

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

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

a cura di *Barbara Randazzo*

Dicembre 2014 (Gennaio 2015)

# INDICE

## CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

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

#### Un'anticipazione (gennaio 2015)

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

- a) *Paradiso e Campanelli c. Italia – Seconda Sezione, sentenza del 27 gennaio 2014 (ric. n. 25358/12)*

*L'interesse superiore del minore nato da maternità surrogata avrebbe dovuto essere considerato prevalente dalle autorità interne: violazione*

#### OTTOBRE

*Non si segnalano pro* .....

#### NOVEMBRE

##### Art. 2 CEDU (Diritto alla vita – profilo procedurale)

- a) *G.G. e altri c. Italia – Seconda Sezione. sentenza del 13 novembre 2014 (ric. nn. 3168/11, 3170/11, 15195/11, 15206/11, 30762/11, 30767/11, 30786/11, 30792/11, 30795/11, 30830/11, 30835/11, 30839/11, 30855/11, 30899/11, 47154/11)*

*Durata eccessiva dei procedimenti civili per risarcimento dei danni da virus contratto in ospedale pubblico a seguito di trasfusioni di sangue: violazione*

##### Art. 6 CEDU (Diritto a un equo processo)

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

- b) *Bosti c. Italia – Seconda Sezione, decisione del 13 novembre 2014 (ric. n. 43952/09)*

*Lamentata violazione del principio del contraddittorio – applicabilità dell'art. 7 CEDU alle sole norme che definiscono i reati e le pene: irricevibilità*

#### DICEMBRE

##### Art. 2 protocollo 4 CEDU (Libertà di circolazione)

- a) *Battista c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 2 dicembre 2014 (ric. n. 43978/09)*

*Misure limitative della libertà di espatrio in ragione di debiti verso terzi di particolare importanza come le obbligazioni alimentari: violazione*

##### Art. 41 Cedu (Equa soddisfazione)

- b) *Ceni c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. n. 25376/06)*

*Accertata violazione dell'art. 1 Prot. N. 1 con sentenza del 4 febbraio 2014 – criteri di liquidazione dell'equa soddisfazione*

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

#### OTTOBRE

##### Art. 5 CEDU (diritto alla libertà e sicurezza)

a) *Göthlin c. Svezia* — **Quinta Sezione, sentenza del 16 ottobre 2014 (ric. n. 8307/11)**

*Detenzione per il rifiuto di ottemperare all'ordine di rivelare dove si trovava un bene pignorato per garantire il pagamento di debiti fiscali: non violazione*

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

b) *Hansen c. Norvegia* – **Prima Sezione, sentenza del 2 ottobre 2014 (ric. n. 15319/09)**

*Mancata motivazione da parte dell'organo filtro del rifiuto di ammettere un appello ai fini dell'esame: violazione*

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

c) *Jeunesse c. Paesi Bassi* – **Grande Camera, sentenza del 3 ottobre 2014 (ric. n. 12738/10)**

*Rifiuto di concedere un permesso di soggiorno per motivi familiari nonostante l'esistenza di circostanze eccezionali: violazione*

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

d) *Matúz c. Ungheria* — **Seconda Sezione, sentenza del 21 ottobre 2014 (ric. n. 73571/10)**

*Giornalista licenziato per aver pubblicato un libro che criticava il suo datore di lavoro in violazione di una clausola di riservatezza: violazione*

#### **Art. 11 CEDU (Libertà di riunione e di associazione)**

e) *Yilmaz Yildiz e altri c. Turchia* – **Seconda Sezione, sentenza del 14 ottobre 2014 (ric. n. 4524/06)**

*Mancata valutazione della proporzionalità nel giudizio di condanna dei ricorrenti per la partecipazione ad una manifestazione pubblica: violazione*

f) *Matelly c. Francia e Adefdromil c. Francia* — **Quinta Sezione, sentenze del 2 ottobre (ric. n. 10609/10 e ric. n. 32191/09)**

*Divieto di attività associativa professionale nell'esercito: violazione*

#### **Art. 35 CEDU (Condizioni di ricevibilità)**

g) *Shibendra Dev c. Svezia* – **Quinta Sezione, decisione del 21 ottobre 2014 (ric. n. 7362/10)**

*Rimedio retroattivo per le dedotte violazioni dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 conseguente alla decisione della Corte Suprema dell'11 giugno 2013: irricevibilità*

#### **Art. 35 CEDU (Condizioni di ricevibilità)**

#### **Art. 34 CEDU (Ricorsi individuali)**

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

h) *Hebat Aslan e Firas Aslan c. Turchia* – **Seconda Sezione, sentenza del 28 ottobre 2014 (ric. n. 15048/09)**

*Introduzione del ricorso diretto dinanzi alla Corte costituzionale: sua effettività – eccezione di assenza di pregiudizio importante: eccezione preliminare rigettata – mancata comunicazione del parere del procuratore in occasione dell'esame dei ricorsi in opposizione: violazione*

### **NOVEMBRE**

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

**a) Tarakhel c. Svizzera – Grande Camera, sentenza del 4 novembre 2014 (ric. n. 29217/12)**

*Minaccia di espulsione di una famiglia afghana richiedente asilo verso l'Italia in virtù del Regolamento Dublino II: l'espulsione costituirebbe violazione*

**Dvoracek c. Repubblica Ceca – Quinta Sezione, sentenza del 6 novembre 2014 (ric. n. 12927/13)**

*Trattamento sessuologico protettivo presumibilmente somministrato senza il consenso informato del paziente: non violazione*

**Art. 3 CEDU (Diritto a un equo processo)**

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

**c) Bodein c. Francia – Quinta Sezione, sentenza del 13 novembre 2014 (ric. n. 40014/10)**

*Pena dell'ergastolo con possibilità di attenuazione della pena dopo un periodo di 30 anni di detenzione: non violazione*

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

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

**d) Vasilescu c. Belgio – Seconda Sezione, sentenza del 25 novembre 2014 (ric. n. 64682/12)**

*Obbligo per lo Stato convenuto di adottare misure generali per migliorare le condizioni di detenzione e istituire dei ricorsi appropriati: violazione*

**Art. 4 Protocollo 7 CEDU (ne bis in idem)**

**e) Lucky Dev c. Svezia – Quinta Sezione, sentenza del 27 novembre 2014 (ric. n. 7356/10)**

*Proseguimento del procedimento fiscale dopo l'assoluzione della contribuente da un reato fiscale derivante dagli stessi fatti: violazione*

## **DICEMBRE**

**Art. 6 CEDU (diritto a un equo processo)**

**a) Horncastle e altri c. Regno Unito – Quarta Sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. n. 4184/10)**

*Condanna basata unicamente o in modo decisivo su dichiarazioni scritte di testimoni che non era stato possibile esaminare nel corso del giudizio: non violazione*

**Art. 6 CEDU (diritto a un equo processo)**

**b) Ibrahim e altri c. Regno Unito – Quarta Sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. nn. 50541/08, 50571/08, 50573/08, e 40351/09)**

*Condanna basata unicamente o in modo decisivo su dichiarazioni scritte di testimoni che non era stato possibile esaminare nel corso del giudizio: non violazione*

**Art. 6 CEDU (diritto a un equo processo)**

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

**c) Larionovs c. Lettonia e Tess c. Lettonia – Quarta Sezione, decisione del 18 dicembre 2014 (ric. n. 45520/04 e 19363/05)**

*Applicazione retroattiva della legge penale in relazione alla deportazione di massa del 1949: irricevibilità per il mancato esaurimento dei rimedi interni*

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

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

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

*d) Hoon c. Regno Unito – Quarta Sezione, decisione del 4 dicembre 2014 (ric. n. 14832/11)*

*La pubblicazione di un'investigazione parlamentare nei confronti di un politico che avrebbe avuto una ricompensa economica in cambio della sua influenza è giustificata: irricevibilità*

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

*e) Dubská And Krejzová c. Repubblica Ceca – Quinta Sezione, sentenza dell'11 dicembre 2014 (ric. n. 28859/11 e 28473/12)*

*Negare l'assistenza di ostetriche per un parto domestico in Repubblica Ceca non viola il diritto della madre: non violazione*

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

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

*f) Hanzelkovi c. Repubblica Ceca – Quinta Sezione, sentenza dell'11 dicembre 2014 (ric. n. 43643/10)*

*Una misura che obbliga la madre e il neonato a tornare in ospedale dopo il parto viola la Convenzione: violazione*

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

**Art. 14 CEDU (divieto di discriminazione) in combinato disposto con art. 8 CEDU (diritto a un equo processo)**

**Art. 6 CEDU (diritto a un equo processo)**

*g) Chbihi Loudoudi Et Autres c. Belgio - Seconda Sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. n. 52265/10)*

*Il rifiuto di consentire l'adozione di un bambino secondo l'affido kafala non si pone in contrasto con il rispetto della vita privata e familiare: non violazione*

**Art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare).**

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

*h) Emel Boyraz c. Turchia – Seconda Sezione, sentenza del 2 dicembre 2014 (ric. n. 61960/08)*

*Il licenziamento di un'agente di sicurezza per il fatto che è donna è discriminatorio: violazione*

**Art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'art. 9 (libertà di pensiero, coscienza e religione)**

*i) Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia, Seconda Sezione, sentenza del 2 dicembre 2014 (ric. n. 32093/10)*

*L'esclusione degli Aleviti dall'esenzione accordata ai luoghi di culto per il pagamento dell'energia elettrica è discriminatoria: violazione*

### **3. ALTRE SEGNALAZIONI**

**Parere della Corte di Giustizia sull'adesione dell'Unione alla CEDU reso il 18 dicembre 2014: si veda *infra* pag. 147**

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

**1. Comunicato stampa**

**2. Testo integrale**

### **GIURISPRUDENZA**

#### **OTTOBRE**

**1. Spazio di libertà sicurezza e giustizia (Norme minime di sicurezza dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri).**

**Corte di giustizia (quarta sezione), 2 ottobre 2014, causa C-101/13, *U c. Stadt Karlsruhe***

*«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Regolamento (CE) n. 2252/2004 – Documento 9303 dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO), prima parte – Norme minime di sicurezza dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri – Passaporto leggibile a macchina – Indicazione del cognome alla nascita sulla pagina dei dati anagrafici del passaporto – Presentazione del nome senza rischio di confusione»*

**2. Rimborso di tasse percepite da uno Stato membro in violazione del diritto dell'Unione»**

**Corte di giustizia (grande sezione), 15 ottobre 2014, causa C-331/13, *Ilie Nicolae Nicula contro Administrația Finanțelor Publice a Municipiului Sibiu e Administrația Fondului pentru Mediu***

*«Rinvio pregiudiziale – Rimborso di tasse percepite da uno Stato membro in violazione del diritto dell'Unione»»*

**3. Codice doganale comunitario**

**Corte di giustizia (sesta sezione), 23 ottobre 2014, causa C-437-13, *Unitrading Ltd c. Staatssecretaris van Financiën***

*«Rinvio pregiudiziale – Codice doganale comunitario – Recupero di dazi all'importazione - Origine delle merci – Mezzi probatori – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 47 – Diritti della difesa – Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva – Autonomia procedurale degli Stati membri»*

**4. Ravvicinamento delle legislazioni – Politica industriale**

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 23 ottobre 2014, causa C-104/13, *Olainfarm AS c. Latvijas Republikas Veselības ministrija, Zāļu valsts aģentūra***

*«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Politica industriale – Direttiva 2001/83/CE – Medicinali per uso umano – Articolo 6 – Autorizzazione all'immissione in commercio – Articolo 8, paragrafo 3, lettera i) – Obbligo di corredare la domanda di autorizzazione dei risultati delle prove farmaceutiche, precliniche e cliniche – Deroghe riguardanti le prove precliniche e cliniche – Articolo 10 – Medicinali generici – Nozione di “medicinale di riferimento” – Diritto soggettivo del titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale di riferimento di opporsi all'autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale generico di questo primo medicinale – Articolo 10 bis – Medicinali*

*le cui sostanze attive sono di impiego medico ben consolidato nell'Unione europea da almeno dieci anni – Possibilità di utilizzare un medicinale la cui autorizzazione è stata rilasciata tenuto conto della deroga prevista all'articolo 10 bis come medicinale di riferimento al fine di ottenere un'autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale generico.»*

## **NOVEMBRE**

### **1. Tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro**

**Corte di giustizia (quinta sezione), 5 novembre 2014, causa C-311/13, Tümer c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen**

*«Tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro – Direttiva 80/987/CEE – Dipendente, cittadino di paese terzo, non titolare di un valido permesso di soggiorno – Diniego del diritto a un'indennità di insolvenza»*

### **2. Politica agricola comune**

**Corte di giustizia (prima sezione), 6 novembre 2014, causa C-335/13, Feakins c. The Scottish Ministers**

*«Rinvio pregiudiziale – Politica agricola comune – Regime di pagamento unico – Regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione – Articolo 18, paragrafo 2 – Riserva nazionale – Circostanze eccezionali – Principio della parità di trattamento»*

### **3. Libera circolazione delle persone. Cittadinanza dell'Unione**

**Corte di giustizia (grande sezione), 11 novembre 2014, causa C-333/13, Elisabeta Dano e Florin Dano c. Jobcenter Leipzig**

*«Libera circolazione delle persone - Cittadinanza dell'Unione - Parità di trattamento - Cittadini di uno Stato membro che non esercitano un'attività economica e soggiornano nel territorio di un altro Stato membro - Esclusione di tali persone dalle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 - Direttiva 2004/38/CE - Diritto di soggiorno superiore a tre mesi - Articoli 7, paragrafo 1, lettera b), e 24 - Requisito delle risorse economiche sufficienti»*

### **4. Politica sociale, parità di trattamento in materia di occupazione**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 11 novembre 2014, causa C – 530/13, Leopold Schmitzer c. Bundesministerin für Inneres**

*«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 2000/78/CE – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Articolo 2, paragrafi 1 e 2, lettera a) – Articolo 6, paragrafo 1 – Discriminazione fondata sull'età – Normativa nazionale che subordina la considerazione, ai fini della determinazione della retribuzione, di periodi di formazione e di servizio svolti prima del compimento del diciottesimo anno di età a un prolungamento dei termini di avanzamento – Giustificazione – Idoneità a realizzare lo scopo perseguito – Facoltà di contestare il prolungamento dei termini di avanzamento.»*

## **DICEMBRE**

### **1. Impugnazione petizione indirizzata al Parlamento europeo. Nozione di “atto impugnabile”**

**Corte di giustizia (Grande sezione), sentenza 9 dicembre 2014, causa C-261/13, Peter Schönberger c. Parlamento europeo**

*«Impugnazione – Petizione indirizzata al Parlamento europeo – Decisione di archiviare la petizione – Ricorso di annullamento – Nozione di “atto impugnabile”»*

**2. Visti, asilo, immigrazione e libera circolazione delle persone**

**Corte di giustizia (quinta sezione), 11 dicembre 2014, causa C-249/13, Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques**

*«Rinvio pregiudiziale — Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio di cittadini di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare – Principio del rispetto dei diritti della difesa – Diritto di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare di essere ascoltato prima dell’adozione di una decisione lesiva dei suoi interessi – Decisione di rimpatrio – Diritto di essere ascoltato prima della pronuncia della decisione di rimpatrio – Contenuto di tale diritto.»*

**3. Trattamento dei dati personali**

**Corte di giustizia (quarta sezione), 11 dicembre 2014, causa C-212/13, František Ryněš c. Úřad pro ochranu osobních údajů**

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 95/46/CE – Tutela delle persone fisiche – Trattamento dei dati personali – Nozione di “esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico”»*

**4. Norme minime sul riconoscimento della protezione sussidiaria**

**Corte di giustizia (grande sezione), 18 dicembre 2014, causa C-562/13, Centre public d’action sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve c. Moussa Abdida**

*«Rinvio pregiudiziale – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articoli 19, paragrafo 2, e 47 – Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Persona ammissibile alla protezione sussidiaria – Articolo 15, lettera b) – Tortura o trattamenti o sanzioni inumani o degradanti ai danni del richiedente nel suo paese di origine – Articolo 3 – Disposizioni più favorevoli – Richiedente affetto da una grave malattia – Assenza di una terapia adeguata nel paese di origine – Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Articolo 13 – Ricorso giurisdizionale con effetto sospensivo – Articolo 14 – Garanzie in attesa del rimpatrio – Necessità primarie»*

**Corte di giustizia (grande sezione), 18 dicembre 2014, causa C-542/13, Mohamed M'Bodj c. Stato belga**

*«Rinvio pregiudiziale - Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea - Articolo 19, paragrafo 2 - Direttiva 2004/83/CE - Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria - Persona ammissibile alla protezione sussidiaria - Articolo 15, lettera b) - Tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine - Articolo 3 - Disposizioni più favorevoli - Richiedente affetto da una grave malattia - Assenza di una terapia adeguata nel suo paese di origine - Articolo 28 - Assistenza sociale - Articolo 29 - Assistenza sanitaria»*

**5. Evasione fiscale**

**Corte di giustizia (prima sezione), 18 dicembre 2014, cause riunite C-131/13, C-163/13 e C-164/13, Staatssecretaris van Financiën contro Schoenimport**



**«Italmoda» Mariano Previti vof (C-131/13), e Turbu.com BV (C-163/13),  
Turbu.com Mobile Phone's BV (C-164/13) contro Staatssecretaris van  
Financiën**

*«Rinvii pregiudiziali – IVA – Sesta direttiva – Regime transitorio degli scambi tra gli Stati membri – Beni spediti o trasportati all'interno della Comunità – Evasione commessa nello Stato membro d'arrivo – Presa in considerazione della frode nello Stato membro di spedizione – Diniego del beneficio dei diritti a detrazione, a esenzione o a rimborso – Assenza di disposizioni di diritto nazionale»*

**6. Politica sociale/Licenziamenti**

**Corte di giustizia (quarta sezione), sentenza 18 dicembre 2014, causa C-354/13,  
Fag og Arbejde (FOA) contro Kommunernes Landsforening (KL)**

*«Rinvio pregiudiziale - Politica sociale - Licenziamento - Motivo - Obesità del lavoratore - Principio generale di non discriminazione in ragione dell'obesità - Insussistenza - Direttiva 2000/78/CE - Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro - Divieto di ogni discriminazione fondata su un handicap - Sussistenza di un "handicap"»*

**7. Successione di enti giuridici**

**Corte di giustizia (prima sezione), sentenza 18 dicembre 2014, causa C-434/13  
P, Commissione europea c. Parker Hannifin Manufacturing Srl, già Parker  
ITR Srl, e Parker-Hannifin Corp**

*«Impugnazione – Intese – Mercato europeo dei tubi marini – Successione di enti giuridici – Imputabilità del comportamento illecito – Riduzione dell'ammenda da parte del Tribunale – Competenza estesa al merito»*

# **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**

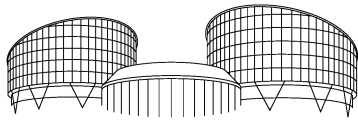
### **Un'anticipazione (gennaio 2015)**

#### **ART. 8 CEDU (DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE)**

**a) *Paradiso e Campanelli c. Italia* – Seconda Sezione, sentenza del 27 gennaio 2014 (ric. n. 25358/12)**

*L'interesse superiore del minore nato da maternità surrogata avrebbe dovuto essere considerato prevalente dalle autorità interne: violazione*

[Sarà disponibile tra breve la traduzione integrale curata dagli esperti linguisti del Ministero della Giustizia]



## The best interests of a child born from a surrogacy arrangement abroad ought to have been of paramount importance in the Italian authorities' decisions

In today's **Chamber judgment**<sup>1</sup> in the case of **Paradiso and Campanelli v. Italy** (application no. 25358/12) the European Court of Human Rights held, by a majority, that there had been:

**a violation of Article 8 (right to respect for private and family life)** of the European Convention on Human Rights.

The case concerned the placement in social-service care of a nine-month-old child who had been born in Russia following a gestational surrogacy contract entered into by a couple; it subsequently transpired that they had no biological relationship with the child.

The Court found in particular that the public-policy considerations underlying Italian authorities' decisions – finding that the applicants had attempted to circumvent the prohibition in Italy on using surrogacy arrangements and the rules governing international adoption – could not take precedence over the best interests of the child, in spite of the absence of any biological relationship and the short period during which the applicants had cared for him. Reiterating that the removal of a child from the family setting was an extreme measure that could be justified only in the event of immediate danger to that child, the Court considered that, in the present case, the conditions justifying a removal had not been met.

However, the Court's conclusions were not to be understood as obliging the Italian State to return the child to the applicants, as he had undoubtedly developed emotional ties with the foster family with whom he had been living since 2013.

### Principal facts

The applicants, Ms Donatina Paradiso and Mr Giovanni Campanelli, are Italian nationals who were born in 1967 and 1955 respectively and live in Colletorto (Italy). They are husband and wife.

After unsuccessfully attempting to use *in vitro* fertilisation Ms Paradiso and Mr Campanelli opted for a gestational surrogacy arrangement to become parents. For that purpose they entered into an agreement with the company Rosjurconsulting in Russia. A surrogate mother was found and given *in vitro* fertilisation and a baby was born on 27 February 2011 in Moscow. In accordance with Russian law, Ms Paradiso and Mr Campanelli were registered as the baby's parents, without any indication that the child had been born through a surrogacy arrangement.

