogia, sentenze del 17 luglio 2008, *Kozłowski*, C-66/08, Racc. pag. I-6041, punti 41 e 42, nonché del 16 novembre 2010, *Mantello*, C-261/09, Racc. pag. I-11477, punto 38). Certamente, qualora il certificato di cui all'articolo 4 della decisione quadro, di cui è corredata la decisione che infligge una sanzione pecuniaria, **faccia ritenere che siano stati violati diritti fondamentali o principi**

**giuridici fondamentali enunciati nell'articolo 6 TUE, le autorità competenti dello Stato di esecuzione possono rifiutare di riconoscere ed eseguire una siffatta decisione in presenza di uno dei motivi di diniego di riconoscimento e di esecuzione** elencati all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della decisione quadro nonché in forza dell'articolo 20, paragrafo 3, della stessa.

La Corte ricorda che i motivi di diniego di riconoscimento o di esecuzione di una tale decisione devono essere interpretati **restrittivamente** (v., per analogia, sentenza del 29 gennaio 2013, *Radu*, C-396/11, punto 36 e giurisprudenza ivi citata). Una tale interpretazione si impone *a fortiori* in quanto la fiducia reciproca tra gli Stati membri, fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione, è corredata di adeguate garanzie. A tale proposito la Corte sottolinea che, in forza dell'articolo 20, paragrafo 8, della decisione quadro, ciascuno Stato membro che nel corso di un anno civile ha applicato l'articolo 7, paragrafo 3, della decisione quadro deve informare, all'inizio dell'anno civile successivo, il Consiglio e la Commissione dei casi in cui sono stati applicati i motivi di diniego di riconoscimento o di esecuzione di una decisione di cui alla succitata disposizione.

L'autorità competente dello Stato di esecuzione, qualora nutra dubbi in merito alla questione se siano soddisfatte le condizioni succitate per il riconoscimento della decisione che infligge una sanzione pecuniaria controversa in un determinato caso, può richiedere informazioni supplementari all'autorità competente dello Stato della decisione prima di trarre tutte le conseguenze dalle valutazioni espresse da quest'ultima autorità nella propria risposta [v., in tal senso, per quanto riguarda la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190, pag. 1), sentenza *Mantello*, cit., punto 50].

In tale contesto normativo, al fine di interpretare la nozione di «autorità giudiziaria», contenuta all'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro, la Corte si basa sui criteri utilizzati per stabilire se un organo del rinvio posseda le caratteristiche di «**organo giurisdizionale**» ai sensi dell'articolo 267 TFUE. In tal senso, secondo una giurisprudenza costante, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali **il fondamento legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente** (v., per analogia, sentenza del 14 giugno 2011, *Miles e a.*, C-196/09, Racc. pag. I-5105, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

Per quanto riguarda l'espressione «competente, in particolare, in materia penale», la Corte ricorda che la decisione quadro è stata adottata sul fondamento degli articoli 31, paragrafo 1,

lettera a), UE e 34, paragrafo 2, lettera b), UE, **nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale**. Tuttavia, ai sensi del suo articolo 5, paragrafo 1, l'ambito di applicazione della decisione quadro comprende le «**infrazioni al codice della strada**». Orbene, tali infrazioni non sono soggette a un trattamento uniforme nei vari Stati membri, dato che alcuni di essi le qualificano come illeciti amministrativi, mentre altri come illeciti penali.

Al fine di garantire **l'effetto utile** della decisione quadro, è necessario ricorrere a un'interpretazione dell'espressione «competente, in particolare, in materia penale» nella quale non è determinante la qualificazione delle infrazioni da parte degli Stati membri. A tal fine è necessario che l'autorità giudiziaria competente ai sensi dell'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro **applichi un procedimento che presenti le caratteristiche essenziali di un procedimento penale**, senza tuttavia che sia richiesto che tale autorità giudiziaria disponga di una competenza esclusivamente penale.

A tale riguardo, la Corte ricorda di aver già dichiarato che un organismo come l'Unabhängiger Verwaltungssenat possiede tutte le caratteristiche richieste perché gli sia riconosciuta la qualità di **organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE** (sentenza del 4 marzo 1999, *HI*, C-258/97, Racc. pag. I-1405, punto 18). Sebbene l'Unabhängiger Verwaltungssenat sia formalmente istituito come **autorità amministrativa indipendente**, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, del VStG, esso è tuttavia competente, fra l'altro, in veste di grado d'appello **in materia di infrazioni amministrative, tra cui, in particolare, le infrazioni al codice della strada**. Nell'ambito di tale mezzo di ricorso, che ha un effetto sospensivo, esso ha competenza estesa al merito e applica un procedimento di carattere penale che è assoggettato al rispetto delle necessarie garanzie procedurali in materia penale.

A tale riguardo, la Corte ricorda che tra le garanzie procedurali applicabili figurano, in particolare, il **principio nulla poena sine lege**, di cui all'articolo 1 del VStG, il **principio della punibilità unicamente in caso di imputabilità o di responsabilità penale**, di cui agli articoli 3 e 4 del VStG, e il **principio della proporzionalità della sanzione alla responsabilità e ai fatti**, di cui all'articolo 19 del VStG.

Pertanto, la Corte qualifica l'Unabhängiger Verwaltungssenat come «**autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale**», ai sensi dell'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro.

In definitiva, sulle prime questioni, la Corte dichiara che la nozione di «**autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale**», di cui all'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro, costituisce una nozione autonoma di diritto dell'Unione e deve essere interpretata nel senso che rientra in tale nozione ogni organo giurisdizionale che

**applichi un procedimento che presenta le caratteristiche essenziali di un procedimento penale.** L'Unabhängiger Verwaltungssenat soddisfa tali criteri e, di conseguenza, deve essere considerato rientrante nella suddetta nozione.

La Corte esamina poi la questione se l'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro debba essere interpretato nel senso che si deve ritenere che una persona abbia avuto la possibilità di essere giudicata da un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale qualora, prima di presentare il proprio ricorso, la stessa abbia dovuto rispettare un procedimento amministrativo precontenzioso e se, a tale riguardo, la natura e la portata del controllo esercitato dall'autorità giudiziaria competente siano rilevanti ai fini del riconoscimento e dell'esecuzione della decisione che infligge una sanzione pecuniaria.

Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se il diritto di presentare ricorso sia garantito nonostante l'obbligo di rispettare un procedimento amministrativo preliminare prima che la causa venga trattata da un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale ai sensi della decisione quadro, la Corte sottolinea che articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro **non esige che la controversia possa essere direttamente sottoposta a una tale autorità giudiziaria.**

La decisione quadro si applica altresì alle sanzioni pecuniarie inflitte da autorità amministrative. Di conseguenza, si può esigere, a seconda delle peculiarità dei sistemi giurisdizionali degli Stati membri, **lo svolgimento di una fase amministrativa preliminare.** Tuttavia, l'accesso a un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale, ai sensi della decisione quadro, **non deve essere soggetto a condizioni tali da renderlo impossibile o estremamente difficile** (v., per analogia, sentenza del 28 luglio 2011, *Samba Diouf*, C-69/10, Racc. pag. I-7151, punto 57).

Per quanto riguarda, in secondo luogo, la portata e la natura del controllo esercitato dall'autorità giudiziaria che può essere adita, quest'ultima **deve essere pienamente competente ad esaminare la causa con riferimento tanto alla valutazione in diritto quanto alle circostanze di fatto e deve avere in particolare la possibilità di esaminare le prove e di accertare su tale base la responsabilità dell'interessato nonché l'adeguatezza della pena.**

In terzo luogo, il fatto che la persona interessata non abbia presentato un ricorso e che, dunque, la sanzione pecuniaria in questione sia divenuta definitiva, non ha alcuna incidenza sull'applicazione dell'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro, dal momento che, a termini di tale disposizione, **è sufficiente che alla persona interessata «sia stata data la**

**possibilità» di essere giudicata da un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale.**

In conclusione, la Corte interpreta l'articolo 1, lettera a), iii), della decisione quadro nel senso che si deve ritenere che una persona abbia avuto la possibilità di essere giudicata da un'autorità giudiziaria competente, in particolare, in materia penale nel caso in cui, prima di presentare il proprio ricorso, la stessa abbia dovuto rispettare un procedimento amministrativo precontenzioso. Siffatta autorità giudiziaria deve essere pienamente competente ad esaminare la causa con riferimento tanto alla valutazione in diritto quanto alle circostanze di fatto.

## **2. Relazioni esterne/PESC**

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 28 novembre 2013, causa C-280/12P, Consiglio c. Fulmen, Fereydoun Mahmoudian,**

*«Impugnazione – Misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran al fine di impedire la proliferazione nucleare – Congelamento di fondi – Obbligo di giustificazione della fondatezza della misura»*

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 28 novembre 2013, causa C-348/12 P, Consiglio c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co.**

*«Impugnazione – Misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran al fine di impedire la proliferazione nucleare – Misure rivolte contro l'industria del petrolio e del gas iraniano – Congelamento di fondi – Obbligo di motivazione – Obbligo di giustificare la fondatezza della misura»*

Nella prima procedura la Corte è stata investita dell'impugnazione proposta dal Consiglio contro la sentenza del 21 marzo 2012 (*Fulmen e Mahmoudian c. Consiglio*, T-439/10 e T-440/10), con cui il Tribunale ha annullato, nella parte riguardante la Fulmen e il sig. Mahmoudian:

– la 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 (GU L 195, pag. 39 e rettifica GU L 197, pag. 19);

- il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010 del Consiglio, del 26 luglio 2010, che attua l'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 195, pag. 25);
- la decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413 (GU L 281, pag. 81);
- il regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 423/2007 (GU L 281, pag. 1).

Nella seconda procedura la Corte è stata investita dell'impugnazione proposta dal Consiglio contro la sentenza del 25 aprile 2012 (*Manufacturing Support & Procurement Kala Naft c. Consiglio*, T-509/10), con cui il Tribunale medesimo ha annullato, nella parte riguardante la Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran (la «Kala Naft»):

- la 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 (GU L 195, pag. 39) e rettifica (GU L 197, pag. 19);
- il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010 del Consiglio, del 26 luglio 2010, che attua l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 195, pag. 25);
- la decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413 (GU L 281, pag. 81);
- il regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 423/2007 (GU L 281, pag. 1),

Nella specie, la Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co. («Kala Naft») e la Fulmen sono società iraniane. Il sig. Fereydoun Mahmoudian è azionista maggioritario e presidente del consiglio di amministrazione della Fulmen. Le due società e il sig. Mahmoudian erano stati designati, con decisioni del Consiglio, come coinvolti nel programma nucleare dell'Iran e, pertanto, i loro nomi erano stati iscritti nell'elenco allegato ai regolamenti che prevedono il congelamento dei capitali di tali persone ed entità. Essi avevano agito dinanzi al Tribunale chiedendo l'annullamento delle decisioni e dei regolamenti con i quali le misure restrittive erano state adottate o mantenute nei loro confronti.

Con sentenza del 25 aprile 2012, il Tribunale ha dichiarato che il Consiglio aveva commesso diverse violazioni, tra cui in particolare un errore di diritto riguardo alla nozione di «implicazione nella proliferazione nucleare», nonché un errore di valutazione dei fatti, dato che il Consiglio non aveva fornito la prova delle accuse mosse contro la Kala Naft. Di



conseguenza, il Tribunale ha annullato gli atti del Consiglio nella parte in cui riguardavano quest'ultima. Con sentenza del 21 marzo 2012, il Tribunale ha annullato le decisioni e i regolamenti nella parte in cui riguardavano l'iscrizione del nome della società Fulmen e del sig. Mahmoudian in quanto direttore della stessa, poiché il Consiglio non aveva fornito la prova della loro implicazione nella proliferazione nucleare.

Il Consiglio ha impugnato dinanzi alla Corte di giustizia tali sentenze del Tribunale per chiederne l'annullamento. Nella sentenza concernente *Kala Naft*, la Corte esamina in primo luogo l'interpretazione data dal Tribunale alle norme generali relative agli atti applicabili in materia di misure restrittive. Essa constata che il Tribunale non ha tenuto conto dell'evoluzione della normativa dell'Unione in materia di misure restrittive e in particolare a partire dalla risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Infatti, il Tribunale aveva cercato un legame diretto tra le attività della Kala Naft e la proliferazione nucleare. Orbene, la Corte constata che le regole generali della normativa europea posteriore al 2010 dispongono che tale legame può essere stabilito mediante la semplice acquisizione di beni e tecnologie vietati. Tale normativa precisa, infatti, espressamente che le misure restrittive devono essere applicate a coloro che contribuiscono, sono direttamente associati o forniscono un appoggio alle attività nucleari dell'Iran, anche contribuendo all'acquisizione di beni e tecnologie vietati. Infatti, la risoluzione del Consiglio di sicurezza che amplia l'ambito di applicazione delle misure restrittive nei confronti dell'Iran riguarda i settori chiave dell'industria del gas naturale e del petrolio, importante fonte di proventi per lo Stato iraniano. Il Consiglio ha perciò stabilito che le nuove misure devono riguardare in particolare il divieto di nuovi investimenti, dell'assistenza tecnica e del trasferimento di tecnologie, attrezzature e servizi in tali due settori.

Alla luce della normativa europea, da un lato, e della risoluzione del Consiglio di sicurezza, dall'altro, la Corte dichiara che la **semplice commercializzazione di attrezzature e tecnologie essenziali destinate all'industria del gas naturale e del petrolio poteva essere considerata come un sostegno alle attività nucleari dell'Iran. Interpretando le norme in maniera diversa il Tribunale ha commesso un errore di diritto.** La Corte ricorda poi che, se uno dei motivi adottati dal Consiglio per l'iscrizione di una persona o entità negli elenchi è fondato e costituisce di per sé una base sufficiente per sostenere una decisione di misure restrittive, **la circostanza che altri di questi motivi non lo siano non può giustificare l'annullamento di tale decisione.** La Corte afferma che il Consiglio poteva ritenere che, tenuto conto del suo ruolo di centrale di acquisto della compagnia petrolifera nazionale iraniana, la Kala Naft partecipasse all'acquisizione di beni e tecnologie vietati. La Corte