In April 2011 the Italian Consulate in Moscow delivered documents allowing the child to leave for Italy. A few days after their arrival in Italy, Mr Campanelli unsuccessfully asked the municipal authority of Colletorto to register the birth. The Italian Consulate in Moscow informed the Campobasso Minors Court, the Ministry of Foreign Affairs and the Colletorto municipality that the file on the child's birth contained false information.

1. Under Articles 43 and 44 of the Convention, this Chamber judgment is not final. During the three-month period following its delivery, any party may request that the case be referred to the Grand Chamber of the Court. If such a request is made, a panel of five judges considers whether the case deserves further examination. In that event, the Grand Chamber will hear the case and deliver a final judgment. If the referral request is refused, the Chamber judgment will become final on that day. Once a judgment becomes final, it is transmitted to the Committee of Ministers of the Council of Europe for supervision of its execution. Further information about the execution process can be found here: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution).

On 5 May 2011 Ms Paradiso and Mr Campanelli were charged with “misrepresentation of civil status”, and violation of the adoption legislation, in that they had brought the child to Italy in breach of Italian and international law and without complying with the authorisation to adoption obtained by them in December 2006, which ruled out the adoption of such a young child. On the same date the public prosecutor at the Campobasso Minors Court requested the opening of proceedings to free the child for adoption, since, for the purposes of Italian law, he had been abandoned.

In August 2011 a DNA test revealed that Mr Campanelli was not the child’s biological father. Gametes from other sources must have been used in the course of the fertilisation procedure. In consequence, the minors court decided on 20 October 2011 that the child should be removed immediately from the applicants and placed under guardianship, on the ground that there was no biological relationship between them and that there existed doubts as to the applicants’ child-raising and emotional capacities, the conduct of Ms Paradiso and Mr Campanelli having been contrary to the law. The baby was placed in a children’s home, without Ms Paradiso and Mr Campanelli being informed of his location or allowed any contact, then in January 2013 the baby was entrusted to foster parents. In addition, he was left without a formal identity.

In April 2013 the refusal to register the Russian birth certificate was confirmed on the ground that its registration would be contrary to public policy, given that the certificate was inaccurate, there being no biological relationship between the child and the applicants. The latter unsuccessfully submitted that they had acted in good faith, and claimed to have been unaware that Mr Campanelli’s seminal fluid had not been used in the Russian clinic.

In April 2013 the child received a new identity, and it was indicated in the new birth certificate that he had been born to unknown parents. On 5 June 2013 the minors court declared that the applicants no longer had the capacity to act in the adoption procedure initiated by them, given that they were neither the parents nor relatives of the child.

## Complaints, procedure and composition of the Court

Relying on Article 8 (right to respect for private and family life), the applicants complained, in particular, about the child’s removal from them, and about the refusal to acknowledge the parent-child relationship established abroad by registering the child’s birth certificate in Italy.

The application was lodged with the European Court of Human Rights on 27 April 2012.

Judgment was given by a Chamber of seven judges, composed as follows:

Işıl Karakaş (Turkey), *President*,  
Guido Raimondi (Italy),  
András Sajó (Hungary),  
Nebojša Vučinić (Montenegro),  
Helen Keller (Switzerland),  
Egidijus Kūris (Lithuania),  
Robert Spano (Iceland),

and also Stanley Naismith, *Section Registrar*.

## Decision of the Court

### [Article 8](#)

The Court dismissed at the outset the applicants’ complaint submitted in the child’s name, finding that they did not have standing to act on his behalf. It also dismissed, for failure to exhaust domestic remedies, the complaint submitted by Ms Paradiso and Mr Campanelli alleging that it was

impossible to have the child's birth certificate registered in Italy, as the applicants had not appealed on points of law.

With regard to the complaint concerning the child's removal and placement under guardianship, the Court, noting the existence of a *de facto* family life between the couple and the child, held that Article 8 was applicable in this case and declared this complaint admissible. Although Ms Paradiso and Mr Campanelli had spent only six months with the baby, that period had covered important stages in his young life and they had behaved as parents towards him during that period.

As to the merits of the case, the Court considered, firstly, that the measures to remove the child and place him under guardianship amounted to interference in the applicants' private life and had been in accordance with the law. Indeed, the domestic courts' application of Italian law in concluding that the child had been abandoned had not been arbitrary, and the measures taken had been based on provisions of domestic law. In addition, the contested measures pursued the legitimate aim of "prevention of disorder", in so far as the applicants' conduct had been contrary to the law.

Secondly, in assessing the necessity of this interference in a democratic society, the Court was required to examine whether the application of the national law had struck a fair balance between the public interest and the applicants' private interests, namely respect for their private and family life. In so doing, it had to have regard to the essential principle according to which, whenever the situation of a child was in issue, the best interests of that child were paramount.

On the issue of whether these interests had been taken into account by the Italian authorities, the Court noted that they had decided to remove the child in order to put an end to an unlawful situation. They had considered that by contacting a Russian agency and then bringing back to Italy a child whom they passed off as their son Ms Paradiso and Mr Campanelli had attempted to circumvent the prohibition in Italy on using surrogacy arrangements and the rules governing international adoption. According to the Italian authorities, that situation resulted from a narcissistic desire or from a wish to resolve problems in their relationship, which cast doubt on their child-raising and emotional capacities.

However, the reference to public order could not be considered as giving *carte blanche* for any measure, as the State had to take into consideration the best interests of the child, irrespective of the parental relationship, genetic or otherwise. The Court reiterated that the removal of a child from the family setting was an extreme measure, which could be justified only in the event of immediate danger to the child. The threshold set in its case-law in this respect was very high<sup>2</sup>.

Admittedly, the minors court had taken into account the undoubted harm in removing the child, but had considered, given the short period spent with the applicants and his young age, that he would bounce back from this difficulty. For its part, the Court considered that, although the situation before the Italian courts was a sensitive one, the conditions justifying removal had not been met. The argument that, with time, the child would have developed closer ties with his intended parents, making a possible subsequent separation even more problematic, was not sufficient to justify his removal. Moreover, Ms Paradiso and Mr Campanelli, who had been assessed as fit to adopt in December 2006, when they received the authorisation to adopt, were then held to be incapable of bringing up and loving the child on the sole ground that they had circumvented the adoption legislation, without any expert report being ordered by the courts. In addition, the child had not received his new identity until April 2013, which meant that he had had no official existence for more than two years. Yet it was necessary to ensure that a child was not disadvantaged on account

<sup>2</sup> The Court reviewed that case-law in paragraph 80 of the judgment. In particular, it pointed out that in the case of [Wagner and J.M.W.L. v. Luxembourg](#) (application no. 76240/01, judgment of 28 June 2007), the Luxembourg authorities had not recognised the parent-child relationship established in another country, on the ground that this went against public policy; however, they had not taken any measure to remove the underage child or to interrupt family life.

of the fact that he or she was born to a surrogate mother, beginning with citizenship or identity, which were of crucial importance<sup>3</sup>.

In consequence, the Court was not persuaded that the authorities had relied on appropriate evidence in deciding to place the child in the care of the social services. Thus, they had failed to strike a fair balance between the interests at stake, in violation of Article 8. This finding of a violation was not to be understood as obliging the Italian State to return the child to the applicants, given that he had undoubtedly developed emotional ties with the foster family with whom he had been living since 2013.

### Just satisfaction (Article 41)

The Court held that Italy was to pay the applicants 20,000 euros (EUR) in respect of non-pecuniary damage and EUR 10,000 in respect of costs and expenses.

### Separate opinion

Judges Raimondi and Spano expressed a joint partly dissenting opinion, which is annexed to the judgment.

*The judgment is available only in French.*

---

This press release is a document produced by the Registry. It does not bind the Court. Decisions, judgments and further information about the Court can be found on [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). To receive the Court's press releases, please subscribe here: [www.echr.coe.int/RSS/en](http://www.echr.coe.int/RSS/en) or follow us on Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

### Press contacts

[echrpres@echr.coe.int](mailto:echrpres@echr.coe.int) | tel.: +33 3 90 21 42 08

**Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 3 90 21 58 77)**

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

**The European Court of Human Rights** was set up in Strasbourg by the Council of Europe Member States in 1959 to deal with alleged violations of the 1950 European Convention on Human Rights.

<sup>3</sup> See Article 7 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, of 20 November 1989.

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE PARADISO ET CAMPANELLI c. ITALIE**

*(Requête n° 25358/12)*

ARRÊT

STRASBOURG

27 janvier 2015

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*

**En l'affaire Paradiso et Campanelli c. Italie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Işıl Karakaş, *présidente,*

Guido Raimondi,

András Sajó,

Nebojša Vučinić,

Helen Keller,

Egidijus Kūris,

Robert Spano, *juges,*

et de Stanley Naismith, *greffier de section,*

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 décembre 2014,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

**PROCÉDURE**

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 25358/12) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet État, Mme Donatina Paradiso et M. Giovanni Campanelli (« les requérants »), ont saisi la Cour le 27 avril 2012 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Les requérants ont introduit la requête également au nom de l'enfant qui, d'après le certificat de naissance délivré par les autorités russes le 1<sup>er</sup> mars 2011, serait leur fils, né le 27 février 2011, et s'appellerait Teodoro Campanelli.

2. Les requérants ont été représentés par M<sup>c</sup> K. Svitnev, avocat à Moscou, travaillant pour la société Rosjurconsulting. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Spatafora.

3. Les requérants allèguent en particulier que le refus de transcrire le certificat de naissance de l'enfant dans les registres de l'état civil italien et l'éloignement du mineur sont incompatibles avec l'article 8 de la Convention.



4. Le 9 mai 2012, la requête a été communiquée au Gouvernement. Le gouvernement défendeur et les requérants ont déposé leurs observations. Le 20 février 2014, une question complémentaire a été posée aux parties sur le point de savoir s'il existait un remède efficace pour contester la décision de la cour d'appel de Campobasso du 13 avril 2013 ayant confirmé le refus de transcrire le certificat de naissance, et pour contester la décision du tribunal pour mineurs de Campobasso du 5 juin 2013, ayant déclaré que les requérants n'avaient plus la qualité pour agir. Le Gouvernement a été invité à déposer la jurisprudence pertinente relative à l'efficacité des remèdes dont il pourrait alléguer l'existence.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérants sont nés respectivement en 1967 et 1955 et résident à Colletorto.

6. Les requérants sont un couple marié. Dans le formulaire de requête, ils ont exposé qu'après avoir vainement fait des tentatives de fécondation *in vitro*, ils décidèrent de recourir à la gestation pour autrui pour devenir parents. Ils contactèrent à cette fin une clinique basée à Moscou, spécialisée dans les techniques de reproduction assistée. Ils conclurent une convention de gestation pour autrui avec la société Rosjurconsulting. Après une fécondation *in vitro* réussie le 19 mai 2010, deux embryons « leur appartenant » furent implantés dans l'utérus d'une mère porteuse le 19 juin 2010. Il n'y avait pas de lien génétique entre cette dernière et les embryons.

7. Le bébé naquit le 27 février 2011. La mère porteuse donna son consentement écrit pour que l'enfant soit enregistré comme fils des requérants. Sa déclaration écrite datée du même jour, lue à haute voix à l'hôpital en présence de son médecin, du médecin chef et du chef de division (de l'hôpital) se lit ainsi (traduction française de la version originale russe) :

« Je soussignée (...) ai mis au monde un garçon à la clinique maternité (...) de Moscou. Les parents de l'enfant sont un couple marié d'italiens, Giovanni Campanelli, né le (...) et Donatina Paradiso née le (...), qui ont déclaré par écrit vouloir implanter leurs embryons dans mon utérus.

Sur la base de ce qui précède et conformément à l'alinéa 5 du paragraphe 16 de la loi fédérale sur l'état civil et à l'alinéa 4 du paragraphe 51 du code de la famille je donne mon consentement pour l'inscription dans l'acte et dans le certificat de naissance du couple ci-dessus comme parents de l'enfant que j'ai accouché. (...) »

Cette déclaration, dans sa traduction italienne annexée à l'original, se lit ainsi (version française) :

« Je soussignée (...) ai mis au monde un garçon à la clinique maternité (...) de Moscou. Les parents génétiques de l'enfant sont un couple marié d'italiens, Giovanni Campanelli, né le (...) et Donatina Paradiso née le (...), qui ont déclaré par écrit vouloir implanter leurs embryons dans mon utérus.

Sur la base de ce qui précède et conformément à l'alinéa 5 du paragraphe 16 de la loi fédérale sur l'état civil et à l'alinéa 4 du paragraphe 51 du code de la famille je donne mon consentement pour l'inscription dans l'acte et dans le certificat de naissance du couple ci-dessus comme parents de l'enfant que j'ai accouché. (...)»

8. Le 10 mars 2011, conformément au droit russe, les requérants furent enregistrés comme parents du nouveau-né. Le certificat de naissance russe, ne mentionnant pas la gestation pour autrui, fut apostillé selon les dispositions de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 (*infra* « la Convention de la Haye ») supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers.

9. Le 29 avril 2011, la requérante se rendit au Consulat d'Italie à Moscou pour obtenir les documents permettant au nouveau-né de partir en Italie avec elle. La requérante répondit à des

questions et déposa le dossier relatif à la naissance de l'enfant. Le Consulat d'Italie délivra les documents permettant à ce dernier de partir en Italie avec la requérante.

10. Le 30 avril 2011, la requérante et l'enfant arrivèrent en Italie. Quelques jours plus tard, le requérant demanda à la municipalité de Colletorto l'enregistrement du certificat de naissance.

11. Par une note du 2 mai 2011 - qui n'est pas versée au dossier - le Consulat d'Italie à Moscou communiqua au tribunal des mineurs de Campobasso, au ministère des Affaires étrangères, à la préfecture et à la ville de Colletorto, que le dossier relatif à la naissance de l'enfant contenait des données fausses.

12. Le 5 mai 2011, les requérants furent mis en examen pour « altération d'état civil » au sens de l'article 567 du code pénal, pour faux au sens des articles 489 et 479 du code pénal ; en outre, pour infraction à l'article 72 de la loi sur l'adoption (loi n° 183/1984), car ils avaient amené l'enfant sans respecter la loi et avaient contourné les limites posées dans l'agrément à l'adoption obtenu le 7 décembre 2006, qui excluait qu'ils puissent adopter un enfant en si bas âge.

13. Le 5 mai 2011, le ministère public près le tribunal pour mineurs de Campobasso demanda l'ouverture d'une procédure d'adoptabilité, car l'enfant devait être considéré comme étant dans un état d'abandon au sens de la loi. Le même jour, le tribunal pour mineurs nomma un curateur spécial au sens de l'article 8 de la loi n° 184/1983 et ouvrit une procédure d'adoptabilité. Le 16 mai 2011, le procureur de la République sollicita la mise sous curatelle de l'enfant au sens des articles 8 et 10 de la loi n° 184/83. Le tribunal nomma un curateur. Il ressort du dossier que les requérants s'opposaient aux mesures concernant l'enfant et avaient demandé à pouvoir adopter le mineur.

14. Le 25 mai 2011, la requérante, assistée par son avocat de confiance, fut interrogée par les carabinieri de Larino. L'intéressée déclara qu'elle s'était rendue en Russie seule, en septembre 2008, avec le liquide séminal de son mari précédemment recueilli. Elle avait souscrit un contrat avec la société Rosjurconsulting, qui s'était engagée à trouver une mère porteuse disposée à accueillir dans son utérus le matériel génétique de la requérante et de son époux, par le biais de la clinique Vitanova de Moscou. Cette pratique était parfaitement légale en Russie et permettait d'obtenir un certificat de naissance indiquant les identités des requérants comme parents. En juin/juillet 2010, la requérante avait été contactée par la société russe au motif qu'une mère porteuse avait été trouvée, et avait donné son accord pour l'intervention. Le 10 mars 2011, la requérante s'était rendue à Moscou. En avril 2011, munie d'un certificat de naissance délivré le 10 mars 2011 par les autorités russes, elle s'était rendue au Consulat d'Italie à Moscou pour obtenir les documents permettant à l'enfant de sortir de Russie et de se rendre en Italie. Le certificat de naissance indiquait les noms des requérants et leur qualité de parents.

15. Le 27 juin 2011, les requérants furent entendus par le tribunal pour mineurs. La requérante déclara qu'après huit tentatives infructueuses de fécondation *in vitro*, et qui avaient mis en danger sa santé, elle avait recouru à la clinique russe car, dans ce pays-là, il était possible d'utiliser les ovules d'une donatrice, qui étaient ensuite implantés dans le ventre de la mère porteuse.

16. Par ailleurs, le curateur de l'enfant demanda au tribunal de suspendre l'autorité parentale des requérants, au sens de l'article 10 § 3 de la loi n° 184/1983.

17. Le 7 juillet 2011, le tribunal ordonna de procéder à un test ADN pour établir si le requérant était le père biologique de l'enfant.

18. Le 11 juillet 2011, le ministre de l'intérieur demanda au bureau de l'état civil de refuser l'enregistrement de l'acte de naissance.

19. Le 1<sup>er</sup> août 2011, le requérant et l'enfant se soumièrent au test ADN. Le résultat de ce test montra qu'il n'y avait pas de lien génétique entre eux.

20. Le 4 août 2011, le bureau de l'état civil refusa l'enregistrement du certificat de naissance. Les requérants introduisirent un recours contre ce refus devant le tribunal de

Larino. Le ministère public demanda à ce tribunal de donner une nouvelle identité à l'enfant et de délivrer un nouveau certificat de naissance.

21. Le tribunal de Larino s'étant déclaré incompétent le 29 septembre 2011, la procédure reprit devant la cour d'appel de Campobasso. Les requérants insistaient pour la transcription du certificat de naissance russe.

22. Le 20 octobre 2011, sur la base de l'expertise génétique et des conclusions des parties, y compris celles du curateur de l'enfant, le tribunal pour mineurs décida d'éloigner l'enfant des requérants. Cette décision était immédiatement exécutoire. À la base de sa décision, le tribunal prit en compte les éléments suivants : la requérante avait déclaré ne pas être la mère génétique ; les ovules provenaient d'une femme inconnue ; le test ADN effectué sur le requérant et sur l'enfant avait démontré qu'il n'y avait aucun lien génétique entre eux ; les requérants avaient payé une importante somme d'argent (49 000 euros (EUR)) ; contrairement à ses dires, rien ne prouvait que le matériel génétique du requérant ait été réellement transporté en Russie. La seule chose qui était sûre dans cette histoire était l'identité de la mère porteuse, qui n'était pas la mère biologique et qui avait renoncé à l'enfant mis au monde. Les parents biologiques demeuraient inconnus. Ceci étant, on n'était pas dans un cas de maternité subrogée, car l'enfant n'avait aucun lien génétique avec les requérants. Ces derniers versaient dans l'illégalité : ils avaient amené un enfant en Italie en faisant croire qu'il s'agissait de leur fils. Ce faisant, ils avaient en premier lieu violé les dispositions sur l'adoption internationale (loi n° 184 du 4 mai 1983), qui en son article 72 prévoyait une infraction pénale, dont l'évaluation n'incombait toutefois pas au tribunal pour mineurs. En deuxième lieu, l'accord conclu par les requérants avec la société Rosjurconsulting était contraire à la loi sur la procréation médicalement assistée (loi n° 40 du 19 février 2004) qui interdisait en son article 4 la fécondation assistée hétérologue. Un terme devait être mis à cette situation illégale et la seule façon était d'éloigner l'enfant des requérants. Certes, l'enfant subirait un préjudice du fait de la séparation, mais, vu la courte période passée avec les requérants et son bas âge, l'enfant surmonterait tout ça. Les recherches pour trouver un couple d'adoptants seraient entamées immédiatement. En outre, vu que les requérants avaient préféré court-circuiter la loi sur l'adoption malgré l'agrément qu'ils avaient obtenu, on pouvait penser que l'enfant résultait d'un désir narcissique du couple ou bien qu'il était destiné à résoudre des problèmes de couple. En conséquence le tribunal doutait de leur réelle capacité affective et éducative. L'enfant n'ayant ni une famille biologique ni sa mère porteuse, car elle avait renoncé à lui, le tribunal estima que la loi italienne sur l'adoption s'appliquait au cas d'espèce (au sens de l'article 37bis de la loi n° 184/1983), confia l'enfant aux services sociaux et nomma un tuteur pour sa défense.

23. L'enfant fut placé dans une maison d'accueil (*casa famiglia*) dans un endroit inconnu des requérants. Les contacts entre les requérants et l'enfant furent interdits.

24. Les requérants déposèrent un recours (*reclamo*) devant la cour d'appel de Campobasso. Ils arguaient, entre autres, que les juridictions italiennes ne pouvaient pas remettre en cause le certificat de naissance. Ils demandaient, par ailleurs, de ne pas adopter des mesures concernant l'enfant tant que la procédure pénale ouverte contre eux et la procédure engagée pour contester le refus de transcrire le certificat de naissance étaient pendantes.