giudica che, alla luce dell'interpretazione data delle norme che disciplinano la materia, tale motivo era di per sé sufficiente per l'iscrizione della società negli elenchi. Di conseguenza, la Corte annulla la sentenza del Tribunale e mantiene l'iscrizione della Kala Naft negli elenchi. Nella sentenza *Fulmen e Mahmoudian*, la Corte ricorda la sua costante giurisprudenza, secondo la quale **considerazioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri possono giustificare la non divulgazione di alcuni elementi di prova alla persona interessata**. Tuttavia, il Consiglio deve precisare le ragioni specifiche che consentono di opporsi a una tale divulgazione o almeno comunicare al giudice dell'Unione **una sintesi del contenuto delle informazioni riservate** (sentenze del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, punto 53 e giurisprudenza ivi citata, segnalata nel *Bollettino di Luglio 2013*, nonché 18 luglio 2013, *Commissione e a. c. Kadi (Kadi II)*, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, punto 100, segnalata nel *Bollettino di Settembre 2013*). Nella fattispecie, poiché il Consiglio non ha fornito elementi di prova, né una sintesi delle informazioni riservate dinanzi al giudice dell'Unione, quest'ultimo ha dovuto fondare la sua decisione sul solo elemento a disposizione, vale a dire l'affermazione che compare nella motivazione degli atti di cui trattasi. La Corte dichiara, dunque, che correttamente il Tribunale ha giudicato che il Consiglio non aveva dimostrato la pretesa implicazione della Fulmen e del sig. Mahmoudian nella proliferazione nucleare. La Corte sottolinea tra l'altro che poco rileva il fatto che l'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, attribuisca al Consiglio la competenza per adottare misure economiche generiche contro la Repubblica islamica dell'Iran. Infatti, la misura sottoposta al controllo del giudice dell'Unione è **una misura mirata diretta non ad un settore economico determinato, bensì ad un'impresa individuale in ragione di una pretesa attività specifica**.

Di conseguenza, la Corte respinge l'impugnazione del Consiglio rispetto alla Fulmen e al sig. Mahmoudian.

### **3. Ambiente**

**Corte di giustizia (Prima sezione), 28 novembre 2013, causa C-576/11, Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo,**

*«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 91/271/CEE – Trattamento delle acque reflue urbane – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Mancata esecuzione – Articolo 260 TFUE – Sanzioni pecuniarie – Imposizione di una penalità e di una somma forfettaria»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul ricorso per doppia infrazione proposto dalla Commissione, ai sensi dell'art. 258 TFUE, nei confronti del Lussemburgo per non aver eseguito la sentenza del 23 novembre 2006 (causa C-462/05). Nello specifico con la sentenza del 2006 la Corte aveva dichiarato l'inadempimento del Lussemburgo per non aver trasposto correttamente la direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135, pag. 40). La Corte ha, infatti, dichiarato che il Lussemburgo, che aveva designato l'intero territorio del Granducato quale area sensibile, non era in grado di provare che i risultati ottenuti in 8 degli 11 agglomerati con oltre 10.000 abitanti equivalenti (a.e.) fossero conformi alla direttiva. Non potendo dimostrare che la percentuale minima di riduzione del carico complessivo in ingresso agli impianti di trattamento fosse pari ad almeno il 75% per l'azoto totale, il Lussemburgo era quindi venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva. Nel 2011, ritenendo che il Lussemburgo non avesse ancora dato esecuzione alla sentenza del 2006, posto che sei impianti di trattamento destinati a servire agglomerati con oltre 10.000 a.e. continuavano a non essere conformi alle prescrizioni della direttiva, la Commissione ha presentato questo secondo ricorso per inadempimento. Essa ha proposto alla Corte di condannare il Lussemburgo a versare una penalità di EUR 11 340 per ogni giorno di ritardo a decorrere dal giorno di pronuncia della presente sentenza, dunque da oggi, fino all'esecuzione della prima sentenza, del 2006, e un importo forfettario giornaliero di EUR 1 248, a decorrere dal giorno della prima sentenza (ossia il 23 novembre 2006) fino al giorno della pronuncia della presente sentenza, ovvero fino al giorno di esecuzione della prima sentenza, se la sua attuazione si fosse verificata a una data anteriore.

Nella sentenza la Corte rileva che, dal momento che il Lussemburgo ha ammesso di non essersi conformato alle prescrizioni della sentenza del 2006, quanto meno relativamente a due impianti di trattamento (Beggen e Blesbruck), è pacifico che in data 28 agosto 2010 (termine impartito dalla Commissione nella sua lettera di diffida complementare) il Lussemburgo non aveva adottato tutte le misure necessarie per conformarsi appieno alle prescrizioni derivanti dalla prima sentenza della Corte. Di conseguenza, il Lussemburgo è condannato a pagare un importo forfettario di EUR 2 milioni. La Corte ricorda che la condanna al pagamento di una simile sanzione si basa essenzialmente **sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici**, in particolare qualora l'inadempimento sia continuato per un lungo periodo dopo la sentenza che l'ha inizialmente accertato. Tuttavia, quando si tratta di progetti di infrastrutture di ampiezza rilevante, come nel caso di specie, **deve tenersi conto della natura, della**

**complessità, del costo e della durata di realizzazione di detti progetti tanto nella valutazione della necessità di irrogare una somma forfettaria quanto nella fissazione dell'importo della stessa.** Orbene, la Corte osserva che dal fascicolo risulta che il Lussemburgo ha compiuto sforzi e investimenti notevoli per dare esecuzione alla prima sentenza del 2006. Inoltre, la Commissione ha rilevato che, a partire dalla data della prima sentenza, il numero di agglomerati che non corrispondevano ai requisiti era diminuito dai dodici originari a sei (Beggen, Blesbruck, Bonnevoie, Hespérange, Mersch, Übersyren, in particolare, per quanto riguarda quest'ultimo, che riceve le acque reflue dell'aeroporto di Lussemburgo, il governo ha precisato che le neviccate eccezionalmente abbondanti avvenute nel dicembre 2010 avrebbero provocato un superamento fuori dal comune dei valori, a causa della quantità di prodotti impiegati, segnatamente il glicole, per liberare le piste dell'aeroporto, le vie di circolazione e le aree di traffico nonché per le operazioni di deicing degli aeromobili prima del decollo).

Pur sottolineando tale innegabile sforzo di investimento, la Corte rileva nondimeno che, classificando l'intero suo territorio quale «area sensibile», il Lussemburgo ha riconosciuto la necessità di **una tutela ambientale rafforzata dello stesso**, giudicando che i corpi idrici superficiali fossero già colpiti o suscettibili di essere a breve tempo colpiti da un fenomeno di eutrofizzazione. Il mancato trattamento delle acque reflue urbane arreca, così, un pregiudizio particolarmente grave all'ambiente. Inoltre, la Corte sottolinea che l'inadempimento accertato dalla prima sentenza del 2006 è persistito per circa sette anni, un arco di tempo eccessivamente lungo, anche se deve riconoscersi che, **per gli adempimenti da eseguire, erano necessari diversi anni e che l'esecuzione della menzionata sentenza è da ritenersi a buon punto** (per gli impianti di trattamento di Bonnevoie, Hespérange, Mersch e Übersyren).