25. Par une décision du 28 février 2012, la cour d'appel de Campobasso rejeta le recours. Il ressort en particulier de cette décision que l'article 33 de la loi n° 218/95 (loi sur le droit privé international) n'empêchait pas l'autorité judiciaire italienne de ne pas donner suite aux indications certifiées provenant d'un État étranger. Il n'y avait aucune incompétence, car l'article 37bis de la loi sur l'adoption internationale (loi n° 184/1983) prévoyait l'application de la loi italienne si le mineur étranger était en état d'abandon et tel était le cas en l'espèce. Il était par ailleurs inutile d'attendre l'issue de la procédure pénale car la responsabilité pénale des requérants ne jouait aucun rôle. Il était au contraire nécessaire d'adopter une mesure urgente à l'égard de l'enfant pour mettre fin à la situation d'illégalité dans laquelle les

intéressés versaient. Contre cette décision il n'était pas possible de former un recours en cassation.

26. Il ressort d'une note datée du 22 mai 2012, adressée par le tribunal pour mineurs au ministère de la Justice, que l'enfant n'avait pas encore été déclaré comme étant adoptable car la procédure portant sur la transcription du certificat de naissance de l'enfant était pendante devant la cour d'appel de Campobasso.

27. Entre-temps, le 30 octobre 2011, le procureur de la République près le tribunal de Larino avait ordonné la saisie conservatoire du certificat de naissance russe, au motif qu'il s'agissait d'une preuve essentielle. Il ressortait en effet du dossier que les requérants non seulement avaient vraisemblablement commis les faits reprochés, mais avaient tenté de les dissimuler. Ils avaient, entre autres, déclaré être les parents biologiques, et avaient corrigé leurs versions des faits au fur et à mesure qu'ils étaient démentis.

28. Les requérants attaquèrent la décision de saisie conservatoire.

29. Par une décision du 20 novembre 2012, le tribunal de Campobasso rejeta le recours des requérants. Il ressort de cette décision qu'il y avait de graves soupçons quant à la commission des infractions reprochées. En particulier, la requérante avait fait circuler la rumeur de sa grossesse ; elle s'était présentée au Consulat en laissant sous-entendre qu'elle était la mère naturelle ; ensuite, elle avait admis que l'enfant avait été mis au monde par une mère subrogée ; aux carabinieri, elle avait déclaré le 25 mai 2011 que le requérant était le père biologique alors que les tests ADN l'avaient démenti et donc elle avait fait de fausses déclarations ; elle avait été très vague quant à l'identité de la mère génétique ; les documents relatifs à la maternité subrogée disaient que les deux requérants avaient été vus par les médecins russes ce qui ne concordait pas avec le fait que le requérant n'avait pas été en Russie ; les documents concernant l'accouchement n'avaient pas une date avérée. La seule chose certaine était que l'enfant était né et qu'il avait été remis à la requérante contre le paiement de presque 50 000 EUR. L'hypothèse selon laquelle les requérants avaient eu une conduite illégale afin d'obtenir la transcription de la naissance et de contourner les lois italiennes paraissait donc fondée.

30. En novembre 2012, la décision concernant la saisie conservatoire fut transmise par le ministère public au tribunal pour mineurs, car elle avait les implications suivantes. Le chef d'accusation tiré de l'article 72 de la loi n° 184/1983 privait les requérants de la possibilité d'accueillir l'enfant en placement (*affido*) et d'adopter celui-ci ou d'autres mineurs. Il n'y avait donc pas d'autres solutions que de continuer la procédure d'adoption pour l'enfant. Le placement provisoire auprès d'une famille avait été demandé en vertu des articles 8 et 10 de la loi n° 184/83. Le ministère public réitéra sa demande et souligna que l'enfant avait été éloigné plus d'un an auparavant et qu'il vivait depuis en maison d'accueil (*casa famiglia*), où il avait établi des relations significatives avec des personnes appelées à s'occuper de lui. L'enfant n'avait donc pas encore trouvé un environnement familial pouvant remplacer celui qui avait été illégalement offert par ceux qui l'avaient emmené en Italie. Cet enfant semblait destiné à une nouvelle séparation beaucoup plus douloureuse de celle de la mère qui l'avait mis au monde et puis de celle qui prétendait être sa mère.

31. Il ressort du dossier que le 26 janvier 2013, l'enfant fut placé auprès d'une famille d'accueil.

32. En mars 2013, à la demande du tuteur, une expertise visant à déterminer l'âge du mineur fut effectuée. Celle-ci établit que l'enfant était vraisemblablement âgé de 30 mois, et que trois mois d'écart en plus ou en moins étaient possibles.

33. Par ailleurs, début avril 2013, le tuteur demanda au tribunal pour mineurs d'attribuer une identité conventionnelle à l'enfant, afin que celui-ci puisse être inscrit sans difficulté à l'école. Il communiquait que l'enfant avait été placé dans une famille le 26 janvier 2013, mais qu'il était sans identité. Cette « inexistence » avait un fort impact sur les questions administratives : sous quelle identité inscrire l'enfant à l'école, dans son carnet de vaccinations, à son domicile. Il est vrai que cette situation répondait au but de ne pas

permettre à la famille d'origine, c'est-à-dire aux requérants, de comprendre où était l'enfant afin de mieux le protéger. Toutefois, une identité temporaire conventionnelle aurait permis de maintenir le secret sur l'identité réelle de l'enfant et, en même temps, aurait permis à ce dernier d'accéder aux services publics alors qu'il lui était loisible seulement d'utiliser les services médicaux d'urgence.

34. Par une décision immédiatement exécutoire du 3 avril 2013, la cour d'appel de Campobasso se prononça au sujet du certificat de naissance, duquel il était question d'ordonner ou pas la transcription (au sens de l'article 95 du décret du Président de la République (« DPR ») n° 396/00). Elle rejeta l'exception soulevée par le tuteur selon laquelle les requérants n'avaient pas la qualité pour agir devant la cour ; elle reconnut en effet aux requérants la capacité d'ester en justice dans la mesure où ils résultaient être les « parents » dans l'acte de naissance qu'ils souhaitaient transcrire. Toutefois, il était évident que les requérants n'étaient pas les parents biologiques. Il n'y avait donc pas eu de gestation pour autrui, alors que les requérants dans leur mémoire avaient parlé de fécondation assistée hétérologue ; les parties s'accordaient pour dire que la loi russe présupposait un lien biologique entre l'enfant et au moins un des parents potentiels pour pouvoir parler de maternité de substitution. L'acte de naissance était donc faux (*ideologicamente falso*). Ensuite, étant donné que rien ne montrait que l'enfant avait la citoyenneté russe, l'argument des requérants tiré de l'inapplicabilité de la loi italienne se heurtait à l'article 33 de la loi n° 218/95, selon lequel la filiation était déterminée par la loi nationale de l'enfant au moment de la naissance. Il était en outre contraire à l'ordre public de transcrire le certificat litigieux car il était faux. Les requérants plaidaient leur bonne foi et alléguaient qu'ils n'arrivaient pas à s'expliquer pourquoi, à la clinique russe, le liquide séminal du requérant n'avait pas été utilisé ; toutefois ceci ne changeait rien à la situation et ne remédiait pas au fait que le requérant n'était pas le père biologique. En conclusion, il était légitime de refuser la transcription du certificat de naissance russe ainsi que d'accueillir la demande du ministère public d'établir un nouvel acte de naissance. Par conséquent la cour ordonna la délivrance d'un nouvel acte de naissance dans lequel il serait indiqué que l'enfant était fils de parents inconnus, né à Moscou le 27 février 2011, et un nouveau nom (déterminé au sens du DPR n° 396/00).

35. La procédure portant sur l'adoption de l'enfant reprit devant le tribunal pour mineurs. Les requérants confirmèrent leur opposition au placement de l'enfant auprès de tierces personnes. Le tuteur demanda de déclarer que les requérants n'avaient plus de *locus standi*. Le ministère public demanda au tribunal de ne pas se prononcer sur sa demande de déclarer l'enfant adoptable en utilisant le nom qu'il avait à l'origine, au motif qu'il avait entre-temps ouvert une deuxième procédure pour demander la déclaration d'adoptabilité pour l'enfant sous sa nouvelle identité d'enfant de parents inconnus. Le 5 juin 2013, compte tenu des éléments du dossier, le tribunal pour mineurs déclara que les requérants n'avaient plus la qualité pour agir dans la procédure d'adoption qu'ils avaient entamée, étant donné qu'ils n'étaient ni les parents ni les membres de la famille de l'enfant, au sens de l'article 10 de la loi n° 184/1983. Le tribunal déclara qu'il réglerait la question de l'adoption de l'enfant dans le cadre de l'autre procédure d'adoption, à laquelle le ministère public s'était référé.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. La loi sur le droit international privé

36. Aux termes de l'article 33 de la loi n° 218 de 1995 sur le droit international privé, la filiation est déterminée par la loi nationale de l'enfant au moment de la naissance.

## **B. La loi de simplification de l'état civil**

37. Le décret du Président de la République du 3 novembre 2000, n° 396 (loi de simplification de l'état civil) prévoit que les déclarations de naissance relatives à des ressortissants italiens qui ont été faites à l'étranger doivent être transmises aux autorités consulaires (article 15). Les autorités consulaires transmettent copie des actes aux fins de la transcription à l'état civil de la commune où l'intéressé entend établir sa résidence (article 17). Les actes formés à l'étranger ne peuvent être transcrits s'ils sont contraires à l'ordre public (article 18). Pour qu'elles déploient leurs effets en Italie, les décisions (*provvedimenti*) étrangères prononcées en matière de capacité des personnes ou d'existence de relations familiales (...) ne doivent pas être contraires à l'ordre public (article 65).

## **C. La loi sur la procréation médicalement assistée**

38. La loi n° 40 du 19 février 2004 prévoyait en son article 4 l'interdiction de recourir à la procréation hétérologue. Le non-respect de cette disposition entraînait une sanction pécuniaire allant de 300 000 EUR à 600 000 EUR.

Par un arrêt du 9 avril 2014, la Cour constitutionnelle a déclaré ces dispositions inconstitutionnelles.

## **D. Les dispositions pertinentes en matière d'adoption**

39. Les dispositions relatives à la procédure d'adoption sont consignées dans la loi n° 184/1983.

Selon l'article 2, le mineur qui est resté temporairement sans un environnement familial adéquat peut être confié à une autre famille, si possible comprenant des enfants mineurs, ou à une personne seule, ou à une communauté de type familial, afin de lui assurer la subsistance, l'éducation et l'instruction. Au cas où un placement familial adéquat ne serait pas possible, il est permis de placer le mineur dans un institut d'assistance public ou privé, de préférence dans la région de résidence du mineur.

L'article 5 prévoit que la famille ou la personne à laquelle le mineur est confié doivent lui assurer la subsistance, l'éducation et l'instruction (...) compte tenu des indications du tuteur et en observant les prescriptions de l'autorité judiciaire. Dans tous les cas, la famille d'accueil exerce la responsabilité parentale en ce qui concerne les rapports avec l'école et le service sanitaire national. La famille d'accueil doit être entendue dans la procédure de placement et celle concernant la déclaration d'adoptabilité.

Par ailleurs, l'article 7 prévoit que l'adoption est possible au bénéfice des mineurs déclarés adoptables.

L'article 8 prévoit que « peuvent être déclarés en état d'adoptabilité par le tribunal pour enfants, même d'office, (...) les mineurs en situation d'abandon car dépourvus de toute assistance morale ou matérielle de la part des parents ou de la famille tenus d'y pourvoir, sauf si le manque d'assistance est dû à une cause de force majeure de caractère transitoire ». « La situation d'abandon subsiste », poursuit l'article 8, « (...) même si les mineurs se trouvent dans un institut d'assistance ou s'ils ont été placés auprès d'une famille ». Enfin, cette disposition prévoit que la cause de force majeure cesse si les parents ou d'autres membres de la famille du mineur tenus de s'en occuper refusent les mesures d'assistance publique et si ce refus est considéré par le juge comme injustifié. La situation d'abandon peut être signalée à l'autorité publique par tout particulier et peut être relevée d'office par le juge. D'autre part, tout fonctionnaire public, ainsi que la famille du mineur, qui ont connaissance de l'état d'abandon de ce dernier, sont obligés d'en faire la dénonciation. Par ailleurs, les instituts d'assistance doivent informer régulièrement l'autorité judiciaire de la situation des mineurs qu'ils accueillent (article 9).

L'article 10 prévoit ensuite que le tribunal peut ordonner, jusqu'au placement pré-adoptif du mineur dans la famille d'accueil, toute mesure temporaire dans l'intérêt du mineur, y compris, le cas échéant, la suspension de l'autorité parentale.

Les articles 11 à 14 prévoient une instruction visant à éclaircir la situation du mineur et à établir si ce dernier se trouve dans un état d'abandon. En particulier, l'article 11 dispose que lorsque, au cours de l'enquête, il ressort que l'enfant n'a de rapports avec aucun membre de sa famille jusqu'au quatrième degré, il peut déclarer l'état d'adoptabilité sauf s'il existe une demande d'adoption au sens de l'article 44.

À l'issue de la procédure prévue par ces derniers articles, si l'état d'abandon au sens de l'article 8 persiste, le tribunal des mineurs déclare le mineur adoptable si : a) les parents ou les autres membres de la famille ne se sont pas présentés au cours de la procédure ; b) leur audition a démontré la persistance du manque d'assistance morale et matérielle ainsi que l'incapacité des intéressés à y remédier ; c) les prescriptions imposées en application de l'article 12 n'ont pas été exécutées par la faute des parents (article 15). L'article 15 prévoit également que la déclaration d'état d'adoptabilité est prononcée par le tribunal des mineurs siégeant en chambre du conseil par décision motivée, après avoir entendu le ministère public, le représentant de l'institut auprès duquel le mineur a été placé ou de son éventuelle famille d'accueil, le tuteur et le mineur lui-même s'il est âgé de plus de douze ans ou, s'il est plus jeune, si son audition est nécessaire.

L'article 17 prévoit que l'opposition à la décision déclarant un mineur adoptable doit être déposée dans un délai de trente jours à partir de la date de la communication à la partie requérante.

L'article 19 prévoit que pendant l'état d'adoptabilité, l'exercice de l'autorité parentale est suspendu.

L'article 20 prévoit enfin que l'état d'adoptabilité cesse au moment où le mineur est adopté ou si ce dernier devient majeur. Par ailleurs, l'état d'adoptabilité peut être révoqué, d'office ou sur demande des parents ou du ministère public, si les conditions prévues par l'article 8 ont entre-temps disparu. Cependant, si le mineur a été placé dans une famille en vue de l'adoption (*affidamento preadottivo*) au sens des articles 22 à 24, l'état d'adoptabilité ne peut pas être révoqué.

L'article 44 prévoit certains cas d'adoption spéciale : l'adoption est possible au bénéfice des mineurs qui n'ont pas encore été déclarés adoptables. En particulier, l'article 44 d) prévoit l'adoption quand il est impossible de procéder à un placement en vue de l'adoption.

40. L'article 37*bis* de cette loi prévoit que la loi italienne s'applique aux mineurs étrangers qui sont en Italie pour ce qui est de l'adoption, du placement et des mesures urgentes.

Au sens de l'article 72 de la loi sur l'adoption internationale, celui qui introduit sur le territoire de l'État un mineur étranger en violation des dispositions prévues par ladite loi, afin de se procurer de l'argent ou d'autres bénéfices, et afin que le mineur soit confié définitivement à des citoyens italiens, commet une infraction pénale punie d'une peine d'emprisonnement de un à trois ans. Cette peine s'applique également à ceux qui, en échange d'argent ou d'autres bénéfices, accueillent des mineurs étrangers en « placement » de manière définitive. La condamnation pour cette infraction entraîne l'incapacité d'accueillir des enfants en placement (*affidi*) et l'incapacité de devenir tuteur.

## **E. Le recours en cassation aux termes de l'article 111 de la Constitution**

41. Aux termes de l'article 111 alinéa 7 de la Constitution, il est toujours possible de se pourvoir en cassation pour alléguer la violation de la loi s'agissant de décisions judiciaires portant sur les restrictions à la liberté personnelle. La Cour de cassation a élargi le domaine d'application de ce remède aux procédures civiles lorsque la décision à contester a un impact substantiel sur des situations (*decisoria*) et elle ne peut pas être modifiée ou révoquée par le même juge qui l'a prononcée (*definitiva*).

Les décisions concernant des mesures urgentes à l'égard d'un mineur en état d'abandon prises par décision du tribunal pour mineurs sur la base de l'article 10 de la loi sur l'adoption (articles 330 et suivants du code civil, 742 du code de procédure civile) sont modifiables et révocables. Elles peuvent faire l'objet d'une réclamation devant la cour d'appel. S'agissant de décisions pouvant être modifiées et révoquées en tout temps, elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en cassation (Cassation civile, Sec. I, arrêt du 18.10.2012, n° 17916)

### III. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX PERTINENTS

#### **A. La Convention de la Haye supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers**

42. La Convention de la Haye supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers a été conclue le 5 octobre 1961. Elle s'applique aux actes publics - tels que définis à l'article 1 - qui ont été établis sur le territoire d'un État contractant et qui doivent être produits sur le territoire d'un autre État contractant.

##### **Article 2**

« Chacun des États contractants dispense de légalisation les actes auxquels s'applique la présente Convention et qui doivent être produits sur son territoire. La légalisation au sens de la présente Convention ne recouvre que la formalité par laquelle les agents diplomatiques ou consulaires du pays sur lequel le territoire duquel l'acte doit être produit atteste la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. »

##### **Article 3**

« La seule formalité qui puisse être exigée pour attester la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu, est l'apposition de l'apostille définie à l'article 4, délivrée par l'autorité compétente de l'État d'où émane le document. »

##### **Article 5**

« L'apostille est délivrée à la requête du signataire ou de tout porteur de l'acte. Dûment remplie, elle atteste la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. La signature, le sceau ou timbre qui figurent sur l'apostille sont dispensés de toute attestation ».

Il ressort du rapport explicatif de ladite Convention que l'apostille n'atteste pas la véracité du contenu de l'acte sous-jacent. Cette limitation des effets juridiques découlant de la Convention de la Haye a pour but de préserver le droit des États signataires d'appliquer leurs propres règles en matière de conflits de lois lorsqu'ils doivent décider du poids à attribuer au contenu du document apostillé.

#### **B. Les dispositions pertinentes de droit russe**

43. La loi fondamentale sur la protection de la santé des citoyens prévoit à son article 55 la maternité subrogée parmi les techniques de reproduction assistée. Peuvent accéder à ce type de techniques les couples mariés et non mariés, ainsi que les célibataires. La maternité subrogée est le fait de porter et remettre un enfant sur la base d'un contrat conclu par la mère porteuse et les parents « potentiels ». La mère porteuse doit être âgée d'au moins 20 ans et au maximum de 35 ans, avoir déjà eu un enfant en bonne santé et avoir donné son consentement écrit à l'intervention. Cette dernière ne peut se faire que dans les cliniques autorisées. Le décret du ministère de la Santé n° 67 de 2003 règle les modalités et les conditions.

Si les dispositions pertinentes ont été respectées, le résultat de la maternité subrogée est qu'un couple marié est reconnu comme couple de parents d'un enfant né d'une mère porteuse.



Cette dernière doit donner son consentement écrit pour que le couple soit reconnu comme parents (article 51 § 4 du code de la famille du 29 décembre 1995).

### C. Les principes adoptés par le comité ad hoc d'experts sur les progrès des sciences biomédicales du Conseil de l'Europe

44. Le comité ad hoc d'experts sur les progrès des sciences biomédicales constitué au sein du Conseil de l'Europe (CAHBI), prédécesseur du comité directeur de bioéthique, a publié en 1989 une série de principes dont le quinzième, relatif aux « mères de substitution », est ainsi libellé :

- « 1. Aucun médecin ou établissement ne doit utiliser les techniques de procréation artificielle pour la conception d'un enfant qui sera porté par une mère de substitution.
2. Aucun contrat ou accord entre une mère de substitution et la personne ou le couple pour le compte de laquelle ou duquel un enfant est porté ne pourra être invoqué en droit.
3. Toute activité d'intermédiaire à l'intention des personnes concernées par une maternité de substitution doit être interdite, de même que toute forme de publicité qui y est relative.
4. Toutefois, les États peuvent, dans des cas exceptionnels fixés par leur droit national, prévoir, sans faire exception au paragraphe 2 du présent Principe, qu'un médecin ou un établissement pourra procéder à la fécondation d'une mère de substitution en utilisant des techniques de procréation artificielle, à condition :
  - a. que la mère de substitution ne retire aucun avantage matériel de l'opération; et
  - b. que la mère de substitution puisse à la naissance choisir de garder l'enfant. »

## EN DROIT

### I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES AU NOM DE L'ENFANT

45. Les requérants se plaignent au nom de l'enfant de l'impossibilité d'obtenir la reconnaissance de la filiation établie à l'étranger et des mesures d'éloignement et placement adoptées par les juridictions italiennes. Ils allèguent la violation des articles 6, 8 et 14 de la Convention, de la Convention de la Haye ainsi que de la Convention sur la protection des droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

46. Selon le Gouvernement, les requérants ne peuvent pas représenter l'enfant devant la Cour, au motif que celui-ci est déjà représenté au niveau national par un tuteur qui est intervenu dans la procédure devant les juridictions nationales. Nommé le 20 octobre 2011 par le tribunal pour mineurs de Campobasso et confirmé par la cour d'appel de Campobasso le 21 février 2012, le tuteur représente l'enfant et gère ses biens. En conclusion, la requête présentée au nom de l'enfant par les requérants, qui défendent leur propre intérêt et non celui de l'enfant, serait, pour cette partie, incompatible *ratione personae*.