In conclusione, la Corte dichiara che nel caso in cui l'inadempimento accertato con la prima sentenza, del 2006, permanga il giorno 28 novembre 2013 (data della pronuncia), il Lussemburgo sarà inoltre condannato a versare una penalità di EUR 2 800 per ogni giorno di ritardo, a partire da tale data, fino all'adeguamento alla sentenza del 2006. La Corte ricorda che la condanna ad una penalità costituisce **uno strumento finanziario adeguato al fine di garantire la completa esecuzione di una sentenza**. I criteri da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva della penalità ai fini dell'applicazione uniforme ed effettiva del diritto dell'Unione sono costituiti, in linea di principio, dalla durata dell'infrazione, dal suo livello di gravità e dalla capacità finanziaria dello Stato membro in causa. Per l'applicazione di tali criteri, occorre altresì tener conto delle conseguenze dell'inadempimento

sugli interessi pubblici e privati in gioco, nonché **dell'urgenza di indurre lo Stato membro interessato a conformarsi ai suoi obblighi.**

Nel caso di specie, sebbene sia vero che, secondo il Lussemburgo, gli scarichi di a.e. non conformi sono diminuiti nel corso del 2011, circostanza che riconduce il tasso di non conformità (in a.e.) dal 64% al 21%, la Corte considera tuttavia le circostanze aggravanti rilevate dalla Commissione, vale a dire la durata dell'infrazione (circa sette anni) e la designazione dell'intero territorio quale «area sensibile». Tale designazione porta a ritenere che il Lussemburgo non potesse ignorare **la necessità di procedere ai lavori che avrebbero consentito di adeguare i suoi impianti di trattamento conformemente al diritto dell'Unione, quantomeno a partire dal 1999.**

## **4. Concorrenza**

### **Regole applicabili alle imprese**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 26 novembre 2013, causa C-50/12 P, *Kendrion c. Commissione europea***

*«Impugnazione – Concorrenza – Intese – Settore dei sacchi industriali di plastica – Imputabilità alla società controllante dell'infrazione commessa dalla controllata – Responsabilità solidale della controllante per il versamento dell'ammenda inflitta alla controllata - Durata eccessiva del procedimento dinanzi al Tribunale – Principio di tutela giurisdizionale effettiva»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 26 novembre 2013, causa C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland (anciennement Sachsa Verpackung) c. Commissione europea***

*«Impugnazione – Concorrenza – Intese – Settore dei sacchi industriali di plastica – Imputabilità alla società controllante dell'infrazione commessa dalla controllata – Durata eccessiva del procedimento dinanzi al Tribunale – Principio di tutela giurisdizionale effettiva»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 26 novembre 2013, causa C-58/12 P, *Groupe Gascogne SA c. Commissione europea***

*«Impugnazione – Concorrenza – Intese – Settore dei sacchi industriali di plastica – Imputabilità alla società controllante dell'infrazione commessa dalla controllata – Considerazione del fatturato complessivo del gruppo ai fini del calcolo del massimale dell'ammenda - Durata eccessiva del procedimento dinanzi al Tribunale – Principio di tutela giurisdizionale effettiva»*

Nelle procedure segnalate la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulle impugnazioni proposte, rispettivamente dalle società Kendrion NV, Sachsa Verpackung GmbH (divenuta nel frattempo Gascogne Sack Deutschland GmbH) e Groupe Gascogne SA contro le sentenze del 16 novembre 2011, con le quali il Tribunale ha statuito con riguardo ad una parte dei ricorsi presentati in primo grado, lasciando invariati gli importi delle ammende inflitte a tali società. Le sentenze del Tribunale sono quindi state impuginate dalle società, già ricorrenti in primo grado, dinanzi alla Corte di giustizia.

Nelle sentenze segnalate la Corte ricorda, anzitutto, che, quando una società controllante detiene il 100 % del capitale della sua controllata, che ha commesso un'infrazione alle regole della concorrenza, **sussiste la presunzione semplice secondo cui la controllante esercita effettivamente un'influenza determinante sul comportamento della sua controllata**. In tal senso, la Commissione può considerare la controllante solidalmente responsabile del pagamento dell'ammenda inflitta alla sua controllata.

La situazione cambia, tuttavia, se la società controllante apporta elementi di prova che dimostrino che la sua controllata ha un comportamento autonomo sul mercato. Poiché la Groupe Gascogne e la Kendrion, tuttavia, non sono riuscite ad apportare tale prova, la Corte conferma che la Commissione aveva potuto imputare loro la responsabilità per l'infrazione commessa dalla loro rispettiva controllata, vale a dire la Sacha Verpackung e la Fardem Packaging. La Corte rileva parimenti che il fatto che l'importo dell'ammenda inflitta alla Kendrion (34 milioni di euro) superi di molto quello dell'ammenda inflitta alla sua controllata (2,2 milioni di euro) si spiega con la circostanza che, alla data di adozione della decisione della Commissione sull'intesa, le due società non costituivano più la medesima impresa. In tal senso, dopo la vendita della sua controllata da parte della Kendrion, l'importo massimo dell'ammenda imponibile per la partecipazione ad un'intesa, pari al 10 % del fatturato annuo della società interessata, deve essere calcolato in modi differenti per ciascuna delle due società.

La Corte esamina quindi se l'argomento delle tre società secondo cui la durata del procedimento dinanzi al Tribunale sarebbe stata eccessivamente lunga e, pertanto, le avrebbe danneggiate, sia rilevante nei presenti procedimenti.

La Corte ricorda, in primo luogo, che, **in mancanza di incidenza della durata eccessiva del procedimento sulla soluzione della controversia, il mancato rispetto di una durata ragionevole del procedimento non può comportare l'annullamento della sentenza impugnata nell'ambito di un'impugnazione** ( in tal senso, sentenza del 16 luglio 2009, *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland c. Commissione*, C-385/07 P, Racc. pag. I-6155,

punti 190 e 196, nonché la giurisprudenza ivi citata). Orbene, nella specie, le società interessate non hanno fornito alla Corte alcun indizio secondo cui il mancato rispetto, da parte del Tribunale, di una durata ragionevole del procedimento avrebbe potuto avere un'incidenza sulla soluzione delle controversie che quest'ultimo era chiamato a decidere. La ricorrente fa tuttavia valere che l'eccessiva durata del procedimento dinanzi al Tribunale ha prodotto nei suoi confronti conseguenze finanziarie onerose e chiede a tale titolo l'annullamento dell'ammenda di cui è ritenuta responsabile congiuntamente e solidalmente. A questo proposito, la Corte constata che, tenuto conto della necessità di far rispettare le regole di concorrenza del diritto dell'Unione, **la Corte, per il solo motivo del mancato rispetto di una durata ragionevole del procedimento, non può consentire alla parte ricorrente di rimettere in discussione la fondatezza o l'importo di un'ammenda quando tutti i suoi motivi rivolti contro le constatazioni effettuate dal Tribunale in merito all'importo di tale ammenda e ai comportamenti che essa sanziona sono stati respinti** (v., in tal senso, sentenza *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland c. Commissione*, cit., punto 194). Ne consegue che il mancato rispetto di una durata ragionevole del giudizio nel contesto di un ricorso giurisdizionale proposto contro una decisione della Commissione che infligge un'ammenda a un'impresa per violazione delle regole di concorrenza del diritto dell'Unione **non può sfociare nell'annullamento, totale o parziale, dell'ammenda inflitta con tale decisione.**

Conseguentemente, la Corte rigetta questo motivo di annullamento delle sentenze del Tribunale.

In secondo luogo, quanto alla richiesta delle ricorrenti, relativa a una riduzione dell'ammenda di cui è ritenuta responsabile congiuntamente e solidalmente quale compensazione del pregiudizio economico che sostiene di aver subito a causa dell'eccessiva durata del procedimento dinanzi al Tribunale, la Corte ricorda che, in altra occasione essa, di fronte ad una questione simile, ha accolto una siffatta domanda **per ragioni di economia processuale** e al fine di garantire un rimedio immediato ed effettivo a tale vizio procedurale ed ha, quindi, effettuato la riduzione dell'importo dell'ammenda (sentenza del 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe c. Commissione*, C-185/95 P, Racc. pag. I-8417, punto 48).

La Corte, tuttavia, stabilisce che **la violazione da parte di un giudice dell'Unione del suo obbligo, derivante dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, di decidere le controversie ad esso sottoposte entro un termine ragionevole deve essere sanzionata in un ricorso per risarcimento danni presentato dinanzi al Tribunale, ricorso che costituisce un rimedio effettivo.** Ne deriva pertanto che **la domanda intesa ad ottenere il**

**risarcimento del danno causato dalla violazione, da parte del Tribunale, del termine ragionevole del procedimento, non può essere presentata direttamente alla Corte nel contesto di un'impugnazione, ma deve essere proposta dinanzi al Tribunale stesso, nella forma di un ricorso per risarcimento danni.**

Per quanto riguarda i criteri che consentono di valutare se il Tribunale abbia rispettato il principio della durata ragionevole, la Corte ricorda che la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascun caso di specie, quali la complessità della controversia e il comportamento delle parti (v., segnatamente, sentenza *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland c. Commissione*, cit., punto 181 e la giurisprudenza ivi citata). A tale riguardo la Corte ribadisce che l'elencazione dei criteri pertinenti **non è esaustiva e la valutazione della ragionevolezza di detto termine non richiede un esame sistematico delle circostanze del caso di cui trattasi alla luce di ciascuno dei detti criteri quando la durata del procedimento appaia giustificata alla luce di uno solo di essi.** Pertanto, la complessità del caso, o un comportamento dilatorio del ricorrente, **può considerarsi valida giustificazione di una durata *prima facie* troppo lunga** (v., segnatamente, sentenza *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland c. Commissione*, cit., punto 182 e la giurisprudenza ivi citata). Nell'esame di tali criteri, occorre tener conto del fatto che, in caso di controversia sull'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza, **il precetto fondamentale della certezza del diritto, sulla quale gli operatori economici debbono poter contare, nonché l'obiettivo di garantire che la concorrenza non sia falsata sul mercato interno presentano un rilevante interesse non solo per il ricorrente stesso e per i suoi concorrenti, bensì anche per i terzi, in ragione del vasto numero di persone interessate e degli interessi economici in gioco** (v., segnatamente, sentenza *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland c. Commissione*, cit., punto 186 e la giurisprudenza citata).

La Corte dichiara quindi che, nell'ipotesi di ricorso per risarcimento danni fondato sulla violazione, da parte del Tribunale, dell'articolo 47, secondo comma, della Carta, per non aver rispettato i requisiti connessi con il rispetto del termine ragionevole, **spetta al Tribunale, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, prendere in considerazione i principi generali applicabili negli ordinamenti giuridici degli Stati membri per decidere i ricorsi fondati su siffatte violazioni.** In tale contesto, il Tribunale deve esaminare, in particolare, se sia possibile identificare, oltre all'esistenza di **un danno materiale, quella di un danno immateriale**, che sarebbe stato subito dalla parte lesa a causa del superamento del termine e che dovrebbe, eventualmente, essere oggetto di adeguato risarcimento



La Corte si preoccupa a questo riguardo di fornire talune indicazioni, stabilendo che, nel caso di specie, **la durata della trattazione**, da parte del Tribunale, **dei procedimenti in questione**, pari a quasi 5 anni e 9 mesi, **non può trovare giustificazione in alcuna delle circostanze relative a tali procedimenti**. Infatti, né la complessità delle controversie, né il comportamento delle parti, né la peculiarità dei procedimenti **ne spiegano la durata eccessiva**. In tali circostanze, la Corte conclude che **i procedimenti svolti dinanzi al Tribunale hanno violato l'articolo 47, secondo comma, della Carta in quanto ha disatteso i requisiti connessi con il rispetto del termine ragionevole, il che costituisce una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli** (sentenza del 4 luglio 2000, *Bergaderm e Goupil c. Commissione*, C-352/98 P, Racc. pag. I-5291, punto 42)

Spetta per il resto al Tribunale, competente ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, pronunciarsi sulle domande risarcitorie, decidendo in una composizione diversa da quella che si è trovata a decidere la controversia sfociata nel procedimento la cui durata è contestata e applicando i criteri definiti dalla Corte.

In conclusione, la Corte respinge integralmente le impugnazioni delle tre imprese.

## **Aiuti di Stato**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 21 novembre 2013, causa C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG c. Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, con l'intervento di *Ryanair Ltd***

*«Aiuti di Stato – Articoli 107 TFUE e 108 TFUE – Vantaggi concessi da un'impresa pubblica che gestisce un aeroporto ad una compagnia aerea a basso costo – Decisione di avviare il procedimento di indagine formale di tale misura – Obbligo dei giudici degli Stati membri di conformarsi alla valutazione operata dalla Commissione in tale decisione in merito all'esistenza di un aiuto»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Deutsche Lufthansa AG (la «Lufthansa») e la Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (la «FFH»), società che gestisce l'aeroporto di Frankfurt-Hahn (Germania), in merito alla cessazione e al recupero degli aiuti di Stato che la FFH avrebbe concesso alla Ryanair Ltd (la «Ryanair»).

Nello specifico, la FFH, società che gestisce l'aeroporto civile di Frankfurt-Hahn, fino al gennaio 2009 era detenuta al 65% dalla Fraport AG, al 17,5% dal Land della Renania-Palatinato e al 17,5% dal Land dell'Assia. La Fraport AG è una società per azioni quotata in borsa e detenuta maggioritariamente dalla Repubblica federale di Germania, dal Land dell'Assia e dalla città di Francoforte sul Meno. Dall'inizio della sua attività, la FFH ha generato perdite annue di vari milioni di euro. Al 31 dicembre 2011, tali perdite ammontavano a circa EUR 197 milioni. Fino al 2009, di esse si faceva carico la Fraport AG in base ad un accordo di trasferimento dei risultati. In data 1° gennaio 2009, la Fraport AG ha tuttavia venduto le sue quote al Land della Renania Palatinato per il prezzo simbolico di un euro. Tale trasferimento sarebbe stato motivato dall'impossibilità di introdurre una tassa sui passeggeri al fine di ridurre le perdite generate dall'aeroporto di Frankfurt-Hahn, dovuta all'intenzione della Ryanair di lasciare l'aeroporto qualora fosse stata introdotta una siffatta tassa.

La Ryanair è una compagnia aerea a basso costo che rappresenta oltre il 95% del traffico di passeggeri dell'aeroporto di Frankfurt-Hahn. Secondo il tariffario dei diritti di tale aeroporto del 2001, le compagnie aeree sue utenti dovevano corrispondere un diritto di EUR 4,35 per ogni passeggero in partenza. Tuttavia, alla Ryanair non è stato fatturato nessun diritto di decollo, avvicinamento, atterraggio o uso dell'infrastruttura dell'aeroporto, poiché quest'ultima ha usato esclusivamente aeromobili che, conformemente al suddetto tariffario, le davano diritto a esenzione, ossia aeromobili il cui peso al decollo era compreso tra 5,7 e 90 tonnellate.

Il tariffario dei diritti dell'aeroporto di Frankfurt-Hahn del 2006 si fonda su una tabella stabilita in funzione del numero di passeggeri trasportati ogni anno da una compagnia aerea con partenza da tale aeroporto, ove la forbice è compresa tra EUR 5,35 per un numero inferiore a 100 000 passeggeri all'anno e EUR 2,24 a partire da 3 milioni di passeggeri. Tale tariffario subordina, inoltre, l'esonero dai diritti di atterraggio e di decollo, nonché da quelli relativi alla prestazione di servizi di navigazione aerea e di servizi di assistenza a terra, alla condizione che la durata dell'assistenza a terra non superi i 30 minuti. Il suddetto tariffario prevede altresì la concessione di un «aiuto alla commercializzazione» per l'apertura di nuove linee aeree. L'importo di siffatto aiuto è determinato in funzione del volume globale di passeggeri trasportati dalla compagnia aerea interessata. La Ryanair ha beneficiato del suddetto aiuto.