47. Les requérants contestent la thèse du Gouvernement.

48. La Cour rappelle qu'il convient d'éviter une approche restrictive ou purement technique en ce qui concerne la représentation des enfants devant les organes de la Convention ; en particulier, il faut tenir compte des liens entre l'enfant concerné et ses « représentants », de l'objet et du but de la requête ainsi que de l'existence éventuelle d'un conflit d'intérêts (*Moretti et Benedetti c. Italie*, n° 16318/07, § 32, 27 avril 2010 ; voir aussi *S.D., D.P., et T. c. Royaume-Uni*, n° 23714/94, décision de la Commission du 20 mai 1996, non publiée).

49. En l'espèce, la Cour observe tout d'abord que les requérants n'ont aucun lien biologique avec l'enfant. Indépendamment de la question de savoir si le certificat de naissance établi en Russie a déployé des effets en Italie et lesquels, l'enfant a été placé sous

tutelle depuis le 20 octobre 2011 et a été représenté par le tuteur dans les procédures internes. La procédure visant la reconnaissance du lien de filiation en Italie n'a pas abouti et l'enfant a une nouvelle identité et un nouveau certificat de naissance. Les requérants ont été déboutés de la procédure visant l'adoption de l'enfant. La procédure visant à donner en adoption l'enfant à une autre famille est en cours, et l'enfant est déjà placé dans une famille d'accueil. Aucune procuration n'a été signée en faveur des requérants pour que les intérêts de l'enfant soient représentés par eux devant la Cour. Ceci implique que les requérants ne possèdent pas, d'un point de vue juridique, la qualité nécessaire pour représenter les intérêts du mineur dans le cadre d'une procédure judiciaire.

50. Dans ces circonstances, la Cour estime que les requérants n'ont pas qualité pour agir devant la Cour pour le compte de l'enfant (*Moretti et Benedetti*, précité, § 35). Cette partie de la requête doit donc être rejetée comme étant incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 §§ 3 et 4 de celle-ci.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION PAR LES REQUÉRANTS EN LEUR NOM

51. Les requérants allèguent que le refus par les autorités italiennes d'enregistrer le certificat de naissance délivré en Russie et les décisions d'éloignement de l'enfant adoptées par les juridictions nationales ont méconnu la Convention de la Haye conclue le 5 octobre 1961 et ont porté atteinte à leur vie privée et familiale telle que garantie par l'article 8 de la Convention. Ils allèguent en outre la violation de l'article 6, au motif que la procédure portant sur l'éloignement du mineur n'a pas été équitable.

52. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

53. Selon une jurisprudence constante, les Parties contractantes sont responsables en vertu de l'article 1 de la Convention de toutes les actions et omissions de leurs organes, que celles-ci découlent du droit interne ou d'obligations juridiques internationales. L'article 1 ne fait aucune distinction à cet égard entre les différents types de normes ou de mesures et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Parties contractantes à l'empire de la Convention. La Cour rappelle que la Convention ne doit pas être interprétée isolément mais de manière à se concilier avec les principes généraux du droit international. En vertu de l'article 33 § 3 c) de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, l'interprétation d'un traité doit se faire en tenant compte de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations avec les parties, en particulier de celles relatives à la protection internationale des droits de l'homme (voir, entre autres, *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, §§ 168-169, CEDH 2012). Ainsi, même si le droit d'obtenir la transcription d'un certificat de naissance étranger ne figure pas en tant que tel parmi les droits garantis par la Convention, la Cour va examiner la requête sous l'angle de la Convention dans le contexte des autres traités internationaux pertinents.

54. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour estime approprié d'examiner cette partie de la requête uniquement sous l'angle de l'article 8 de la Convention, lequel exige que le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte, comme il se doit, les intérêts protégés par cette disposition (*Moretti et Benedetti*, précité, § 49 ; *Havelka et autres c. République tchèque*, n° 23499/06, §§ 34-35, 21 juin 2007 ; *Kutzner c. Allemagne*, n° 46544/99, § 56, CEDH 2002-I ; *Wallová et Walla c. République tchèque*, n° 23848/04, § 47, 26 octobre 2006). L'article 8 de la Convention dispose ainsi dans ses parties pertinentes :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie (...) familiale (...).

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire (...) à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

## A. Sur la recevabilité

### 1. Sur l'exception tirée de l'article 34 de la Convention

55. Le Gouvernement excipe que les requérants ne peuvent pas agir devant la Cour au sens de l'article 34 de la Convention, car l'enfant a été mis sous tutelle.

56. Les requérants s'opposent à cette thèse.

57. La Cour doit examiner la question de savoir si les requérants peuvent ester en justice et s'ils peuvent se prétendre victimes des violations alléguées au sens de l'article 34 de la Convention. Elle note à cet égard que les juridictions italiennes ont reconnu la qualité pour agir en justice des requérants, étant donné que ceux-ci étaient les parents de l'enfant d'après le certificat de naissance russe, et qu'au moins initialement, les intéressés avaient l'autorité parentale sur l'enfant. Il s'ensuit que les requérants peuvent soulever leurs griefs devant la Cour au sens de l'article 34 de la Convention. L'exception du Gouvernement doit dès lors être rejetée.

### 2. Sur l'exception de non épuisement des voies de recours internes

58. Le Gouvernement a observé que les procédures nationales étaient pendantes. Il s'est référé en particulier à la procédure pénale ouverte à l'encontre des requérants et à la procédure se déroulant devant le tribunal pour mineurs de Campobasso. Invité par la suite (paragraphe 4 ci-dessus) à préciser s'il existait un remède efficace pour contester la décision de la cour d'appel de Campobasso ayant confirmé le refus de transcrire le certificat de naissance, et s'il existait un remède efficace pour contester la décision d'exclusion de la procédure du tribunal pour mineurs, le Gouvernement a répondu par l'affirmative. Toutefois, il n'a pas déposé de jurisprudence pertinente.

59. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

60. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes tels qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, §§ 65-69, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV). Elle se doit de décider si les requérants ont satisfait à cette condition.

61. La Cour relève en premier lieu que la procédure pénale ouverte à l'encontre des requérants était pendante au moment de l'introduction de la requête. Toutefois, elle note, d'une part, que les juridictions civiles ont adopté leurs décisions sans attendre l'issue de cette procédure, d'autre part, que les griefs des requérants ne visent pas la procédure pénale en tant que telle. Par conséquent, un problème de non-épuisement des voies de recours internes ne se pose pas sur ce point et la Cour considère que l'exception du Gouvernement n'est pas pertinente et doit être rejetée.

62. S'agissant de la procédure intentée par les requérants dans le but d'obtenir la transcription de l'acte de naissance de l'enfant, la Cour note que les requérants n'ont pas formé un pourvoi en cassation contre la décision de la cour d'appel de Campobasso ayant rejeté leur recours en date du 3 avril 2013. Le Gouvernement a affirmé l'existence et l'efficacité d'un tel pourvoi sans fournir de jurisprudence pertinente.

La Cour ne dispose donc pas de décisions rendues par la Cour de cassation dans des cas analogues, où l'enjeu serait également la reconnaissance d'un acte étranger contraire au droit national. Elle est toutefois convaincue que la situation dénoncée par les requérants aurait dû être soumise à l'appréciation de la Cour de cassation, qui est l'instance nationale susceptible d'interpréter la loi. Il s'ensuit que, sur ce point, les requérants n'ont pas satisfait à la condition d'épuisement des voies de recours internes.

Le grief tiré de l'impossibilité d'obtenir la transcription du certificat de naissance de l'enfant dans les registres de l'état civil doit dès lors être rejeté conformément à l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

63. S'agissant du grief tiré des mesures d'éloignement et mise sous tutelle de l'enfant, la Cour relève que la décision du tribunal pour mineurs de Campobasso du 20 octobre 2011 a été attaquée devant la cour d'appel de Campobasso. Cette dernière a rejeté le recours des requérants et a confirmé les mesures le 28 février 2012. Étant donné le caractère non définitif de ce type de décisions, il n'était pas possible de se pourvoir en cassation (paragraphe 41 ci-dessus).

La Cour estime dès lors que les requérants ont épuisé les voies de recours internes sur ce point. Elle constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

64. Quant à la décision prononcée par le tribunal pour mineurs de Campobasso le 5 juin 2013, ayant décrété que les intéressés ne pouvaient pas poursuivre la procédure concernant l'enfant dénommé Teodoro Campanelli car ils n'avaient plus la qualité pour agir, la Cour note que les requérants n'ont pas attaqué cette décision devant la cour d'appel et puis devant la Cour de cassation. Toutefois, au vu des circonstances de l'espèce, la Cour doute de l'efficacité de ces remèdes en l'espèce. En effet, la décision du tribunal pour mineurs en question a été prononcée environ vingt mois après le moment de l'éloignement de l'enfant. Ce dernier, considéré en état d'abandon à défaut de liens biologiques avec au moins un des requérants, avait été placé aux fins de l'adoption auprès d'une famille depuis au moins janvier 2013. Le tribunal pour mineurs était appelé à se prononcer sur l'adoption de l'enfant dans le cadre d'une autre procédure, ouverte entre-temps à l'égard de l'intéressé sous sa nouvelle identité, à laquelle les requérants n'avaient pas la possibilité de participer. De plus, le Gouvernement n'a fourni aucune décision montrant que dans un tel cas les recours disponibles auraient eu une chance raisonnable de succès. La Cour estime dès lors que même si des recours étaient ouverts contre la décision du tribunal pour mineurs du 5 avril 2013, les requérants n'étaient pas tenus de les épuiser (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, §§ 66-67, *Recueil* 1996-IV ; *Scordino c. Italie* (déc.), n° 36813/97, CEDH 2003-IV).

## **B. Sur le fond**

### *1. Arguments des parties*

65. Les requérants observent que le problème soulevé par la requête ne concerne ni la maternité de substitution, ni la procréation assistée, ni les liens génétiques entre parents et enfants ni, enfin, l'adoption. Le problème en cause est le refus de reconnaître un certificat de naissance délivré par les autorités russes compétentes et l'éloignement de l'enfant décidé par les autorités italiennes. Malgré l'impossibilité d'obtenir la reconnaissance de la filiation et malgré l'éloignement de l'enfant, les requérants ont l'autorité parentale sur ce dernier, même s'ils ne sont pas ses parents biologiques, et ce grâce au certificat de naissance, délivré par les autorités russes compétentes.

Le certificat litigieux est authentique, comme le prouve l'apostille, et, au nom de la sécurité juridique, il aurait dû être enregistré conformément à la Convention de la Haye sur l'apostille conclue le 5 octobre 1961. Il a été délivré conformément au droit russe, selon lequel il n'est pas nécessaire d'avoir un lien génétique pour établir un lien de filiation. L'origine de l'enfant a été établie par les autorités russes compétentes qui ont tenu compte de toutes les circonstances de sa naissance. L'avocat des requérants a soumis à cet égard un article rédigé par lui-même et publié dans « Open Access Scientific Reports ». Il ressort de cet article que la donation de gamètes et d'embryons est permise en Russie, même au niveau commercial. La maternité subrogée à des fins commerciales n'est pas interdite non plus. Il est donc possible en Russie d'acheter des gamètes auprès d'une banque (*IVF clinic's database*) ; de cette façon les gamètes achetés par les parents potentiels deviennent « leurs » gamètes, ce qui leur permettra d'être considérés comme parents.

Les requérants n'ont jamais commis d'infractions en Russie. Ils n'en ont pas commis non plus en Italie. Ils étaient libres de passer la frontière et d'aller là où la législation permet la fécondation *in vitro* hétérologue. En prétendant, à tort et sans fournir de raisons valables, que le certificat de naissance était faux, les autorités italiennes ont agi illégalement. Le seul critère qui aurait dû guider les autorités italiennes dans leurs décisions devait être l'intérêt de l'enfant : celui de pouvoir rester auprès des requérants.

66. Le Gouvernement fait observer qu'en délivrant les documents de voyage permettant à l'enfant de partir en Italie, le Consulat italien de Moscou a respecté ses obligations internationales. L'apostille apposée sur le certificat de naissance russe n'empêchait toutefois pas les autorités italiennes de vérifier la véracité du contenu du dossier lié à la naissance de l'enfant. Le droit italien trouve à s'appliquer en l'espèce. L'article 18 du DPR n° 396/2000 appelle les autorités italiennes à vérifier si l'acte de naissance est contraire ou non à l'ordre public interne et donc s'il est apte ou pas à être transcrit dans les registres de l'état civil. La filiation se détermine au sens de l'article 33 de la loi sur le droit international privé. Les juridictions nationales ont prouvé l'absence de tout lien biologique entre les requérants et l'enfant. Il s'agit donc d'un certificat de naissance faux dans son contenu. À supposer qu'il y ait eu une ingérence dans la vie privée et familiale des requérants, celle-ci est conforme à l'article 8 de la Convention car elle repose sur une base légale, elle répond au but de protéger l'enfant et est nécessaire dans une société démocratique. Étant donné l'agrément qu'ils avaient obtenu, les requérants auraient pu adopter un enfant, d'autant plus que l'accord bilatéral conclu entre l'Italie et la Russie le 6 novembre 2008 a permis 781 adoptions régulières dans la seule année 2011. Le Gouvernement fait enfin observer qu'il n'y a pas de consensus européen en matière de gestation pour autrui.

## 2. *Appréciation par la Cour*

### a) **Sur l'applicabilité de l'article 8 de la Convention**

67. Conformément à sa jurisprudence, la Cour relève que la question de l'existence ou de l'absence d'une vie familiale est d'abord une question de fait, qui dépend de l'existence de liens personnels étroits (*Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, § 31, Série A n° 31 ; *K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, § 150, CEDH 2001-VII). La notion de « famille » visée par l'article 8 ne se borne pas aux seules relations fondées sur le mariage, mais peut englober d'autres liens « familiaux » *de facto*, lorsque les parties cohabitent en dehors de tout lien marital et une relation a suffisamment de constance (*Kroon et autres c. Pays-Bas*, 27 octobre 1994, § 30, série A n° 297-C ; *Johnston et autres c. Irlande*, 18 décembre 1986, § 55, série A n° 112 ; *Keegan c. Irlande*, 26 mai 1994, § 44, série A n° 290 ; *X, Y et Z c. Royaume-Uni*, 22 avril 1997, § 36, *Recueil* 1997-II). Par ailleurs, les dispositions de l'article 8 ne garantissent ni le droit de fonder une famille ni le droit d'adopter (*E.B. c. France* [GC], n° 43546/02, § 41, 22 janvier 2008). Le droit au respect d'une « vie familiale » ne protège pas le simple désir de fonder une famille ; il présuppose l'existence d'une famille (*Marckx*, précité, § 31), voire au minimum d'une relation potentielle qui aurait pu se développer, par exemple, entre un père naturel et un enfant né hors mariage (*Nylund c. Finlande* (déc.), n° 27110/95, CEDH 1999-VI), d'une relation née d'un mariage non fictif, même si une vie familiale ne se trouvait pas encore pleinement établie (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 62, série A n° 94), ou encore d'une relation née d'une adoption légale et non fictive (*Pini et autres c. Roumanie*, n°s 78028/01 et 78030/01, § 148, CEDH 2004-V).

68. La Cour note que le cas d'espèce présente des similitudes avec l'affaire *Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg* (n° 76240/01, 28 juin 2007). Dans l'affaire luxembourgeoise il était question de l'impossibilité d'obtenir la reconnaissance au Luxembourg de la décision judiciaire péruvienne prononçant l'adoption plénière d'une requérante au profit d'une deuxième requérante. La Cour a reconnu l'existence d'une vie familiale malgré l'absence de reconnaissance de l'adoption, en prenant en compte le fait que des liens familiaux *de facto*

existaient depuis plus de dix ans entre les requérantes et que la deuxième se comportait à tous égards comme la mère de la mineure.

Dans une autre affaire (*Moretti et Benedetti*, précitée, §§ 50-52), il était question d'un couple marié de requérants qui avaient accueilli un enfant âgé d'un mois dans leur famille. Ils avaient passé dix-neuf mois avec lui avant que les juridictions italiennes ne décident de placer l'enfant auprès d'une autre famille aux fins d'adoption. La Cour a également conclu à l'existence d'une vie familiale *de facto*, confirmée entre autres par les expertises conduites sur la famille, malgré l'absence de tout rapport juridique de parenté (§§ 50-52).

69. En l'espèce, les requérants se sont vu refuser la transcription de l'acte de naissance russe qui avait établi la filiation. Ce certificat n'ayant pas été reconnu en droit italien, il n'a pas fait naître un rapport juridique de parenté à proprement parler, même si les requérants ont eu, au moins initialement, l'autorité parentale sur l'enfant, comme le prouve la demande de suspension de l'autorité parentale introduite par le curateur. La Cour se doit dès lors de prendre en compte les liens familiaux *de facto*. À cet égard, elle relève que les requérants ont passé avec l'enfant les premières étapes importantes de sa jeune vie : six mois en Italie, à partir du troisième mois de vie de l'enfant. Avant cette période, la requérante avait déjà passé quelques semaines avec lui en Russie. Même si la période en tant que telle est relativement courte, la Cour estime que les requérants se sont comportés à l'égard de l'enfant comme des parents et conclut à l'existence d'une vie familiale *de facto* entre les requérants et l'enfant. Il s'ensuit que l'article 8 de la Convention s'applique en l'espèce.

70. À titre surabondant, la Cour note que, dans le cadre de la procédure engagée pour obtenir la reconnaissance de la filiation, le requérant s'est soumis à un test ADN. Il est vrai qu'aucun lien génétique n'a été établi entre le requérant et l'enfant (*a contrario*, *Keegan*, précité, § 45). Toutefois, la Cour rappelle que l'article 8 protège non seulement la « vie familiale », mais aussi la « vie privée ». Cette dernière inclut, dans une certaine mesure, le droit pour l'individu de nouer des relations avec ses semblables (*mutatis mutandis*, *Niemietz c. Allemagne*, 16 décembre 1992, § 29, série A n° 251-B). Il semble d'ailleurs n'y avoir aucune raison de principe de considérer la notion de vie privée comme excluant l'établissement d'un lien juridique entre un enfant né hors mariage et son géniteur (*Mikulić c. Croatie*, n° 53176/99, § 53, CEDH 2002-I). La Cour a déjà déclaré que le respect de la vie privée exige que chacun puisse établir les détails de son identité d'être humain et que le droit d'un individu à de telles informations est essentiel du fait de leurs incidences sur la formation de la personnalité (*Gaskin c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, § 39, série A n° 160). En l'espèce, le requérant a cherché, par la voie judiciaire, à établir s'il était géniteur. Sa demande de reconnaissance de la filiation légalement établie à l'étranger s'est donc doublée d'une quête de la vérité biologique, visant à déterminer ses liens avec l'enfant. En conséquence, il existait une relation directe entre l'établissement de la filiation et la vie privée du requérant. Il s'ensuit que les faits de la cause tombent sous l'empire de l'article 8 de la Convention (*Mikulić*, précité, § 55).

#### **b) Sur l'observation de l'article 8 de la Convention**

71. En l'espèce, les requérants se sont vu refuser, de la part du tribunal pour mineurs de Campobasso et de la cour d'appel de Campobasso, la reconnaissance de la filiation établie à l'étranger et ont été frappés par les décisions judiciaires ayant conduit à l'éloignement et à la prise en charge de l'enfant. Aux yeux de la Cour cette situation s'analyse en une ingérence dans les droits garantis par l'article 8 de la Convention (*Wagner et J.M.W.L.*, précité, § 123). Pareille ingérence méconnaît l'article 8 sauf si elle remplit les conditions cumulatives d'être prévue par la loi, de poursuivre un but légitime, et d'être nécessaire dans une société démocratique. La notion de nécessité implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime recherché (*Gnahoré c. France*, n° 40031/98, § 50, CEDH 2000-IX ; *Pontes c. Portugal*, n° 19554/09, § 74, 10 avril 2012).

72. S'agissant de la question de savoir si cette ingérence était « prévue par la loi », la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 5 de la Convention de la Haye de 1961, le seul effet de l'apostille est celui de certifier l'authenticité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. Il ressort du rapport explicatif de ladite Convention que l'apostille n'atteste pas la véracité du contenu de l'acte sous-jacent. Cette limitation des effets juridiques découlant de la Convention de la Haye a pour but de préserver le droit des États signataires d'appliquer leurs propres règles en matière de conflits de lois lorsqu'ils doivent décider du poids à attribuer au contenu du document apostillé. En l'espèce, les juridictions italiennes ne se sont pas basées sur le certificat de naissance étranger mais elles ont opté pour l'application du droit italien s'agissant du lien de filiation. En fait, l'application des lois italiennes qui a été faite en l'espèce par le tribunal pour mineurs découle de la règle des conflits des lois selon laquelle la filiation est déterminée par la loi nationale de l'enfant au moment de la naissance. En l'espèce, compte tenu de ce que l'enfant est issu de gamète de donneurs inconnus, la nationalité de l'enfant n'était pas établie. Dans cette situation, la Cour estime que l'application du droit italien par les juridictions nationales ayant abouti au constat que l'enfant était en état d'abandon ne saurait passer comme étant arbitraire. Enfin, la Cour relève que les mesures à l'égard de l'enfant prises par le tribunal pour mineurs et confirmées par la cour d'appel de Campobasso s'appuient sur les dispositions de droit interne.