Reputando che le pratiche commerciali poste in essere dalla FFH costituissero un aiuto di Stato non notificato alla Commissione e dunque concesso in violazione dell'articolo 108,

paragrafo 3, TFUE, in data 26 novembre 2006 la Lufthansa ha presentato dinanzi al Landgericht Bad Kreuznach una domanda diretta a far ingiungere il recupero delle somme versate alla Ryanair a titolo di «aiuto alla commercializzazione» negli anni dal 2002 al 2005 e di quelle corrispondenti alle riduzioni dei diritti aeroportuali di cui la Ryanair avrebbe usufruito nel 2003 in conseguenza dell'applicazione del tariffario del 2001, nonché la cessazione di qualsiasi aiuto a favore della Ryanair.

Essendo stata respinta la sua domanda, la Lufthansa ha interposto appello dinanzi all'Oberlandesgericht Koblenz. Poiché il suo appello è rimasto infruttuoso, essa ha proposto ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al Bundesgerichtshof. Con sentenza del 10 febbraio 2011, il Bundesgerichtshof ha annullato la sentenza dell'Oberlandesgericht Koblenz e ha rinviato la causa dinanzi a quest'ultimo affinché determinasse se era stato violato l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

Con decisione del 17 giugno 2008, la Commissione ha avviato il procedimento di indagine formale, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, per quanto riguarda gli eventuali aiuti di Stato concessi dalla Repubblica federale di Germania alla FFH e alla Ryanair (GU 2009, C 12, pag. 6). Tra le misure oggetto di tale decisione figurano la riduzione dei diritti aeroportuali nonché le disposizioni in materia di aiuto alla commercializzazione a favore della Ryanair. Nella suddetta decisione, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che ciascuna delle misure di cui trattasi era selettiva e costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, a meno che non soddisfacesse il criterio dell'investitore privato. Per quanto concerne tale criterio, la Commissione ha rilevato che, in base alle informazioni a sua disposizione al momento dell'adozione della decisione del 17 giugno 2008, i diritti aeroportuali versati dalla Ryanair non erano sufficienti a coprire i costi sostenuti dalla FFH.

L'Oberlandesgericht Koblenz ha quindi trasmesso alla Commissione una richiesta di parere a titolo del punto 3.2 della comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (GU 2009, C 85, pag. 1). Nel suo parere, la Commissione ha indicato che non era necessario che l'Oberlandesgericht Koblenz valutasse, esso stesso, se le misure di cui trattasi potessero essere qualificate come aiuto di Stato o meno, **poiché esso poteva fondarsi sulla sua decisione del 17 giugno 2008 al fine di trarne tutte le conseguenze derivanti dalla violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.** Quanto al merito, la Commissione ha precisato che le misure di cui trattasi erano al contempo imputabili allo Stato e selettive.

Ritenendo, tuttavia, di dover determinare se le misure di cui trattasi costituiscono un aiuto di Stato e nutrendo, in particolare, dubbi circa il carattere selettivo di tali misure, l'Oberlandesgericht Koblenz ha deciso di sospendere il procedimento e di rivolgersi alla Corte.

Nel rispondere alle questioni sollevate, la Corte ricorda innanzitutto che l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE **istituisce un controllo preventivo sui progetti di nuovi aiuti** (sentenze dell'11 dicembre 1973, *Lorenz*, 120/73, Racc. pag. 1471, punto 2, nonché del 12 febbraio 2008, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*: la «sentenza *CELF I*», C-199/06, Racc. pag. I-469, punto 37).

**La prevenzione in tal modo organizzata mira a far sì che venga data esecuzione solo ad aiuti compatibili.** Al fine di conseguire tale obiettivo, l'attuazione di un progetto d'aiuto viene differita finché, con la decisione definitiva della Commissione, **non venga dissipato il dubbio circa la sua compatibilità** (sentenza *CELF I*, cit., punto 48).

L'istituzione di tale sistema di controllo spetta, da un lato, alla Commissione e, dall'altro, ai giudici nazionali, fermo restando che i loro rispettivi ruoli **sono complementari ma distinti** (v., in tal senso, sentenze dell'11 luglio 1996, *SFEI e a.*, C-39/94, Racc. pag. I-3547, punto 41; del 21 ottobre 2003, *van Calster e a.*, C-261/01 e C-262/01, Racc. pag. I-12249, punto 74, nonché del 5 ottobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, Racc. pag. I-9957, punti 36 e 37). Mentre la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno rientra **nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo dei giudici dell'Unione, i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli di fronte ad un'eventuale violazione, da parte delle autorità statali, del divieto previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE** (v., in tal senso, citate sentenze *van Calster e a.*, punto 75, nonché *Transalpine Ölleitung in Österreich*, punto 38).

L'intervento da parte dei giudici nazionali **discende dall'effetto diretto riconosciuto al divieto di esecuzione di progetti di aiuto, sancito dall'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE.** A questo proposito, la Corte ha specificato che l'immediata applicabilità del divieto di esecuzione prevista dalla suddetta disposizione si estende a qualsiasi aiuto che sia stato posto in esecuzione senza essere notificato (sentenze *Lorenz*, cit., punto 8; del 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*: «*FNCE*», C-354/90, Racc. pag. I-5505, punto 11, nonché *SFEI e a.*, cit., punto 39).

I giudici nazionali devono assicurare ai singoli che saranno tratte tutte le conseguenze di una violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, conformemente al loro diritto nazionale, per quanto concerne sia la validità degli atti di esecuzione sia il recupero degli aiuti finanziari concessi in violazione di tale disposizione o di eventuali misure provvisorie (citate sentenze FNCE, punto 12, nonché SFEI e a., punto 40).

Compito dei giudici nazionali è, di conseguenza, **adottare le misure idonee a porre rimedio all'illegittimità dell'esecuzione degli aiuti, affinché il beneficiario non conservi la libera disponibilità di questi ultimi per il tempo rimanente fino alla decisione della Commissione** (sentenza dell'11 marzo 2010, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, C-1/09, Racc. pag. I-2099, punto 30).

L'avvio da parte della Commissione del procedimento di indagine formale previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE **non può dunque dispensare i giudici nazionali dal loro obbligo di salvaguardare i diritti dei singoli** di fronte ad un'eventuale violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE (sentenza *SFEI e a.*, cit., punto 44).

Ciò premesso, la Corte precisa che **la portata di tale obbligo può variare a seconda che la Commissione abbia avviato o meno** il procedimento di indagine formale nei confronti della misura che è oggetto del procedimento pendente dinanzi al giudice nazionale.

Nell'ipotesi in cui la Commissione **non abbia ancora avviato** il procedimento di indagine formale e non si sia dunque ancora pronunciata sulla questione se le misure esaminate possano costituire aiuti di Stato, i giudici nazionali, ove siano investiti di una domanda volta a che siano tratte le conseguenze di un'eventuale violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, **possono trovarsi a dover interpretare e applicare la nozione di aiuto** al fine di determinare se dette misure avrebbero dovuto essere notificate alla Commissione (v., in tal senso, sentenza *SFEI e a.*, cit., punti 49 e 53 nonché punto 1 del dispositivo). Spetta loro verificare, in particolare, se la misura controversa costituisca un vantaggio e se risulti selettiva, vale a dire se favorisca talune imprese o taluni produttori ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (sentenza *Transalpine Ölleitung in Österreich*, cit., punto 39). Infatti, l'obbligo di notificazione e il divieto di esecuzione previsti dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE vertono sui progetti che possono essere qualificati come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Di conseguenza, prima di trarre le conseguenze da un'eventuale violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, i giudici nazionali devono preventivamente accertare se le misure di cui trattasi costituiscano o meno aiuti di Stato.

Nell'ipotesi in cui la Commissione abbia già avviato il procedimento di indagine formale previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, **occorre esaminare quali siano le misure che devono essere adottate dai giudici nazionali.** Sebbene le valutazioni operate nella decisione di avviare il procedimento di indagine formale **abbiano carattere preliminare, tale circostanza non implica che esse siano prive di efficacia giuridica.** A questo proposito la Corte precisa che, qualora i giudici nazionali **potessero ritenere che una misura non costituisca un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, di conseguenza, non sospendere l'esecuzione, quando invece nella decisione di avviare il procedimento di indagine formale la Commissione ha appena constatato che tale misura può presentare elementi di aiuto, l'effetto utile dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE sarebbe vanificato.** Infatti, da un lato, se la valutazione preliminare del carattere di aiuto della misura di cui trattasi, operata nella decisione di avviare il procedimento di indagine formale, fosse successivamente confermata nella decisione definitiva della Commissione, **i giudici nazionali avrebbero disatteso il loro obbligo, imposto dagli articoli 108, paragrafo 3, TFUE e 3 del regolamento n. 659/1999, di sospendere l'esecuzione di qualsiasi progetto di aiuto fino all'adozione della decisione della Commissione sulla compatibilità di tale progetto con il mercato interno.** D'altro lato, quand'anche, nella decisione definitiva, la Commissione dovesse concludere per l'insussistenza di elementi di aiuto, **l'obiettivo di prevenzione sotteso al sistema di controllo degli aiuti statali istituito dal Trattato FUE richiede che, in seguito al dubbio formulato nella decisione di avviare il procedimento di indagine formale in merito al carattere di aiuto di tale misura e alla sua compatibilità con il mercato interno, la sua esecuzione sia differita finché tale dubbio non venga dissipato con la decisione definitiva della Commissione.**

La Corte sottolinea altresì che l'applicazione delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato si fonda su un obbligo di leale cooperazione tra, da un lato, i giudici nazionali e, dall'altro, la Commissione e i giudici dell'Unione, nell'ambito della quale ciascuno agisce in funzione del ruolo assegnatogli dal Trattato. **Nell'ambito di tale cooperazione, i giudici nazionali devono adottare tutte le misure generali o particolari idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione ed astenersi da quelle che possono compromettere la realizzazione degli obiettivi del Trattato, come deriva dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Pertanto, i giudici nazionali devono segnatamente astenersi dall'adottare decisioni contrarie ad una decisione della Commissione, anche ove questa abbia carattere provvisorio.**

In conclusione, la Corte statuisce:

– Qualora, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, la Commissione abbia avviato il procedimento di indagine formale previsto al paragrafo 2 del suddetto articolo nei confronti di una misura non notificata in corso di esecuzione, il giudice nazionale, investito di una domanda volta a ottenere la cessazione dell'esecuzione di tale misura e il recupero delle somme già versate, **è tenuto ad adottare tutte le misure necessarie al fine di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di sospensione dell'esecuzione della suddetta misura.**

– A tal fine, il giudice nazionale può decidere di sospendere l'esecuzione della misura di cui trattasi e di ingiungere il recupero delle somme già versate. **Esso può anche decidere di ordinare misure provvisorie al fine di salvaguardare, da un lato, gli interessi delle parti coinvolte e, dall'altro, l'effetto utile della decisione della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale.**

– Qualora il giudice nazionale **nutra dubbi** in ordine alla questione se la misura di cui trattasi costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE oppure in ordine alla validità o all'interpretazione della decisione di avviare il procedimento di indagine formale, esso, da un lato, **può chiedere chiarimenti alla Commissione e, dall'altro, può o deve, conformemente all'articolo 267, secondo e terzo comma, TFUE, sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte.**

## **5. Rinvio pregiudiziale (requisiti)**

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 7 novembre 2013, causa C-313/12, *Romeo c.***

### ***Regione Siciliana***

*«Procedimento amministrativo nazionale – Situazione puramente interna – Atti amministrativi – Obbligo di motivazione – Possibilità di colmare la carenza di motivazione nel corso di un procedimento giudiziario avverso un provvedimento amministrativo – Interpretazione degli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Incompetenza della Corte»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione del principio di motivazione degli atti della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 296, secondo comma, TFUE, e all'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la «Carta»). La domanda è stata proposta nell'ambito di

una controversia fra la sig.ra Romeo e la Regione Siciliana avente ad oggetto una decisione che prevede la riduzione dell'importo della pensione della sig.ra Romeo ed il recupero degli importi erogati in rapporto a periodi trascorsi. La sig.ra Romeo, già dipendente della Regione Siciliana, è titolare di pensione a carico di detta amministrazione. Con una nota del 2007, la Regione Siciliana ha comunicato alla sig.ra Romeo che l'ammontare della sua pensione, quale fissato con decreto regionale anteriore, era superiore a quanto effettivamente dovutole e che sarebbe stato ridotto, con contestuale recupero delle somme indebitamente versate. Avverso la suddetta nota, la sig.ra Romeo ha proposto un ricorso per annullamento dinanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, contestando il difetto assoluto di motivazione del provvedimento, non essendo possibile determinare i presupposti di fatto e di diritto giustificanti la riduzione della sua pensione e il recupero delle somme indebitamente versate. Nel corso del giudizio, la Regione Siciliana ha fatto valere, sulla base dell'articolo 21 octies, comma 2, primo alinea, della legge n. 241/1990, che la nota impugnata era legittima e ha fornito talune integrazioni alla motivazione del provvedimento impugnato. La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, **ha sollevato d'ufficio** la questione se l'articolo 21 octies, comma 2, primo alinea, della legge n. 241/1990 sia compatibile con il diritto dell'Unione e con il principio della motivazione degli atti amministrativi, sancito agli articoli 3 della medesima legge e 3 della legge regionale della Sicilia n. 10/1991. Inoltre, benché nel caso di specie si tratti **certamente di una problematica puramente interna**, il giudice di rinvio si interroga se il principio di diritto dell'Unione relativo all'obbligo di motivazione debba applicarsi anche agli atti amministrativi nazionali in materia pensionistica. In risposta alle questioni sollevate la Corte ritiene preliminarmente di dover verificare d'ufficio la propria competenza a pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni invocate (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, *Omalet*, C-245/09, Racc. pag. I-13771, punto 10 e giurisprudenza ivi citata). A questo riguardo, la Corte ribadisce che **essa è competente a statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale vertenti su disposizioni di diritto dell'Unione in situazioni in cui i fatti del procedimento principale si collochino sì al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ma in cui il diritto nazionale rinvii al contenuto di tali disposizioni del diritto dell'Unione per determinare le norme da applicare ad una situazione puramente interna allo Stato membro interessato** (v., in particolare, sentenze del 16 marzo 2006, *Poseidon Chartering*, C-3/04, Racc. pag. I-2505, punto 15; dell'11 dicembre 2007, *ETI e a.*, C-280/06, Racc. pag. I-10893, punti 22 e 26; del 2 marzo 2010, *Salahadin Abdulla e a.*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, Racc. pag. I-1493, punto 48; 21 dicembre 2011, *Cicala*, C-482/10, punto 17, nonché del 18