Il s'ensuit que l'ingérence – fondée en particulier sur les articles pertinents de la loi sur le droit international privé et de la loi sur l'adoption internationale – était « prévue par la loi ».

73. S'agissant du but légitime, aux yeux de la Cour, il n'y a pas lieu de douter que les mesures prises à l'égard de l'enfant tendaient à la « défense de l'ordre », dans la mesure où la conduite des requérants se heurtait à la loi sur l'adoption internationale et le recours aux techniques de reproduction assistée hétérologue était, à l'époque des faits, interdit. En outre, les mesures en question visaient la protection des « droits et libertés » de l'enfant.

74. Pour apprécier la « nécessité » des mesures litigieuses « dans une société démocratique », la Cour examine, à la lumière de l'ensemble de l'affaire, si les motifs invoqués pour les justifier sont pertinents et suffisants aux fins du paragraphe 2 de l'article 8. Dans les affaires délicates et complexes, la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales compétentes varie selon la nature des questions en litige et la gravité des intérêts en jeu. Si les autorités jouissent d'une grande latitude en matière d'adoption (*Wagner et J.M.W.L.*, précité, § 127) ou pour apprécier la nécessité de prendre en charge un enfant, en particulier lorsqu'il y a urgence, la Cour doit néanmoins avoir acquis la conviction que dans l'affaire en question, il existait des circonstances justifiant le retrait de l'enfant. Il incombe à l'État défendeur d'établir que les autorités ont évalué avec soin l'incidence qu'aurait sur les parents et l'enfant la mesure d'adoption, ainsi que d'autres solutions que la prise en charge de l'enfant avant de mettre une pareille mesure à exécution (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, § 166, CEDH 2001-VII ; *Kutzner*, précité, § 67).

75. Dans la présente affaire, la question est de savoir si l'application faite en l'espèce des dispositions législatives a ménagé un juste équilibre entre l'intérêt public et les intérêts privés en jeu, fondés sur le droit au respect de la vie privée et familiale. Ce faisant, elle doit avoir égard au principe essentiel selon lequel, chaque fois que la situation d'un enfant est en cause, l'intérêt supérieur de celui-ci doit primer (*Wagner et J.M.W.L.*, précité, §§ 133-134 ; *Mennesson c. France*, n° 65192/11, § 81, CEDH 2014 (extraits) ; *Labassee c. France*, n° 65941/11, § 60, 26 juin 2014).

76. La Cour relève qu'en l'espèce il y a l'absence avérée de liens génétiques entre l'enfant et les requérants. Ensuite, la loi russe ne précise pas si entre les futurs parents et l'enfant à naître il faut un lien biologique. En outre, les requérants n'ont pas argué devant les juridictions nationales que le droit russe n'exigeait pas un lien génétique avec au moins un des futurs parents pour parler de gestation pour autrui. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de comparer la législation des États membres afin de voir si,

en matière de gestation pour autrui, la situation se trouve à un stade avancé d'harmonisation en Europe. En effet, la Cour est confrontée à un dossier dans lequel une société russe – pour laquelle travaille l'avocat qui représente les requérants à Strasbourg – a encaissé une somme d'argent des requérants ; elle a acheté des gamètes de donneurs inconnus ; elle a trouvé une mère porteuse et lui a fait implanter les embryons ; elle a remis l'enfant aux requérants ; elle les a aidés à obtenir le certificat de naissance. Pour mieux expliquer ce processus, l'avocat en question a indiqué qu'il était tout à fait possible de contourner l'exigence d'avoir un lien génétique avec un des futurs parents en achetant les embryons, qui deviennent ainsi « ses » embryons. Indépendamment de toute considération éthique quant aux agissements de la société Rosjurconsulting, les conséquences de ces agissements ont été très lourdes pour les requérants, surtout si l'on prend en compte le fait que le requérant était certain d'être le père biologique de l'enfant et qu'à ce jour il n'a pas été démontré qu'il n'était pas de bonne foi.

77. L'application du droit national a eu pour conséquence la non reconnaissance de la filiation établie à l'étranger, au motif que les requérants n'avaient pas un lien génétique avec l'enfant. La Cour ne néglige pas les aspects émotionnels de ce dossier où il a été question, pour les requérants, de constater leur incapacité à procréer ; de demander l'agrément pour adopter ; une fois l'agrément obtenu en décembre 2006, d'attendre pendant des années de pouvoir adopter en faisant face à la pénurie d'enfants adoptables ; de nourrir un espoir lorsqu'en 2010, les requérants se sont résolus à souscrire un contrat avec Rosjurconsulting et lorsqu'ils ont appris la naissance de l'enfant ; de sombrer dans le désespoir lorsqu'ils ont appris que le requérant n'était pas le père biologique de l'enfant.

Les juridictions nationales ont examiné l'argument du requérant selon lequel il y avait eu une erreur à la clinique russe car son liquide séminal n'avait pas été utilisé. Elles ont toutefois estimé que la bonne foi de l'intéressé ne pouvait pas créer le lien biologique qui faisait défaut.

Selon la Cour, en faisant une application stricte du droit national pour déterminer la filiation et en passant outre le statut juridique créé à l'étranger, les juges nationaux n'ont pas pris une décision déraisonnable (*a contrario*, *Wagner et J.M.W.L.* précité, § 135).

78. Il reste néanmoins à savoir si, dans une telle situation, les mesures prises à l'égard de l'enfant – notamment son éloignement et sa mise sous tutelle – peuvent passer pour des mesures proportionnées, à savoir si l'intérêt de l'enfant a été pris en compte de manière suffisante par les autorités italiennes.

79. La Cour note à cet égard que le tribunal pour mineurs de Campobasso a estimé que l'enfant était sans environnement familial adéquat aux termes de la loi sur l'adoption internationale. Pour parvenir à cette conclusion, les juges nationaux ont pris en compte le fait que l'enfant était né de parents biologiques inconnus et que la mère porteuse avait renoncé à lui. Ils ont ensuite attaché une grande importance à la situation d'illégalité dans laquelle les requérants versaient : ces derniers avaient amené l'enfant en Italie en faisant croire qu'il s'agissait de leur fils et avaient ainsi violé le droit italien, en particulier la loi sur l'adoption internationale et la loi sur la reproduction assistée. Ils ont en outre déduit du fait que les requérants s'étaient adressés à Rosjurconsulting une volonté de court-circuiter la loi sur l'adoption malgré l'agrément obtenu et ont estimé que cette situation résultait d'un désir narcissique du couple ou que l'enfant était destiné à résoudre des problèmes du couple. Dès lors on pouvait douter de leurs capacités affective et éducative. Il était donc nécessaire de mettre un terme à cette situation en éloignant l'enfant du domicile des requérants et de supprimer toute possibilité de contact avec lui. La perspective suivie par les juridictions nationales répondait manifestement au besoin de mettre un terme à la situation d'illégalité.

80. Selon la Cour, la référence à l'ordre public ne saurait toutefois passer pour une carte blanche justifiant toute mesure, car l'obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant incombe à l'État indépendamment de la nature du lien parental, génétique ou autre. À cet égard, la Cour rappelle que dans l'affaire *Wagner et J.M.W.L.* précitée, les autorités luxembourgeoises n'avaient pas reconnu la filiation établie à l'étranger au motif que celle-ci se heurtait à l'ordre public ; cependant, elles n'avaient adopté aucune mesure visant



l'éloignement du mineur ou l'interruption de la vie familiale. En effet, l'éloignement de l'enfant du contexte familial est une mesure extrême à laquelle on ne devrait avoir recours qu'en tout dernier ressort. Pour qu'une mesure de ce type se justifie, elle doit répondre au but de protéger l'enfant confronté à un danger immédiat pour celui-ci (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], n<sup>os</sup> 39221/98 et 41963/98, § 148, CEDH 2000-VIII ; *Neulinger et Shuruk c. Suisse* [GC], n<sup>o</sup> 41615/07, § 136, CEDH 2010 ; *Y.C. c. Royaume-Uni*, n<sup>o</sup> 4547/10, §§ 133-138, 13 mars 2012 ; *Pontes c. Portugal*, n<sup>o</sup> 19554/09, §§ 74-80, 10 avril 2012). Le seuil établi dans la jurisprudence est très élevé, et la Cour estime utile de rappeler les passages suivants tirés de l'arrêt *Pontes* précité :

« § 74. La Cour rappelle que, pour un parent et son enfant, être ensemble représente un élément fondamental de la vie familiale (*Kutzner*, précité, § 58) et que des mesures internes qui les en empêchent constituent une ingérence dans le droit protégé par l'article 8 de la Convention (*K. et T. c. Finlande* [GC], n<sup>o</sup> 25702/94, § 151, CEDH 2001-VII). Pareille ingérence méconnaît l'article 8 sauf si, « prévue par la loi », elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du second paragraphe de cette disposition et est « nécessaire, dans une société démocratique » pour les atteindre. La notion de « nécessité » implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime recherché (*Couillard Maugery c. France*, n<sup>o</sup> 64796/01, § 237, 1<sup>er</sup> juillet 2004).

§ 75. Si l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il met de surcroît à la charge de l'État des obligations positives inhérentes au « respect » effectif de la vie familiale. Ainsi, là où l'existence d'un lien familial se trouve établie, l'État doit en principe agir de manière à permettre à ce lien de se développer et prendre les mesures propres à réunir le parent et l'enfant concernés (voir, par exemple, *Eriksson c. Suède*, 22 juin 1989, § 71, série A n<sup>o</sup> 156 ; *Olsson c. Suède* (n<sup>o</sup> 2), 27 novembre 1992, § 90, série A n<sup>o</sup> 250 ; *Ignaccolo-Zenide c. Roumanie*, n<sup>o</sup> 31679/96, § 94, CEDH 2000-I ; *Gnahoré c. France*, n<sup>o</sup> 40031/98, § 51, CEDH 2000-IX et, dernièrement, *Neulinger et Shuruk c. Suisse* [GC], n<sup>o</sup> 41615/07, § 140, CEDH 2010). La frontière entre les obligations positives et négatives de l'État au titre de l'article 8 ne se prête pas à une définition précise ; les principes applicables sont néanmoins comparables. En particulier, dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents - ceux de l'enfant, ceux des deux parents et ceux de l'ordre public - (*Maumousseau et Washington c. France*, n<sup>o</sup> 93388/05, § 62, CEDH 2007-XIII), en tenant compte toutefois de ce que l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer la considération déterminante (dans ce sens *Gnahoré*, précité, § 59, CEDH 2000-IX), pouvant, selon sa nature et sa gravité, l'emporter sur celui des parents (*Sahin c. Allemagne* [GC], n<sup>o</sup> 30943/96, § 66, CEDH 2003-VIII). L'intérêt de ces derniers, notamment à bénéficier d'un contact régulier avec l'enfant, reste néanmoins un facteur dans la balance des différents intérêts en jeu (*Haase c. Allemagne*, n<sup>o</sup> 11057/02, § 89, CEDH 2004-III (extraits), ou *Kutzner c. Allemagne*, précité, § 58). Dans les deux hypothèses, l'État jouit d'une certaine marge d'appréciation (voir, par exemple, *W., B. et R. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987, série A n<sup>o</sup>121, §§ 60 et 61, et *Gnahoré*, précité, § 52). La Cour n'a point pour tâche de se substituer aux autorités internes pour régler la prise en charge d'enfants par l'administration publique et les droits des parents de ces enfants, mais d'apprécier sous l'angle de la Convention les décisions qu'elles ont rendues dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation (*Hokkanen c. Finlande*, 23 septembre 1994, § 55, série A n<sup>o</sup> 299-A).

§ 76. La Cour rappelle que, si l'article 8 ne renferme aucune condition explicite de procédure, le processus décisionnel lié aux mesures d'ingérence doit être équitable et propre à respecter les intérêts protégés par cette disposition. Il échet dès lors de déterminer, en fonction des circonstances de chaque espèce et notamment de la gravité des mesures à prendre, si les parents ont pu jouer dans le processus décisionnel, considéré comme un tout, un rôle assez grand pour leur accorder la protection requise de leurs intérêts. Dans la négative, il y a manquement au respect de leur vie familiale et l'ingérence résultant de la décision ne saurait passer pour « nécessaire » au sens de l'article 8 (*W. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987, § 64, série A n<sup>o</sup> 121).

§ 77. Pour apprécier la « nécessité » de la mesure litigieuse « dans une société démocratique », la Cour considérera si, à la lumière de l'ensemble de l'affaire, les motifs invoqués à l'appui de celle-ci étaient pertinents et suffisants aux fins du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention. À cette fin, elle tiendra compte du fait que l'éclatement d'une famille constitue une ingérence très grave ; une telle mesure doit donc reposer sur des considérations inspirées par l'intérêt de l'enfant et ayant assez de poids et de solidité (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos 39221/98 et 41963/98, § 148, CEDH 2000-VIII).

§ 78. Si les autorités jouissent d'une grande latitude pour apprécier en particulier la nécessité de prendre en charge un enfant, il lui faut en revanche exercer un contrôle plus rigoureux sur les restrictions supplémentaires, comme celles apportées par les autorités au droit de visite des parents, et sur les garanties destinées à assurer la protection effective du droit des parents et des enfants au respect de leur vie familiale.

Ces restrictions supplémentaires comportent le risque d'amputer les relations familiales entre les parents et un jeune enfant (*Gnahoré* précité, § 54, et *Sahin c. Allemagne* [GC], n°30943/96, § 65, CEDH 2003-VIII).

§ 79. D'un côté, il est certain que garantir aux enfants une évolution dans un environnement sain relève de cet intérêt et que l'article 8 ne saurait en aucune manière autoriser un parent à voir prendre des mesures préjudiciables à la santé et au développement de ses enfants (*Sahin* précité, § 66). De l'autre côté, il est clair qu'il est tout autant dans l'intérêt de l'enfant que les liens entre lui et sa famille soient maintenus, sauf dans les cas où celle-ci s'est montrée particulièrement indigne : briser ce lien revient à couper l'enfant de ses racines. Il en résulte que l'intérêt de l'enfant commande que seules des circonstances tout à fait exceptionnelles puissent conduire à une rupture du lien familial, et que tout soit mis en œuvre pour maintenir les relations personnelles et, le cas échéant, le moment venu, « reconstituer » la famille (*Gnahoré* précité, § 59).

§ 80. La Cour rappelle par ailleurs que, dans les affaires touchant la vie familiale, le passage du temps peut avoir des conséquences irrémédiables sur les relations entre l'enfant et le parent qui ne vit pas avec lui. En effet, la rupture de contact avec un enfant très jeune peut conduire à une altération croissante de sa relation avec son parent (*Ignaccolo-Zenide c. Roumanie*, précité, § 102 ; *Maire c. Portugal*, n° 48206/99, § 74, CEDH 2003-VI). »

La Cour estime utile de rappeler également les passages suivants tirés de l'arrêt Zhou (*Zhou c. Italie*, n° 33773/11, §§ 55-56, 21 janvier 2014) :

« § 55 La Cour rappelle que dans des cas si délicats et complexes, la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales compétentes varie selon la nature des questions en litige et la gravité des intérêts en jeu. Si les autorités jouissent d'une grande latitude pour apprécier la nécessité de prendre en charge un enfant, en particulier lorsqu'il y a urgence, la Cour doit néanmoins avoir acquis la conviction que dans l'affaire en question, il existait des circonstances justifiant le retrait de l'enfant. Il incombe à l'État défendeur d'établir que les autorités ont évalué avec soin l'incidence qu'aurait sur les parents et l'enfant la mesure d'adoption, ainsi que d'autres solutions que la prise en charge de l'enfant avant de mettre une pareille mesure à exécution (*K. et T. c. Finlande* [GC], précité, § 166; *Kutzner c. Allemagne*, précité, § 67, CEDH 2002-I).

§ 56 À la différence d'autres affaires que la Cour a eu l'occasion d'examiner, l'enfant de la requérante en l'espèce n'avait pas été exposée à une situation de violence ou de maltraitance physique ou psychique (voir, *a contrario*, *Dewinne c. Belgique* (déc.), n° 56024/00, 10 mars 2005; *Zakharova c. France* (déc.), n°57306/00, 13 décembre 2005), ni à des abus sexuels (voir, *a contrario*, *Covezzi et Morselli c. Italie*, n° 52763/99, § 104, 9 mai 2003). La Cour rappelle avoir conclu à la violation dans l'affaire *Kutzner c. Allemagne*, (§ 68, précité) dans laquelle les tribunaux avaient retiré l'autorité parentale aux requérants après avoir constaté un déficit affectif de ces-derniers, et a déclaré la non violation de l'article 8 dans l'affaire *Aune c. Norvège*, (n°52502/07, 28 octobre 2010), où la Cour avait relevé que l'adoption du mineur n'avait en fait pas empêché la requérante de continuer à entretenir une relation personnelle avec l'enfant et n'avait pas eu pour conséquences de couper l'enfant de ses racines. Elle a également constaté la violation de l'article 8 dans une affaire (*Saviny c. Ukraine*, n 39948/06, 18 décembre 2008) où le placement des enfants des requérants avait été justifié en raison de leur incapacité de garantir des conditions de vie adéquates (le manque de moyens financiers et de qualités personnelles des intéressés mettaient en péril la vie, la santé et l'éducation morale des enfants). Au demeurant, dans une affaire où le placement des enfants avait été ordonné en raison d'un déséquilibre psychique des parents, la Cour a conclu à la non violation de l'article 8 en tenant en compte également de ce que le lien entre les parents et les enfants n'avait été coupé (*Couillard Maugery c. France*, précité). »

81. La Cour reconnaît que la situation qui se présentait aux juges nationaux en l'espèce était délicate. En effet, de graves soupçons pesaient sur les requérants. Au moment où le tribunal pour mineurs a décidé d'éloigner l'enfant des requérants, il a pris en compte le préjudice certain qu'il subirait mais, vu la courte période qu'il avait passée avec eux et son bas âge, il a estimé que l'enfant surmonterait ce moment difficile de sa vie. Cependant la Cour estime que les conditions pouvant justifier le recours aux mesures litigieuses n'étaient pas remplies, et ce pour les raisons suivantes.

82. Tout d'abord, le seul fait que l'enfant aurait développé un lien affectif plus fort vis-à-vis de ses parents d'intention pour le cas où il serait resté auprès d'eux ne suffit pas pour justifier son éloignement.

83. Ensuite, s'agissant de la procédure pénale ouverte à l'encontre des requérants, la Cour note d'emblée que la cour d'appel de Campobasso avait estimé qu'il n'était pas nécessaire d'en attendre l'issue car la responsabilité pénale des intéressés ne jouait aucun rôle (paragraphe 25 ci-dessus), de sorte que les soupçons pesant sur les intéressés ne suffisaient pas

non plus pour justifier les mesures litigieuses. Aux yeux de la Cour, il n'est en tout cas pas possible de spéculer sur l'issue de la procédure pénale. En outre, seulement en cas de condamnation pour l'infraction prévue à l'article 72 de la loi sur l'adoption les requérants seraient devenus légalement incapables d'adopter ou accueillir l'enfant en placement.

84. À ce dernier égard, la Cour relève que les requérants, jugés aptes à adopter en décembre 2006 au moment où ils reçurent l'agrément (paragraphe 12 ci-dessus), ont été jugés incapables d'éduquer et aimer l'enfant au seul motif qu'ils avaient contourné la loi sur l'adoption, sans qu'une expertise ait été ordonnée par les tribunaux.

85. Enfin, la Cour note que l'enfant a reçu une nouvelle identité seulement en avril 2013, ce qui signifie qu'il était inexistant pendant plus de deux ans. Or, il est nécessaire qu'un enfant ne soit pas désavantagé du fait qu'il a été mis au monde par une mère porteuse, à commencer par la citoyenneté ou l'identité qui revêtent une importance primordiale (voir l'article 7 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, 1577 Recueil des Traités 3).

86. Compte tenu de ces éléments, la Cour n'est pas convaincue du caractère adéquat des éléments sur lesquels les autorités se sont appuyées pour conclure que l'enfant devait être pris en charge par les services sociaux. Il en découle que les autorités italiennes n'ont pas préservé le juste équilibre devant régner entre les intérêts en jeu.

87. En conclusion, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

88. Compte tenu de ce que l'enfant a certainement développé des liens affectifs avec la famille d'accueil chez laquelle il a été placé début 2013, le constat de violation prononcé dans la cause des requérants ne saurait donc être compris comme obligeant l'État à remettre le mineur aux intéressés.

### III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS

89. Les requérants allèguent enfin que la non reconnaissance du lien de filiation établi à l'étranger constitue une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, et de l'article 1 du protocole n° 12.

La Cour relève d'emblée qu'à ce jour, l'Italie n'a pas ratifié le Protocole n° 12, de sorte que ce grief est incompatible *ratione personae* et doit être rejeté conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention. Cette partie de la requête doit dès lors être examinée sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention. L'article 14 de la Convention dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

90. Dans la mesure où cette partie de la requête se rapporte au refus de transcrire le certificat de naissance dans les registres de l'état civil, la Cour estime que – tout comme le grief tiré de l'article 8 de la Convention invoqué isolément (voir paragraphe 62 ci-dessus) elle doit être rejetée pour non épuisement des voies de recours internes, conformément à l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

91. Pour autant que cette partie de la requête concerne les mesures adoptées à l'égard de l'enfant, la Cour rappelle que, dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention, l'article 14 interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables (*Mazurek c. France*, n° 34406/97, § 46, CEDH 2000-II). Une distinction est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (*Mazurek* précité, § 48). Après examen du dossier, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des dispositions invoquées. Il s'ensuit que cette partie de la requête est

manifestement mal fondée et doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

#### IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

92. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

##### **A. Dommage**

93. Les requérants sollicitent le versement de 100 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral.

94. Le Gouvernement s'oppose au versement de toute somme et insiste pour le rejet de la requête. En tout état de cause, le dommage n'a pas été démontré et l'enfant a le droit de vivre dans un environnement familial « légitime et tranquille ».

95. Statuant en équité, la Cour accorde 20 000 EUR conjointement aux requérants.

##### **B. Frais et dépens**

96. Les requérants demandent 29 095 EUR pour le remboursement des frais exposés devant les juridictions nationales et dans la procédure à Strasbourg.

97. Le Gouvernement s'oppose au versement de toute somme.

98. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour estime raisonnable la somme de 10 000 EUR tous frais confondus et l'accorde conjointement aux requérants.

##### **C. Intérêts moratoires**

99. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

#### PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable quant au grief soulevé par les requérants en leur nom et tiré de l'article 8 de la Convention au sujet des mesures adoptées à l'égard de l'enfant et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux,
  - a) que l'État défendeur doit verser conjointement aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
    - i) 20 000 EUR (vingt mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;

- ii) 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants, pour frais et dépens ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 27 janvier 2015, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith  
Greffier

Işıl Karakaş  
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée des juges Raimondi et Spano.

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

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE DES JUDGES RAIMONDI AND SPANO

1. Avec tout le respect que nous devons à nos collègues de la majorité, nous ne pouvons partager leur avis d'après lequel l'article 8 de la Convention aurait été violé en l'espèce.

2. Nous pouvons accepter, mais avec une certaine hésitation et sous réserve des remarques qui suivent, les conclusions de la majorité selon lesquelles l'article 8 de la Convention est applicable en l'espèce (paragraphe 69 de l'arrêt) et il y a eu ingérence dans les droits des requérants.

3. En effet, la vie familiale (ou vie privée) de facto des requérants avec l'enfant se fondait sur un lien ténu, en particulier si l'on tient compte de la période très brève au cours de laquelle ils en auraient eu la garde. Nous estimons que la Cour, dans des situations telles que celle à laquelle elle était confrontée dans cette affaire, doit prendre en compte les circonstances dans lesquelles l'enfant a été placé sous la garde des personnes concernées dans son examen de la question de savoir si une vie familiale de facto a été développée ou pas. Nous soulignons que l'article 8 § 1 ne peut pas, à notre avis, être interprété comme consacrant une « vie familiale » entre un enfant et des personnes dépourvues de tout lien biologique avec celui-ci dès lors que les faits, raisonnablement mis au clair, suggèrent que l'origine de la garde est fondée sur un acte illégal en contravention de l'ordre public. En tout cas, nous estimons que les considérations liées à une éventuelle illégalité à l'origine de l'établissement d'une vie familiale de facto doivent entrer en ligne de compte dans l'analyse de la proportionnalité qui s'impose dans le contexte de l'article 8.

4. Cela dit, il faut constater que les requérants se sont vu refuser, tant de la part du tribunal pour mineurs de Campobasso que de la part du registre de l'état civil et de la cour d'appel de Campobasso, la reconnaissance du certificat de naissance délivré par les autorités russes compétentes et ont été frappés par les décisions judiciaires ayant conduit à l'éloignement et à la prise en charge de l'enfant. Cette situation s'analyse en une ingérence dans les droits garantis par l'article 8 de la Convention (*Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg*, no 76240/01, 28 juin 2007, § 123).

5. À notre avis, cette ingérence était prévue par la loi, poursuivait un but légitime et était nécessaire dans une société démocratique.

6. Quant à la question de savoir si cette ingérence était « prévue par la loi » et poursuivait un « but légitime » nous souscrivons à l'analyse de la majorité (paragraphe 72-73 de l'arrêt).

7. En outre, à notre avis, l'application faite en l'espèce des dispositions législatives a ménagé un juste équilibre entre l'intérêt public et les intérêts privés concurrents en jeu, fondés sur le droit au respect de la vie privée et familiale.

8. En l'espèce, il y a d'abord l'absence avérée de liens génétiques entre l'enfant et les requérants. Ensuite, la loi russe ne précise pas s'il faut un lien biologique entre les futurs parents et l'enfant à naître. En outre, les requérants n'ont pas soutenu devant les juridictions nationales qu'en droit russe l'existence d'un lien génétique avec au moins un des futurs parents n'était pas nécessaire pour parler de gestation pour autrui. Compte tenu de ces éléments, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de comparer les législations des différents États membres afin de voir si, en matière de gestation pour autrui, la situation se trouve à un stade avancé d'harmonisation en Europe. En effet, nous sommes confrontés à un dossier dans lequel une société russe – pour laquelle travaille l'avocat qui représente les requérants à Strasbourg – a encaissé une somme d'argent des requérants ; elle a acheté des gamètes de donneurs inconnus ; elle a trouvé une mère porteuse et lui a fait implanter les embryons ; elle a remis l'enfant aux requérants ; elle les a aidés à obtenir le certificat de naissance. Pour mieux expliquer ce processus, l'avocat en question a indiqué qu'il était tout à fait possible de contourner l'exigence d'avoir un lien génétique avec un des futurs parents en achetant les embryons, qui deviennent ainsi « ses » embryons.

9. L'application du droit national a eu pour conséquence la non-reconnaissance de la filiation établie à l'étranger, au motif que les requérants n'avaient aucun lien génétique avec l'enfant. Nous ne négligeons pas les aspects émotionnels de ce dossier où les requérants ont dû constater leur incapacité à procréer ; demander l'agrément pour adopter ; une fois l'agrément obtenu en décembre 2006, attendre pendant des années de pouvoir adopter en faisant face à la pénurie d'enfants adoptables ; nourrir un espoir lorsqu'en 2010, lorsqu'ils se sont résolus à souscrire un contrat avec *Rosjurconsulting* et lorsqu'ils ont appris la naissance de l'enfant ; et enfin, sombrer dans le désespoir lorsqu'ils ont appris que le requérant n'était pas le père biologique de l'enfant.

10. Les juridictions nationales ont examiné l'argument du requérant selon lequel il y avait eu une erreur à la clinique russe car son liquide séminal n'avait pas été utilisé. Toutefois, la bonne foi de l'intéressé ne pouvait pas créer le lien biologique qui faisait défaut. À notre avis, en faisant une application stricte du droit national pour déterminer la filiation et en passant outre le statut juridique créé à l'étranger, les juges nationaux n'ont pas été déraisonnables (voir, *a contrario*, *Wagner et J.M.W.L.* précité, § 135).

11. Le tribunal pour mineurs de Campobasso a estimé que l'enfant ne bénéficiait pas d'un environnement familial adéquat au sens de la loi sur l'adoption internationale. Les juges nationaux ont pris en compte le fait que l'enfant était né de parents biologiques inconnus et que la mère porteuse avait renoncé à lui. Ils ont ensuite attaché une grande importance à la situation d'illégalité dans laquelle les requérants s'étaient retrouvés : ces derniers avaient amené l'enfant en Italie en faisant croire qu'il s'agissait de leur fils et avaient ainsi violé le droit italien, en particulier la loi sur l'adoption internationale et la loi sur la reproduction assistée. Ils ont en outre déduit du fait que les requérants s'étaient adressés à *Rosjurconsulting* une volonté de court-circuiter la loi sur l'adoption malgré l'agrément obtenu et ont estimé que cette situation résultait d'un désir narcissique du couple ou que l'enfant était destiné à résoudre des problèmes du couple. Dès lors, le tribunal a jugé que l'on pouvait douter des capacités affectives et éducatives des requérants, et qu'il était donc nécessaire de mettre un terme à cette situation en éloignant l'enfant du domicile des requérants et de supprimer toute possibilité de contact avec lui.

12. Nous remarquons d'emblée que les requérants, jugés aptes à adopter en décembre 2006 au moment où ils reçurent l'agrément, ont été considérés comme incapables d'éduquer et d'aimer l'enfant uniquement sur la base de présomptions et déductions, sans qu'une expertise ait été ordonnée par les tribunaux. Cependant, nous reconnaissons que la situation qui se présentait aux juges nationaux était délicate et revêtait un caractère d'urgence. En effet, nous n'avons pas de raisons de considérer comme arbitraire la position des juges nationaux, qui ont estimé que les soupçons qui pesaient sur les requérants étaient graves et qu'il était essentiel d'éloigner l'enfant et de le mettre en sécurité sans permettre aux requérants de le contacter. Au moment où le tribunal pour mineurs a décidé d'éloigner l'enfant des requérants, il a pris en compte le préjudice certain qu'il subirait mais, vu la courte période qu'il avait passée avec eux et son bas âge, il a estimé que l'enfant surmonterait ce moment difficile de sa vie. Compte tenu de ces éléments, nous n'avons pas de raisons de douter du caractère adéquat des éléments sur lesquels les autorités se sont appuyées pour conclure que l'enfant devait être pris en charge par les services sociaux. Il en découle que les autorités italiennes ont agi dans le respect de la loi, en vue de la défense de l'ordre et dans le but de protéger les droits et la santé de l'enfant, et ont préservé le juste équilibre devant régner entre les intérêts en jeu.

13. À notre avis, il n'y a aucune raison de remettre en jeu l'évaluation faite par les juges italiens. La majorité substitue sa propre évaluation à celle des autorités nationales, mettant ainsi à mal le principe de subsidiarité et la doctrine de la « quatrième instance ».

14. Dans ce genre d'affaires, dans lesquelles les juridictions nationales sont confrontées à des questions difficiles de mise en balance des intérêts de l'enfant d'une part et des exigences d'ordre public de l'autre, la Cour devrait à notre avis faire preuve de retenue, et se limiter à vérifier si l'évaluation des juges nationaux est entachée d'arbitraire. Les arguments

développés par la majorité (paragraphe 82-84 de l'arrêt) ne sont pas convaincants. En particulier nous estimons que la question de l'établissement de l'identité de l'enfant n'a pas d'impact sur la décision de 2011 de le séparer des requérants et pourrait former l'objet, à la limite, d'un grief de l'enfant lui-même.

15. En outre, la position de la majorité revient, en substance, à nier la légitimité du choix de l'État de ne pas reconnaître d'effet à la gestation pour autrui. S'il suffit de créer illégalement un lien avec l'enfant à l'étranger pour que les autorités nationales soient obligées de reconnaître l'existence d'une « vie familiale », il est évident que la liberté des États de ne pas reconnaître d'effets juridiques à la gestation pour autrui, liberté pourtant reconnue par la jurisprudence de la Cour (*Menesson c. France*, no 65192/11), 26 juin 2014, § 79, et *Labassee c. France*, (no 65941/11), 2 juin 2014, § 58), est réduite à néant.



## **OTTOBRE**

*Non si segnalano pronunce di rilievo*

## **NOVEMBRE**

### **ART. 2 CEDU (DIRITTO ALLA VITA – PROFILO PROCEDURALE)**

*a) G.G. e altri c. Italia – Seconda Sezione, sentenza del 13 novembre 2014 (ric. nn. 3168/11, 3170/11, 15195/11, 15200/11, 15203/11, 15205/11, 15976/11, 30691/11, 30762/11, 30767/11, 30786/11, 30792/11, 30795/11, 30830/11, 30835/11, 30839/11, 30855/11, 30899/11, 47154/11)*

*Durata eccessiva dei procedimenti civili per risarcimento dei danni da virus contratto in ospedale pubblico a seguito di trasfusioni di sangue: violazione*

## CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### SECONDA SEZIONE

#### CAUSA G.G. E ALTRI c. Italia

(Ricorsi nn. 3168/11, 3170/11, 15195/11, 15200/11, 15203/11, 15205/11, 15976/11, 30691/11, 30762/11, 30767/11, 30786/11, 30792/11, 30795/11, 30830/11, 30835/11, 30839/11, 30855/11, 30899/11, 47154/11)

### SENTENZA

### STRASBURGO

13 novembre 2014

*Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.*

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

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in un comitato composto da:

András Sajó, *presidente,*

Helen Keller,

Robert Spano, *giudici,*

e da Abel Campos, *cancelliere aggiunto di sezione,*

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 14 ottobre 2014,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

### PROCEDURA

1. All'origine della causa vi sono diciannove ricorsi proposti contro la Repubblica italiana. I dati riguardanti i ricorrenti, cittadini di questo Stato, sono riportati nella tabella allegata. I ricorsi nn. 3168/11 e 3170/11 sono stati presentati il 28 dicembre 2010, il ricorso n. 47154/11 è stato presentato il 27 luglio 2011 e i restanti ricorsi sono stati presentati il 1° dicembre 2010, in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. La vicepresidente della sezione ha accolto la richiesta formulata dai ricorrenti di non divulgare la loro identità (articolo 47 § 3 del regolamento) come pure la richiesta di esaminare con priorità le cause (articolo 41 del regolamento).

3. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati A.G. Lana e A. Saccucci, del foro di Roma. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, nonché dal suo co-agente, P. Accardo.

4. Il 12 marzo 2012 i ricorsi sono stati comunicati al Governo.

## IN FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

#### 1. Causa n. 3168/11 G.G. c. Italia

5. Il ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

6. Il 24 maggio 2000 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

7. Dopo quattro udienze, con sentenza depositata il 16 maggio 2001, il tribunale dichiarò la propria incompetenza territoriale e rimise la causa al tribunale di Bari.

8. Dopo otto udienze dedicate al deposito e all'esame della documentazione e della perizia, con sentenza depositata il 21 settembre 2009, il tribunale accolse la richiesta del ricorrente.

9. Poiché il Ministero aveva impugnato la sentenza dinanzi alla corte d'appello di Bari, la causa fu rinviata due volte, fino al 20 novembre 2013.

10. Al 26 settembre 2014 la causa era pendente.

11. Nel frattempo, il ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu poi rigettata.

#### 2. Causa n. 3170/11 P.C. c. Italia

12. Il ricorrente è stato contagiato dai virus dell'epatite B e C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

13. Il 27 luglio 2002 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Firenze per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

14. Dopo 11 udienze, nel corso delle quali si sono succeduti due periti, il tribunale, con sentenza depositata il 18 marzo 2008, rigettò la richiesta del ricorrente per intervenuta prescrizione.

15. Il ricorrente interpose appello; dinanzi alla corte d'appello di Firenze si svolsero due udienze.

16. Nel frattempo, il ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu poi rigettata.

17. Con sentenza depositata il 21 gennaio 2014, la corte d'appello respinse l'impugnazione del ricorrente.

#### 3. Causa n. 15195/11 D.F. c. Italia

18. Il ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

19. Il 31 agosto 1999 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

20. In una data non precisata, il ricorrente ottenne un indennizzo di natura amministrativa in ragione del suo contagio, ai sensi della legge 210/92 (si veda *G.N. e altri c. Italia*, n. 43134/05, § 36, 1° dicembre 2009).

21. La causa fu rinviata otto volte fino all'11 luglio 2002 per consentire il deposito della documentazione, la nomina di un perito e il deposito della relazione di quest'ultimo.

22. Con sentenza depositata il 16 gennaio 2003, il tribunale respinse la richiesta del ricorrente ritenendo che l'indennizzo ricevuto ai sensi della legge n. 210/92 comprendesse anche il danno subito.

23. Il 26 febbraio 2004 il ricorrente interpose appello.

24. La corte d'appello di Roma, con sentenza depositata il 2 aprile 2007, rigettò l'appello.

25. Il ricorrente propose quindi ricorso per cassazione. Il 16 giugno 2008 il Ministero della Salute presentò un controricorso dinanzi alla stessa autorità e, il 24 luglio 2008, il ricorrente a sua volta presentò un controricorso incidentale volto ad ottenere la dichiarazione di inammissibilità delle richieste del Ministero.

26. Nel frattempo, il ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007.

27. Con sentenza depositata il 23 gennaio 2014, la Corte di cassazione annullò la sentenza della corte d'appello di Roma rinviando l'esame della causa ad un'altra sezione della stessa corte di merito.

#### **4. Causa n. 15200/11 E.V. c. Italia**

28. La ricorrente è stata contagiata dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

29. Il 28 giugno 2002 la ricorrente citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

30. La causa fu rinviata cinque volte fino al 5 maggio 2004 per consentire il deposito della documentazione, la nomina di due periti e il deposito della relazione peritale.

31. Con sentenza depositata il 15 dicembre 2004, il tribunale accolse parzialmente le richieste della ricorrente.

32. Il Ministero della Salute interpose appello. Dopo tre udienze, con sentenza depositata il 16 giugno 2008, la corte d'appello di Roma accolse il ricorso.

33. Il 31 luglio 2009 la ricorrente propose ricorso per cassazione e, il 25 agosto 2009, il Ministero presentò un controricorso dinanzi a questa autorità.

34. Nel frattempo, la ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata.

35. Con sentenza depositata il 23 gennaio 2014, la Corte di cassazione respinse il ricorso della ricorrente.

#### **5. Causa n. 15203/11 A.T. c. Italia**

36. Il ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

37. Il 3 agosto 1999 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

38. In una data non precisata, il ricorrente ottenne un indennizzo di natura amministrativa in ragione del suo contagio, ai sensi della legge 210/92 (si veda *G.N. e altri c. Italia*, n. 43134/05, § 36, 1° dicembre 2009).

39. Dopo sette udienze dedicate alla presentazione della documentazione e della perizia e all'esame della relazione peritale, con sentenza depositata il 7 gennaio 2003, il tribunale respinse le richieste del ricorrente ritenendo che l'indennizzo che gli era stato riconosciuto ai sensi della legge n. 210/92 comprendesse anche il danno subito.

40. Il ricorrente interpose appello. La corte d'appello, dopo due udienze, con sentenza depositata il 2 aprile 2007 respinse l'appello.

41. Il 23 luglio 2007 il ricorrente propose ricorso per cassazione. In seguito, il Ministero presentò un controricorso innanzi a questa autorità e il ricorrente, a sua volta, presentò un controricorso incidentale.

42. Nel frattempo, il ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu poi rigettata.

43. Con sentenza depositata il 29 novembre 2013, la Corte di cassazione accolse parzialmente il ricorso del ricorrente.

## **6. Causa n. 15205/11 M.A.B c. Italia**

44. La ricorrente è stata contagiata dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

45. Il 20 dicembre 1999 la ricorrente citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

46. Dopo dieci udienze, con sentenza depositata il 15 ottobre 2002, il tribunale accolse le richieste della ricorrente.

47. Il Ministero interpose appello. Dopo tre udienze, la corte d'appello di Roma, con sentenza depositata il 25 luglio 2005, rigettò l'appello.

48. Il Ministero presentò ricorso per cassazione e la ricorrente presentò un controricorso dinanzi a questa autorità.

49. Nel frattempo, la ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata.

50. La Corte di cassazione, con sentenza depositata il 14 gennaio 2014, cassò parzialmente la sentenza della corte d'appello e rinviò per il resto l'esame della causa ad altra sezione della stessa corte di merito.

## **7. Causa n. 15976/11 P.C. e un altro c. Italia**

51. Il sig. P.C., primo ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico quando era minorenni.

52. Il 15 novembre 2002, la sig.ra R.L., seconda ricorrente e madre di P.C., citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale de L'Aquila al fine di ottenere il risarcimento dei danni che riteneva suo figlio avesse subito a causa dell'infezione.

53. All'udienza del 10 aprile 2003, P.C., diventato nel frattempo maggiorenne, si costituì in giudizio.

54. La causa fu in seguito rinviata cinque volte fino al 23 settembre 2004 per consentire il deposito delle memorie, la nomina di un perito e il deposito della relazione di quest'ultimo.

55. La causa fu rinviata altre quattro volte fino al 26 maggio 2005 poiché il perito non aveva depositato la sua relazione entro i termini fissati.

56. Dopo tre udienze dedicate alla nomina di un nuovo perito e al deposito della relazione di quest'ultimo, l'udienza di precisazione delle conclusioni fu fissata al 24 maggio 2007.

57. Con sentenza depositata il 18 dicembre 2007, il tribunale respinse le richieste dei ricorrenti per l'assenza di un nesso di causalità tra i fatti denunciati e il comportamento del Ministero convenuto.

58. I ricorrenti impugnarono la sentenza di rigetto dinanzi alla corte d'appello.

59. Nel frattempo, la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007 presentata dai ricorrenti fu rigettata e i ricorrenti impugnarono questa decisione dinanzi al tribunale amministrativo regionale di Roma.

60. Con sentenza depositata il 7 luglio 2014, la corte d'appello rigettò le richieste dei ricorrenti.

## **8. Causa n. 30691/11 R.B.B. e altri c. Italia**

61. Il padre dei ricorrenti fu contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico e decedette a causa di questa infezione.

62. Il 20 dicembre 1999 i ricorrenti citarono il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni subiti dal padre a causa dell'infezione.

63. Tra il 13 aprile 2000 e il 12 giugno 2003 si tennero dieci udienze per consentire il deposito della documentazione, la nomina di un perito e l'esame della relazione di quest'ultimo.