ottobre 2012, *Nolan*, C-583/10, punto 45). Infatti, sussiste **un sicuro interesse dell'Unione** a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione **uniforme** quando una normativa nazionale si conforma, per le soluzioni che apporta a situazioni estranee all'ambito di applicazione dell'atto dell'Unione considerato, a quelle adottate da quest'ultimo atto, al fine di assicurare un trattamento identico alle situazioni interne e alle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, a prescindere dalle condizioni in presenza delle quali si chiede l'applicazione delle disposizioni o delle nozioni riprese dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze *Salahadin Abdulla e a.*, cit., punto 48; del 12 luglio 2012, *SC Volksbank România*, C-602/10, punti 87 e 88; *Nolan*, cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 14 marzo 2013, *Allianz Hungária Biztosító e a.*, C-32/11, punti 20 e 21). Ciò si verifica quando le disposizioni del diritto dell'Unione **in questione siano state rese applicabili dal diritto nazionale a siffatte situazioni in modo diretto e incondizionato** (v., in tal senso, citate sentenze *Cicala*, punto 19, e *Nolan*, punto 47).

Riferendosi alla normativa oggetto del procedimento principale, la Corte ricorda che, proprio su rinvio della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, **ha già dovuto esprimersi in merito alla questione se l'articolo 1 della legge n. 241/1990 contenga un rinvio al diritto dell'Unione tale da consentire alla Corte, ai sensi della summenzionata giurisprudenza, di esprimersi su questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione nell'ambito di controversie puramente interne** (v. sentenza *Cicala*). Nella sentenza *Cicala*, la Corte ha già dichiarato, sulla scorta delle informazioni fornite nell'ordinanza di rinvio nonché delle osservazioni scritte ad essa sottoposte dalla Regione Siciliana, dal governo italiano e dalla Commissione europea, che, in particolare, **la legge n. 241/1990 non apporta indicazioni sufficientemente precise dalle quali possa dedursi che il legislatore nazionale, quando all'articolo 1 di detta legge ha rinviato ai principi del diritto dell'Unione, abbia inteso realizzare, con riferimento all'obbligo di motivazione, un rinvio al contenuto delle disposizioni degli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta o, ancora, ad altre disposizioni del diritto dell'Unione inerenti all'obbligo di motivazione degli atti, allo scopo di applicare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate da quest'ultimo diritto.** Nella vicenda *Cicala* la Corte ha quindi concluso che non si può ritenere che gli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta **siano stati resi applicabili in modo diretto e incondizionato dal diritto italiano allo scopo di assicurare un trattamento**

**identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate dal diritto dell'Unione** (sentenza *Cicala*, punti 26, 27 e 28).

Riferendosi quindi al caso di specie, la Corte dichiara che il giudice del rinvio **non ha indicato ragioni tali da rimettere in discussione la conclusione secondo cui la Corte non è competente a statuire sulle questioni sottoposte**. La Corte ritiene peraltro **irrilevante il riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato citata nell'ordinanza di rinvio**. Quest'ultima sentenza verte su problematiche e disposizioni di diritto italiano diverse da quelle oggetto del procedimento principale, senza che la medesima sentenza riguardi la questione se l'articolo 1 della legge n. 241/1990 contenga un rinvio, ai sensi della giurisprudenza della Corte, agli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta. Inoltre, dalla motivazione fornita dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, a sostegno della propria decisione di sottoporre alla Corte questioni identiche a quelle sollevate nella causa che ha dato luogo alla menzionata sentenza *Cicala*, **non risulta che il rinvio ai principi dell'ordinamento dell'Unione, operato all'articolo 1 della legge n. 241/1990, sia effettivamente volto ad assicurare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate dal diritto dell'Unione** (v., in tal senso, sentenze del 28 marzo 1995, *Kleinwort Benson*, C-346/93, Racc. p. I-615, punto 16; *Poseidon Chartering*, cit., punti 17 e 18; *ETI e a.*, cit., punto 25).

Se in una normativa nazionale sono presenti, al contempo, norme specifiche per la soluzione di una questione di diritto interno, e una norma di rinvio ai principi dell'ordinamento dell'Unione – come avviene nella normativa nazionale oggetto del procedimento principale – **da detta normativa deve risultare con chiarezza che, ai fini della soluzione di tale questione di diritto interno, devono essere applicate non già dette norme nazionali specifiche, bensì i principi dell'ordinamento dell'Unione**. Riferendosi al caso di specie, alla luce delle considerazioni sviluppate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, la Corte osserva che nella decisione di rinvio non risulta che il legislatore italiano, riguardo all'obbligo di motivazione, abbia inteso assoggettare situazioni puramente interne agli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta, invece di assoggettarle alle norme specifiche del diritto italiano, relative all'obbligo di motivazione e alle conseguenze di una violazione del medesimo obbligo. La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, non ha nemmeno evidenziato elementi dai quali si possa evincere che il rinvio ai principi dell'ordinamento dell'Unione, di cui all'articolo 1 della legge n. 241/1990, si riferisca effettivamente al contenuto delle disposizioni degli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta

o, ancora, ad altre norme del diritto dell'Unione relative all'obbligo di motivazione degli atti. In tale contesto, non si può ritenere **che gli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta o, ancora, altre norme del diritto dell'Unione relative all'obbligo di motivazione degli atti siano state in quanto tali rese applicabili, in modo diretto ed incondizionato, dall'articolo 1 della legge n. 241/1990 al fine di applicare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle ricadenti nel diritto dell'Unione.** Pertanto, la Corte dichiara che, nel caso di specie, **difetta un interesse certo a che sia preservata un'uniformità di interpretazione di disposizioni o di nozioni riprese dal diritto dell'Unione, a prescindere dalle condizioni in presenza delle quali se ne chiede l'applicazione.** Di conseguenza, la Corte si ritiene **incompetente** a statuire sulle questioni prospettate.

La Corte passa poi a esaminare la questione se un giudice nazionale possa interpretare ed applicare le norme e i principi del diritto europeo, al quale rinvii la normativa nazionale per situazioni esclusivamente interne, discostandosene o falsamente applicandoli, rispetto all'interpretazione datane dalla giurisprudenza dell'Unione.

La Corte ritiene che la questione mira in realtà a indurla a formulare **un parere di carattere consultivo su una questione generale** che non ha alcun rapporto con la soluzione della controversia pendente dinanzi alla Corte dei conti. A questo riguardo la Corte ricorda che, per costante giurisprudenza, la *ratio* giustificativa di una domanda di pronuncia pregiudiziale non consiste nella formulazione di pareri a carattere consultivo su questioni generali o teoriche, bensì nella necessità di dirimere **concretamente una controversia vertente sul diritto dell'Unione** (v. sentenze del 12 marzo 1998, *Djabali*, C-314/96, Racc. pag. I-1149, punto 19; del 30 marzo 2004, *Alabaster*, C-147/02, Racc. pag. I-3101, punto 54, e del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, punto 42, *segnalata nel Bollettino di Marzo 2013*). La Corte dichiara irricevibile la questione, ritenendo pertanto di non dover esaminare se, nell'ambito della controversia di cui alla causa principale, **la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sia un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.**