64. Con sentenza depositata il 10 novembre 2003, il tribunale rigettò le richieste dei ricorrenti.

65. Questi ultimi interposero appello. Dopo due udienze, con sentenza depositata il 12 febbraio 2007, la corte d'appello di Roma accolse il ricorso.

66. Il 17 maggio 2007 il Ministero presentò ricorso per cassazione. Il 25 giugno 2007 i ricorrenti presentarono un controricorso incidentale dinanzi a questa autorità.

67. Nel frattempo, i ricorrenti presentarono la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata.

68. Con sentenza depositata il 29 novembre 2013, la Corte di cassazione rigettò il ricorso del Ministero e il controricorso dei ricorrenti.

## **9. Causa n. 30762/11 A.P. c. Italia**

69. La ricorrente è stata contagiata dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

70. Il 3 agosto 1999 la ricorrente citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

71. In una data non precisata, la ricorrente ottenne un indennizzo di natura amministrativa in ragione del suo contagio ai sensi della legge n. 210/92 (si veda *G.N. e altri*, sopra citata, § 36).

72. Dopo dodici udienze, con sentenza depositata il 1° dicembre 2003, il tribunale accordò alla ricorrente 5.726 EUR (euro) come risarcimento del danno biologico e morale che aveva subito. Questa somma era il risultato della deduzione, dal risarcimento originario, dell'importo dell'indennità amministrativa ricevuta fino ad allora dalla ricorrente ai sensi della legge n. 210/92.

73. Poiché la ricorrente aveva interposto appello dinanzi alla corte d'appello di Roma, la causa fu rinviata quattro volte fino al 4 novembre 2011.

74. Nel frattempo presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu poi rigettata.

75. Con sentenza depositata il 22 luglio 2013, la corte d'appello accolse parzialmente la richiesta della ricorrente e accordò a quest'ultima 56.301,12 EUR per il risarcimento del danno morale che aveva subito. La corte d'appello considerò che, se la deduzione, dal risarcimento originario, dell'importo dell'indennità amministrativa ricevuta sino ad allora dalla ricorrente era legittima, l'importo del risarcimento non era stato però correttamente valutato.

## **10. Causa n. 30767/11 F.L. e altri c. Italia**

76. I primi tre ricorrenti sono stati contagiati da diversi virus a seguito di trasfusioni effettuate in un ospedale pubblico.

77. Il 27 ottobre 1999 i primi tre ricorrenti, la sig.ra A.G. (madre degli ultimi due ricorrenti) ed altri duecento attori citarono il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di

Lecce per ottenere il risarcimento dei danni che ritenevano di aver subito in ragione della loro infezione (causa detta *Emo bis*, si veda *G.N. e altri c. Italia*, n. 43134/05, sopra citata, §§ 38-43). I tipi di virus dai quali sono stati infettati i primi tre ricorrenti in seguito al contagio non sono indicati nel formulario di ricorso né nei documenti riguardanti il procedimento interno. Si può tuttavia dedurre da questi ultimi documenti che, nel loro insieme, le centinaia di persone, attori nel procedimento *Emo bis*, sono state infettate dal virus dell'epatite B e/o C e/o dal virus dell'HIV.

78. Dopo cinque udienze, con sentenza depositata il 14 giugno 2001, il tribunale accolse la richiesta dei ricorrenti.

79. Il Ministero interpose appello.

80. Nel frattempo A.G. era deceduta e, il 4 ottobre 2002, le sigg.re C.G. e F.G., le ultime due ricorrenti, sorelle di quest'ultima, si costituirono in giudizio.

81. Dopo due udienze, con sentenza depositata il 12 gennaio 2004, la corte d'appello di Roma rigettò la domanda del Ministero.

82. Quest'ultimo presentò ricorso per cassazione e i ricorrenti presentarono un controricorso.

83. Dopo due udienze, con sentenza depositata l'11 gennaio 2008, la Corte di cassazione rinviò la causa alla corte d'appello di Roma.

84. Questo procedimento era pendente al 26 settembre 2014.

85. Nel frattempo, i ricorrenti presentarono la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata

## **11. Causa n. 30786/11 S.A. c. Italia**

86. Il ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

87. Il 16 ottobre 2001 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Catanzaro per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

88. Tra il 22 novembre 2001 e il 24 marzo 2006, si svolsero dieci udienze per consentire il deposito della documentazione, per sentire i testimoni e nominare un perito.

89. Con sentenza depositata il 23 novembre 2006, il tribunale rigettò la richiesta del ricorrente perché era intervenuta la prescrizione.

90. Il ricorrente interpose appello dinanzi alla corte d'appello di Catanzaro.

91. Nel frattempo, il ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata

92. Con sentenza depositata il 3 giugno 2014, la corte d'appello respinse la richiesta del ricorrente.

## **12. Causa n. 30792/11 O.R. c. Italia**

93. Il ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

94. Il 31 agosto 1999 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

95. Dopo sette udienze, con sentenza depositata il 7 gennaio 2003, il tribunale rigettò la richiesta del ricorrente.

96. Quest'ultimo interpose appello. Dopo tre udienze, con sentenza depositata il 14 maggio 2007, la corte d'appello di Roma rigettò il ricorso.

97. Il ricorrente propose ricorso per cassazione.

98. Nel frattempo, il ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata

99. Con sentenza depositata il 20 gennaio 2014, la Corte di cassazione respinse il ricorso del ricorrente.

### **13. Causa n. 30795/11 D.M. c. Italia**

100. Il ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

101. L'8 novembre 2002 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

102. Tra il 4 febbraio 2003 e il 1° dicembre 2004 si tennero cinque udienze per consentire, tra l'altro, l'ammissione dei mezzi di prova, il deposito della documentazione, l'esame della relazione del perito e per sentire i testimoni.

103. L'11 maggio 2005 il tribunale accolse parzialmente la richiesta del ricorrente.

104. Il Ministero interpose appello sostenendo che i fatti di causa erano prescritti.

105. A sua volta il ricorrente presentò appello incidentale per denunciare il rigetto della parte della sua richiesta che riguardava il danno esistenziale e le ripercussioni della patologia contratta sulla sua capacità lavorativa.

106. L'udienza di precisazione delle conclusioni si tenne il 21 marzo 2008.

107. Con sentenza depositata il 6 ottobre 2008, la corte di appello di Roma accolse la domanda del Ministero e dichiarò prescritta la richiesta di risarcimento danni presentata dal ricorrente.

108. Il 20 novembre 2009 il ricorrente avviò un'azione revocatoria.

109. Dopo l'udienza del 15 aprile 2010, l'udienza di precisazione delle conclusioni fu fissata al 15 aprile 2011.

110. All'udienza che si tenne in quella data, l'esame della causa fu rinviato al 23 marzo 2012 perché le parti avevano avviato un tentativo di composizione amichevole della controversia. La relativa domanda presentata dal ricorrente fu tuttavia rigettata.

111. Con sentenza depositata in cancelleria il 15 novembre 2012, la corte d'appello accolse la domanda di revocazione del ricorrente e condannò il Ministero della Salute al pagamento di 178.848,88 EUR per risarcimento del danno morale.

### **14. Causa n. 30830/11 F.P. e altri c. Italia**

112. La sig.ra M.C., madre dei ricorrenti, è stata contagiata dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

113. Il 26 ottobre 1999 la ricorrente citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

114. In una data non precisata, M.C. ottenne un indennizzo di natura amministrativa in ragione del suo contagio ai sensi della legge n. 210/92 (si veda *G.N. e altri c. Italia*, sopra citata, § 36).

115. Dopo sei udienze dedicate al deposito della documentazione e della relazione peritale, con sentenza depositata il 19 maggio 2003, il tribunale condannò il Ministero della Salute al pagamento di 94.806,96 EUR per il danno morale subito da M.C.

116. Il 13 maggio 2004 M.C. decedette.

117. Il 2 luglio 2004 i ricorrenti interposero appello dinanzi alla corte di appello di Roma. Il Ministero della Salute si costituì in giudizio ed eccepì la prescrizione del diritto invocato dai ricorrenti.

118. La causa fu rinviata sei volte. Con sentenza depositata il 26 aprile 2013, la corte d'appello rigettò la richiesta dei ricorrenti ritenendo prescritto il diritto da essi invocato.



## **15. Causa n. 30835/11 R.C. e un altro c. Italia**

119. Il sig. A.C. è stato contagiato dal virus dell'epatite B e C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

120. Il 7 maggio 2002 egli citò il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Lecce per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

121. Si tennero sei udienze. In una data non precisata, la sig.ra I.M., madre di A.C. e seconda ricorrente, avendo lei stessa contratto il virus dell'epatite C a causa del contatto fisico con suo figlio per le cure da lei dispensate a quest'ultimo, chiese di intervenire nel procedimento. Con ordinanza del 27 settembre 2005, il giudice accolse questa richiesta.

122. Il 21 febbraio 2006 A.C. decedette.

123. Fino al 17 aprile 2008 si svolsero tredici udienze per consentire il deposito della documentazione e delle due relazioni del perito.

124. Con sentenza depositata il 22 febbraio 2010, il tribunale rigettò l'azione per risarcimento danni essendo intervenuta la prescrizione.

125. Il 13 maggio 2010 il sig. R.C. primo ricorrente e fratello di A.C., ricevette da sua madre, I.M., una procura alle liti per rappresentare quest'ultima nei procedimenti giudiziari.

126. Il 5 aprile 2011, R.C., in qualità di erede di A.C. e per conto di I.M., interpose appello.

127. Questa causa era pendente al 26 settembre 2014.

## **16. Causa n. 30839/11 A.Z. c. Italia**

128. La ricorrente è stata contagiata dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

129. Il 16 giugno 2003 la ricorrente citò il comune di Dolo (Venezia) e la Regione Veneto dinanzi al tribunale di Venezia per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

130. In una data non precisata, la ricorrente ottenne un indennizzo di natura amministrativa in ragione del suo contagio ai sensi della legge n. 210/92 (si veda *G.N. e altri c. Italia*, sopra citata, § 36).

131. Tra il 17 ottobre 2003 e il 21 marzo 2008 si svolsero otto udienze per consentire il deposito della documentazione e della perizia oltre alla riunione della causa con altri due cause aventi lo stesso oggetto.

132. Con sentenza depositata il 12 giugno 2009, il tribunale rigettò la richiesta della ricorrente ritenendo che l'indennità che le era stata riconosciuta ai sensi della legge n. 210/92 comprendesse anche il danno subito.

133. La ricorrente interpose appello dinanzi alla corte d'appello di Venezia.

134. Con sentenza depositata il 17 febbraio 2014, la corte d'appello rigetto la richiesta della ricorrente.

## **17. Causa n. 30855/11 A.C. e altri c. Italia**

135. Il sig. M.M. (marito della prima ricorrente e padre di altri due ricorrenti), fu contagiato dal virus dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico. Decedette a causa dell'infezione.

136. Il 5 luglio 2004 i ricorrenti citarono il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni subiti da M.M. a causa del contagio.

137. Dopo undici udienze dedicate al deposito della documentazione, alla nomina di un perito e all'esame della relazione di quest'ultimo, la causa fu rinviata al 18 dicembre 2009 per la precisazione delle conclusioni.

138. Tuttavia, in tale data, l'esame della causa fu ancora rinviato quattro volte.

139. Nel frattempo, i ricorrenti presentarono la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata

140. Con sentenza depositata il 16 aprile 2012, il tribunale rigettò la richiesta dei ricorrenti ritenendo che, secondo il risultato delle perizie nel frattempo espletate e tenuto conto della gravità della patologia che aveva causato il decesso di M.M., era improbabile che il virus dell'epatite C in causa fosse stato contratto per la prima volta nel corso della trasfusione denunciata dai ricorrenti.

141. I ricorrenti interposero appello. Questo procedimento era pendente al 26 settembre 2014.

### **18. Causa n. 30899/11 S.P. c. Italia**

142. Il ricorrente è stato contagiato dal virus dell'epatite B in seguito a trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico.

143. Il 16 settembre 1999 egli citò il Ministero della Salute e la Regione Puglia dinanzi al tribunale di Bari per ottenere il risarcimento dei danni che riteneva di aver subito a causa dell'infezione.

144. Si tennero ventiquattro udienze tra il 7 febbraio 2001 e il 9 giugno 2009 dedicate al deposito della documentazione, alla nomina e alla sostituzione di un perito, all'esame della relazione peritale e all'assegnazione della causa ad un altro giudice istruttore in seguito al trasferimento del giudice inizialmente incaricato.

145. Nel frattempo, il ricorrente presentò la domanda di adesione alle transazioni proposte dal Governo e inserite nelle leggi n. 222 e 244 del 2007. Questa domanda fu in seguito rigettata

146. Con sentenza depositata il 10 novembre 2011, il tribunale rigettò la richiesta del ricorrente.

147. Quest'ultimo interpose appello. La causa fu poi rinviata più volte fino al 10 giugno 2015.

### **19. Causa n. 47154/11 L.F. e altri c. Italia**

148. Il padre dei ricorrenti fu contagiato dal virus dell'epatite C a seguito di trasfusioni di sangue effettuate in un ospedale pubblico. Egli decedette a causa di questa infezione.

149. Il 7 marzo 2002 i ricorrenti, con il loro fratello e la loro madre, citarono il Ministero della Salute dinanzi al tribunale di Roma per ottenere il risarcimento dei danni subiti dal padre a causa del contagio.

150. La causa fu rinviata sei volte fino all'8 ottobre 2003 per consentire il deposito della documentazione e la nomina di un perito

151. Con sentenza depositata il 3 maggio 2004, il tribunale accolse la richiesta dei ricorrenti.

152. Il Ministero della Salute interpose appello. Dopo due udienze, con sentenza depositata il 28 gennaio 2008, la corte d'appello di Roma accolse il ricorso.

153. Il 3 febbraio 2009 i ricorrenti, come pure il loro fratello, presentarono ricorso per cassazione. In una data non precisata, il fratello dei ricorrenti decedette.

154. Con sentenza depositata il 27 marzo 2014, la Corte di cassazione accolse la richiesta dei ricorrenti, annullò la sentenza della corte d'appello e rinvio la causa ad un'altra sezione di questa stessa corte di merito.

## II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

155. Il diritto interno pertinente è indicato nelle causa *G.N. e altri c. Italia* (sopra citata, §§ 32-48).

## IN DIRITTO

### I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

156. Tenuto conto della similitudine dei ricorsi per quanto riguarda i fatti e il problema di fondo che essi sollevano, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminati congiuntamente in un'unica sentenza.

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

157. Nel fare riferimento alla causa *G.N. e altri c. Italia* (sopra citata), i ricorrenti denunciano la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo procedurale, in ragione della eccessiva durata dei procedimenti civili avviati al fine di ottenere il risarcimento del danno che essi stessi o i loro *de cuius* avevano subito a seguito del contagio contratto in un ospedale pubblico. L'articolo in causa è formulato nelle sue parti pertinenti come segue:

«1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. [...]»

#### A. Sulla ricevibilità

158. La Corte constata che i ricorsi non sono manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione. La Corte rileva peraltro che non incorrono in altri motivi di irricevibilità. È opportuno dunque dichiararli ricevibili.

#### B. Sul merito

159. La Corte rammenta di aver concluso per la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo procedurale, nella causa *G.N. e altri c. Italia*, (sopra citata) in ragione della eccessiva durata dei procedimenti civili avviati dai ricorrenti per ottenere il risarcimento del danno subito a causa delle infezioni contratte dopo le trasfusioni di sangue.

160. La Corte rileva che, nel caso di specie, le azioni civili avviate dai ricorrenti nei vari ricorsi sottoposti all'esame della Corte hanno avuto una durata va da sette a quindici anni, secondo i casi, per un grado di giudizio e da dieci a quattordici anni, secondo i casi, per due, tre o quattro gradi di giudizio.

161. Nel fare riferimento alle conclusioni alle quali essi è pervenuta nella causa *G.N. e altri c. Italia*, (sopra citata, §§ 101-102), la Corte ritiene che la durata dei procedimenti in causa sia stata eccessiva e che le autorità italiane, di fronte ad un motivo difendibile basato sull'articolo 2 della Convenzione, non abbiano offerto una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi procedurali imposti allo Stato da questa disposizione.

162. La Corte rileva, inoltre, che il Governo non ha fornito argomentazioni che permettano di giungere ad una conclusione diversa nel caso di specie.

163. Pertanto, essa conclude che vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale.

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

164. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

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

#### **A. Danno**

165. Gli importi che i ricorrenti chiedono a titolo di equa soddisfazione per il risarcimento del danno morale che ritengono di aver subito sono indicati nella tabella allegata alla presente sentenza.

166. Il Governo si oppone a tali richieste.

167. La Corte ritiene che ai ricorrenti debbano essere accordate le somme riportate nella tabella allegata per il danno morale.

#### **B. Spese**

168. I ricorrenti chiedono anche 34.755,88 EUR per le spese relative alle procedure che si sono svolte dinanzi alla Corte.

169. Il Governo non ha presentato commenti in proposito.

170. Tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole la somma di 9.500 EUR per le suddette procedure e la accorda congiuntamente ai ricorrenti.

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

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

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

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
3. *Dichiara* che, in ciascuno ricorso vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo procedurale;
4. *Dichiara*
  - a) che lo Stato convenuto deve versare, entro tre mesi:
    - i) per ciascun ricorso, le somme indicate nella tabella allegata, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposte, per il danno morale subito dai ricorrenti;
    - ii) ai ricorrenti congiuntamente, 9.500 EUR (novemilacinquecento euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposte dai ricorrenti per le spese sostenute nella procedura dinanzi alla Corte;
  - b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle

operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

5. *Rigetta* le domande di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 13 novembre 2014, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Abel Campos  
Cancelliere aggiunto

Andras Sajo  
Presidente

N.	N. di ricorso	Data di nascita Luogo di residenza	Durata (approssimativa)	Numero di gradi di giudizio	Cifra richiesta dai ricorrenti a titolo di equa soddisfazione per il danno morale che ritengono di aver subito	Cifra riconosciuta a titolo di equa soddisfazione per il danno morale subito dai ricorrenti
1.	3168/11	01/11/1940 Ruvo di Puglia (Bari)	tredici anni e sei mesi	due	45.000EUR	<b>45.000 EUR</b> ( <b>quarantacinquemila</b> <b>euro</b> )
2.	3170/11	14/09/1938 Massa Marittima	undici anni e due mesi	due	38.500 EUR	<b>38.500 EUR</b> ( <b>trentottomilacinque</b> <b>cento euro</b> )
3.	15195/11	11/03/1956 Montorio Romano	quattordici anni e un mese	tre	42.500 EUR	<b>42.500 EUR</b> ( <b>quarantaduemila</b> <b>cinquecento euro</b> )
4.	15200/11	16/11/1966 Roma	undici anni e tre mesi	tre	35.000 EUR	<b>35.000 EUR</b> ( <b>trentacinquemila euro</b> )
5.	15203/11	06/11/1958 Palermo	quattordici anni e un mese	tre	42.500 EUR	<b>42.500 EUR</b> ( <b>quarantaduemila</b> <b>cinquecento euro</b> )
6.	15205/11	02/09/1952 Roma	tredici anni e nove mesi	tre	42.500 EUR	<b>42.500 EUR</b> ( <b>quarantaduemila</b> <b>cinquecento euro</b> )
7.	15976/11	15/12/1984 Teramo  03/05/1950 Teramo	dieci anni e dieci mesi	due	38.500 EUR  Per ciascuno dei ricorrenti	<b>38.500 EUR</b> ( <b>trentottomilacinque</b> <b>cento euro</b> )  <b>Per ciascuno dei</b> <b>ricorrenti</b>
8.	30691/11	18/12/1965, Fiumicino  01/02/1973, Nocera Inferiore  11/10/1967, Nocera Inferiore  13/10/1945, Nocera Inferiore	tredici anni e nove mesi	tre	42.500 EUR Per i ricorrenti congiuntamente	<b>42.500 EUR</b> ( <b>quarantaduemila</b> <b>cinquecento euro</b> )  <b>Per i ricorrenti</b> <b>congiuntamente</b>
9.	30762/11	19/10/1941 Acerra	quattordici anni	due	47.500 EUR	<b>47.500 EUR</b> ( <b>quarantasettemila</b> <b>cinquecento euro</b> )
10.	30767/11	07/12/1949 Civitavecchia  16/12/1962 Rocca di Papa  03/03/1946	tredici anni e undici mesi	quattro	37.500 EUR per ciascuno dei primi tre ricorrenti; 37.500 EUR per gli ultimi due ricorrenti congiuntamente	<b>37.500 EUR</b> ( <b>trentasettemilacinque</b> <b>cento</b> ) <b>per ciascuno dei primi</b> <b>tre ricorrenti;</b>  <b>37.500 EUR</b> ( <b>trentasettemilacinque</b> <b>cento</b> ) <b>per gli ultimi due</b>

N.	N. di ricorso	Data di nascita Luogo di residenza	Durata (approssimativa)	Numero di gradi di giudizio	Cifra richiesta dai ricorrenti a titolo di equa soddisfazione per il danno morale che ritengono di aver subito	Cifra riconosciuta a titolo di equa soddisfazione per il danno morale subito dai ricorrenti
		Rome  05/12/1971 Torino  13/01/1982 La Cassa				<b>ricorrenti congiuntamente</b>
<b>11.</b>	30786/11	28/09/1977 Rossano	dodici anni	due	42.500 EUR	<b>42.500 EUR (quarantaduemila cinquecento euro)</b>
<b>12.</b>	30792/11	15/11/1958 Airola	quattordici anni e un mese	tre	42.500 EUR	<b>42.500 EUR (quarantaduemila cinquecento euro)</b>
<b>13.</b>	30795/11	11/09/1962 Roma	dieci anni	tre	37.500 EUR	<b>35.000 EUR (trentacinquemila euro)</b>
<b>14.</b>	30830/11	25/08/1960, Roma  25/10/1961, Roma  26/01/1971, Roma	tre anni e sei mesi	due	47.500 EUR congiuntamente per i ricorrenti	<b>47.500 EUR (quarantasettemila cinquecento euro) per i ricorrenti congiuntamente</b>
<b>15.</b>	30835/11	16/12/1951, Taranto  31/12/1918, Taranto	undici anni e quattro mesi	due	40.000 EUR per ciascuno dei ricorrenti	<b>40.000 EUR (quarantamila euro) Per ciascuno dei ricorrenti</b>
<b>16.</b>	30839/11	24/11/1945 Pieve di Soligo	dieci anni e tre mesi	due	38.500 EUR	<b>38.500 EUR (trentottomilacinquecento euro)</b>
<b>17.</b>	30855/11	08/11/1945, Ciampino  17/05/1973, Ciampino  21/11/1975, Ciampino	sette anni e nove mesi	due	40.000 EUR per ciascuno dei ricorrenti	<b>40.000 EUR (quarantamila euro) per i ricorrenti congiuntamente</b>
<b>18.</b>	30899/11	20/07/1951, Monopoli	quindici anni	due	50.000 EUR	<b>50.000 EUR (cinquantamila euro)</b>
<b>19.</b>	47154/11	19/08/1957, Roma  22/09/1958, Roma	dodici anni e sei mesi	tre	42.500 EUR congiuntamente per i ricorrenti	<b>40.000 EUR (quarantamila euro) per i ricorrenti congiuntamente</b>

**ART. 6 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

**ART. 7 CEDU (NULLA POENA SINE LEGE)**

***b) Bosti c. Italia – Seconda Sezione, decisione del 13 novembre 2014 (ric. n. 43952/09)***

*Lamentata violazione del principio del contraddittorio – applicabilità dell'art. 7 CEDU alle sole norme che definiscono i reati e le pene: irricevibilità*



## CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### SECONDA SEZIONE

#### DECISIONE

Ricorso n. 43952/09  
Patrizio BOSTI  
contro l'Italia

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita il 13 novembre 2014 in una camera composta da:

Işıl Karakaş, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
András Sajó,  
Nebojša Vučinić,  
Egidijus Kūris,  
Robert Spano,  
Jon Fridrik Kjølbro, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Visto il ricorso sopra menzionato, presentato il 5 agosto 2009,  
Dopo aver deliberato, pronuncia la seguente decisione:

#### IN FATTO

1. Il ricorrente, sig. Patrizio Bosti, è un cittadino italiano nato nel 1958 e attualmente detenuto nell'istituto penitenziario di Parma. Dinanzi alla Corte è stato rappresentato dall'avv. R. Chiummariello, del foro di Napoli.

#### **A. Le circostanze del caso di specie**

2. I fatti di causa, così come esposti dal ricorrente, si possono riassumere come segue.

##### *1. Le accuse di X e il processo di primo grado*

3. L'8 luglio 1997 X, un collaboratore di giustizia (o «pentito»), fu interrogato dal pubblico ministero di Napoli. Egli dichiarò, tra l'altro, di essere l'autore degli omicidi di A e di B, commessi nel settembre 1984, e di avere agito in concorso con varie persone, tra cui il ricorrente.

4. X, il ricorrente e altre due persone, Y e Z, furono in seguito accusati di omicidio, sequestro di persona e porto d'armi abusivo, e rinviati a giudizio dinanzi alla corte d'assise di Napoli.

5. X, detenuto nell'istituto penitenziario di Cuneo, partecipò all'udienza del 26 marzo 2001 tramite videoconferenza. Fu anzitutto interrogato dal pubblico ministero. Dichiarò di essere venuto a sapere degli omicidi di A e B dai giornali e dalla televisione e negò di averli commessi. Il pubblico ministero gli oppose allora la divergenza che sarebbe emersa tra queste dichiarazioni e quelle rese l'8 luglio 1997. X rispose che si era inventato la sua partecipazione agli omicidi in questione così come la partecipazione degli altri imputati e questo, secondo le sue affermazioni, al fine di ottenere attraverso la sua confessione una liberazione anticipata.

6. Nell'ambito del procedimento penale, il ricorrente era rappresentato da due avvocati, V. e C. Dal verbale dell'udienza del 26 marzo 2001 risulta che, dopo l'interrogatorio da parte del pubblico ministero e dopo uno scambio di vedute tra quest'ultimo, gli avvocati degli imputati e il presidente della corte d'assise, l'avv. V. ha preso la parola. Avrebbe fatto delle domande a X con riguardo, in particolare, ai suoi rapporti con la direzione investigativa antimafia («la DIA»), alle modalità della sua collaborazione con gli inquirenti, alle pressioni cui sarebbe stato sottoposto e ai benefici che avrebbe ottenuto dalla sua decisione di collaborare con la giustizia. X avrebbe risposto a queste domande. Il presidente della corte d'assise gli avrebbe chiesto allora perché avesse deciso di accusarsi di omicidi commessi dodici anni prima, ma non avrebbe ottenuto una risposta precisa.

7. Con sentenza del 17 luglio 2001, depositata il 13 settembre 2001, la corte d'assise di Napoli condannò il ricorrente per duplice omicidio a ventitré anni di reclusione, e X e Y rispettivamente a venti e venticinque anni di reclusione. La corte pronunciò un non luogo a procedere per intervenuta prescrizione relativamente ai capi di imputazione di porto d'armi abusivo e sequestro di persona.

8. Nella sua sentenza, la corte d'assise indicava che, ai sensi delle disposizioni combinate e debitamente interpretate degli articoli 500 c. 4 e 513 c. 1 del codice di procedura penale (CPP) (paragrafi 29 e 30 *infra*), le dichiarazioni fatte da un coimputato al pubblico ministero prima del processo potevano essere utilizzate come prova relativamente ai fatti riferiti quando vi erano elementi per ritenere che il coimputato in questione fosse stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o altra utilità affinché non testimoniassero ovvero testimoniassero il falso.

9. La corte d'assise considerava che, nella fattispecie, dalle deposizioni fatte da due funzionari di polizia durante il dibattimento e dalle registrazioni di alcune conversazioni telefoniche risultava che alcuni membri di organizzazioni criminali avevano esercitato pressioni – sotto forma sia di minacce di morte che di offerta di denaro – su X affinché ritrattasse quanto affermato. Aggiungeva che, in queste circostanze, la corte d'appello poteva utilizzare le dichiarazioni fatte da X al pubblico ministero l'8 luglio 1997, sottolineando che esse erano precise e riferivano dettagli che X non avrebbe potuto ricavare da una semplice lettura dei giornali o dagli atti di altri processi. Secondo la corte d'assise, da ciò derivava che si poteva ragionevolmente ritenere che X avesse effettivamente partecipato ai fatti delittuosi. La corte d'assise indicava ancora che la decisione di X di collaborare con la giustizia era probabilmente dettata dalla sua necessità di essere protetto da altri criminali, ma che, prima del dibattimento, tale collaborazione era stata leale, e che le dichiarazioni di X sembravano attendibili e non dettate dal rancore o da sentimenti di vendetta.

10. La corte d'assise osservava peraltro che tali dichiarazioni erano corroborate da quelle di un altro collaboratore di giustizia, W., che, durante la pubblica udienza del 29 gennaio 2001, avrebbe affermato che Y gli aveva fatto sentire la registrazione delle ultime parole di una delle due vittime. La corte osservava infine che l'esistenza di questa registrazione, di motivi sottesi agli omicidi (una vendetta per un torto subito da uno degli affiliati a un clan mafioso) e di voci che attribuivano gli omicidi in questione, tra l'altro, al ricorrente era stata confermata da altri tre pentiti, interrogati alle udienze del 29 gennaio e del 19 febbraio 2001.

## 2. L'appello

11. Il ricorrente, X e Y interposero appello avverso tale sentenza.

12. Con sentenza del 24 novembre 2003, depositata il 16 gennaio 2004, la corte d'assise d'appello di Napoli confermò la sentenza di primo grado, precisando che le dichiarazioni rese da X l'8 gennaio 1997 costituivano la fonte probatoria principale di accusa, che la ritrattazione del testimone nel corso del dibattimento non era credibile e sembrava influenzata dalle pressioni – come minacce o offerta di denaro – esercitate da membri di organizzazioni criminali.

### 3. Il primo procedimento in cassazione

13. Il ricorrente, X e Y presentarono ricorso per cassazione.

14. Con sentenza del 4 marzo 2005, depositata il 4 aprile 2005, la Corte di cassazione annullò la sentenza controversa e indicò la corte d'assise d'appello di Napoli come giudice di rinvio.

15. Nella sua sentenza, la Corte di cassazione osservava che i giudici di appello avevano basato la possibilità di utilizzare le dichiarazioni fatte da X l'8 luglio 1997 sulla circostanza che la sua ritrattazione non sarebbe stata attendibile e non, come richiesto dall'articolo 500 c. 4 del CPP, sulle pressioni illecite a cui X sarebbe stato sottoposto. La stessa corte precisava che queste ultime erano state menzionate unicamente a titolo sussidiario. Ora, a suo parere, la semplice circostanza che un testimone avesse fatto dichiarazioni false nel corso di un dibattimento non permetteva di utilizzare come prova le dichiarazioni rese dinanzi alla procura prima del processo.

16. La Corte di cassazione precisava inoltre che la corte d'assise di appello poteva decidere di utilizzare pienamente le dichiarazioni di X dell'8 luglio 1997 soltanto se, dopo un esame puntuale, specifico e fondato su elementi concreti, fosse giunta alla conclusione che le condizioni fissate all'articolo 500 c. 4 del CPP erano soddisfatte.

### 4. Il procedimento di rinvio

17. Con sentenza del 7 novembre 2005, depositata il 10 gennaio 2006, la corte d'assise d'appello di Napoli, in qualità di giudice di rinvio, confermò la sentenza del 17 luglio 2001 (paragrafo 7 *supra*) e le condanne del ricorrente, di X e di Y.

18. Nella sua sentenza, la corte d'assise d'appello osservava anzitutto che, secondo la Corte di cassazione, l'articolo 500 c. 4 del CPP si applicava non solo ai testimoni, ma anche ai coimputati, e che tale disposizione mirava a preservare le prove orali da qualsiasi influenza illecita esterna. La corte d'assise d'appello rammentava poi che X aveva iniziato a collaborare con le autorità nel 1997, qualche tempo dopo l'improvvisa scomparsa del cognato e di tre suoi amici. La corte indicava che da una conversazione tra X e il fratello, registrata il 19 luglio 1997 nel parlatorio di un istituto penitenziario, risultava che qualcuno cercava di esercitare pressioni su X per il tramite di suo fratello e che, per di più, alcune conversazioni telefoniche intercettate avevano rivelato che alcuni membri di un'organizzazione criminale cercavano di ottenere una ritrattazione da parte di X e pianificavano interventi successivi, più energici, sotto forma di minacce e offerte di denaro. La corte d'assise d'appello osservava anche che X era evaso nel gennaio 1998, che era stato arrestato il 14 febbraio 1998 e che aveva allora minacciato di suicidarsi con una pistola, affermando che era l'unico modo di salvare la sua famiglia. Un funzionario di polizia avrebbe peraltro confermato che X gli aveva confidato di aver ricevuto minacce gravi e serie.

19. Alla luce di tutti questi elementi la corte d'assise d'appello riteneva che la ritrattazione di X fosse giustificata dalle pressioni illecite cui sarebbe stato sottoposto e rilevava anche che, secondo la difesa, il ricorrente e Y non erano tra gli autori di tali minacce e offerte; essa indicava tuttavia che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, l'articolo 500 c. 4 del CPP trovava applicazione anche quando l'imputato non era all'origine delle pressioni illecite (Corte di cassazione, quinta sezione, sentenza del 15 ottobre 2004, n. 40455).

20. La corte d'assise d'appello esaminò poi le dichiarazioni che X aveva fatto l'8 luglio 1997 e, come avevano fatto i giudici di primo grado, le considerò precise, credibili e corroborate da altri elementi (in particolare le dichiarazioni di altri pentiti – si veda il paragrafo 10 *supra*).

### 5. Il secondo procedimento in cassazione

21. Il ricorrente, X e Y presentarono ricorso per cassazione.

22. Con sentenza del 29 gennaio 2009, depositata il 26 febbraio 2009, la Corte di cassazione, ritenendo che la corte d'assise d'appello avesse motivato in maniera logica e corretta tutti i punti controversi, respinse i ricorsi degli imputati.

23. Nella sentenza, la Corte di cassazione precisava che, ai sensi dell'articolo 500 del CPP quando, come nel caso di specie, un imputato accettava di rispondere alle domande, se faceva durante il dibattimento delle dichiarazioni diverse da quelle che aveva fatto durante le indagini preliminari le parti potevano sollevare un'eccezione. In questo caso, secondo la Corte di cassazione, le dichiarazioni fatte al pubblico ministero potevano essere utilizzate per accertare l'attendibilità del testimone e venivano versate al fascicolo per il dibattimento («il fascicolo del giudice»); in tal modo, esse potevano essere utilizzate come prova sia nei confronti dell'imputato stesso che nei confronti degli altri imputati. Inoltre, la Corte di cassazione rammentava che, nella sua sentenza del 4 marzo 2005 (paragrafi 14-16 *supra*), aveva indicato che le dichiarazioni di X dell'8 luglio 1997 potevano servire come elementi di prova se era accertato che le condizioni poste dall'articolo 500 c. 4 del CPP erano soddisfatte. Ora, proseguiva la Corte di cassazione, la corte d'assise d'appello aveva ampiamente dimostrato, a suo parere in maniera ragionevole e convincente, che X era stato sottoposto a pressioni illecite volte a forzarlo a ritrattare. La Corte di cassazione indicava infine che, a questo riguardo, se non erano sufficienti dei semplici sospetti, non era nemmeno necessario soddisfare al criterio della prova «al di là di ogni ragionevole dubbio».

## **B. Il diritto e la prassi interni pertinenti**

24. La lettura delle dichiarazioni fatte da un coimputato o da una persona accusata in un procedimento connesso è disciplinata dall'articolo 513 del CPP. Per il fatto che sono state lette, tali dichiarazioni vengono allegate al fascicolo del giudice e il tribunale può utilizzarle per valutare la fondatezza delle accuse.

25. Nella sua prima versione, tale disposizione era così formulata:

«1. Il giudice, se l'imputato è contumace o assente ovvero rifiuta di sottoporsi all'esame dispone, a richiesta di parte, che sia data lettura dei verbali delle dichiarazioni rese dall'imputato al pubblico ministero o al giudice nel corso delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare.

Se le dichiarazioni sono state rese dalle persone indicate nell'articolo 210 [si tratta delle persone imputate in un procedimento connesso], il giudice, a richiesta di parte, dispone, secondo i casi, l'accompagnamento coattivo del dichiarante o l'esame a domicilio [per mezzo di una] rogatoria internazionale. Se non è possibile ottenere la presenza del dichiarante, il giudice dispone la lettura dei verbali contenenti le suddette dichiarazioni soltanto con l'accordo delle parti».

26. Con la sentenza n. 254 del 3 giugno 1992 la Corte costituzionale ha dichiarato l'articolo 513 c. 2 incostituzionale nella parte in cui non consente «la lettura dei verbali delle dichiarazioni rese dalle persone indicate dall'art. 210 del codice di procedura penale, che siano comparse ed abbiano rifiutato di sottoporsi all'esame».

27. La legge n. 267 del 7 agosto 1997, entrata in vigore il 12 agosto 1997, ha modificato l'articolo 513. A seguito di tale modifica, quest'ultimo prevedeva che le dichiarazioni fatte prima del dibattimento da testimone a carico coimputato potevano essere utilizzate solo se il principio del contraddittorio era stato rispettato o, in caso contrario, se la persona nei confronti della quale venivano fatte le dichiarazioni vi aveva acconsentito.

28. Tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato questa legge incostituzionale nella parte in cui non prevede che, qualora il dichiarante rifiuti o comunque ometta in tutto o in parte di rispondere su fatti concernenti la responsabilità di altri già oggetto delle sue precedenti dichiarazioni, in mancanza dell'accordo delle parti alla lettura possano essere utilizzati i verbali delle dichiarazioni fatte durante le indagini preliminari (si veda la sentenza n. 361 del 26 ottobre 1998). A seguito di tale sentenza il Parlamento ha deciso di inserire il principio del processo equo nella Costituzione stessa (si veda la legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999 – si veda anche *Bracci c. Italia*, n. 36822/02, § 33, 13 ottobre 2005). I commi 3-5

dell'articolo 111 della Costituzione, nella loro nuova formulazione e nelle loro parti pertinenti nel caso di specie, recitano:

«3. (...) Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato (...) abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore (...).

4. Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

5. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.»

29. La legge n. 63 del 1° marzo 2001 ha successivamente modificato l'articolo 513 del CPP. Attualmente, quest'ultimo prevede che, se l'autore di dichiarazioni fatte prima del dibattimento è contumace o si avvale della facoltà di non rispondere, le sue dichiarazioni possono essere acquisite agli atti soltanto con il consenso delle parti, salvo nel caso previsto dall'articolo 500 c. 4 del CPP.

30. La legge n. 63 del 1° marzo 2001 ha modificato anche l'articolo 500 del CPP che, nelle sue parti pertinenti nel caso di specie, è attualmente così formulato:

«1. (...) le parti, per contestare (...) il contenuto della deposizione, possono servirsi delle dichiarazioni precedentemente rese dal testimone e contenute nel fascicolo del pubblico ministero. Tale facoltà può essere esercitata solo se sui fatti o sulle circostanze da contestare il testimone abbia già deposto.

2. Le dichiarazioni lette per la contestazione possono essere valutate ai fini della credibilità del teste.

3. Se il teste rifiuta di sottoporsi all'esame o al controesame di una delle parti, nei confronti di questa non possono essere utilizzate, senza il suo consenso, le dichiarazioni rese ad altra parte (...).

4. Quando, anche per le circostanze emerse nel dibattimento, vi sono elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità, affinché non deponga ovvero deponga il falso, le dichiarazioni contenute nel fascicolo del pubblico ministero precedentemente rese dal testimone sono acquisite al fascicolo del dibattimento e quelle previste dal comma 3 possono essere utilizzate.

5. Sull'acquisizione di cui al comma 4 il giudice decide senza ritardo, svolgendo gli accertamenti che ritiene necessari, su richiesta della parte, che può fornire gli elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità.

(...)

7. Fuori dai casi di cui al comma 4, su accordo delle parti le dichiarazioni contenute nel fascicolo del pubblico ministero precedentemente rese dal testimone sono acquisite al fascicolo del dibattimento.»

31. Per quanto riguarda il valore probante delle dichiarazioni rese da un coimputato o da una persona imputata in un procedimento connesso, l'articolo 192 c. 3 del CPP prevede che queste devono essere «valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità» (*Le dichiarazioni rese dal coimputato nel medesimo reato o da persona imputata in un procedimento connesso (...) sono valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità* – si veda anche l'esposizione del diritto interno pertinente riportata nella sentenza *Carta c. Italia*, n. 4548/02, §§ 31-38, 20 aprile 2006).

## MOTIVI DI RICORSO

32. Invocando l'articolo 6 §§ 1 e 3 d) della Convenzione, il ricorrente lamenta di essere stato condannato sulla base delle dichiarazioni che X avrebbe fatto al pubblico ministero prima del processo.

33. Invocando poi l'articolo 6 § 2 della Convenzione, egli denuncia una violazione del principio della presunzione di innocenza.

34. Invocando infine l'articolo 7 della Convenzione, afferma che le disposizioni in materia di utilizzo delle dichiarazioni che sono state fatte fuori dal dibattimento sono state interpretate in maniera estensiva a suo sfavore.

## IN DIRITTO

### A. Sulla dedotta violazione dell'articolo 6 §§ 1 e 3 d) della Convenzione

35. Il ricorrente lamenta l'utilizzo che sarebbe stato fatto delle dichiarazioni che X avrebbe reso al pubblico ministero.

36. Egli invoca l'articolo 6 §§ 1 e 3 d) della Convenzione che, nelle sue parti pertinenti, recita:

«1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. (...)

(...)

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

(...)

d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

(...).»

37. Il ricorrente indica che, quando X è stato interrogato durante il dibattimento pubblico, lungi dal confermare le dichiarazioni accusatorie che avrebbe fatto l'8 luglio 1997 al pubblico ministero, ha completamente ritrattato, assicurando di essersi inventato tutto. Il ricorrente aggiunge che, malgrado ciò, la sua condanna si è basata, essenzialmente o almeno in misura determinante, sulle dichiarazioni fatte da X alla procura.

38. Egli indica poi che, ai sensi, secondo lui, dell'articolo 500 c. 2 del CPP, le dichiarazioni rese durante le indagini e non confermate durante il dibattimento possono essere utilizzate soltanto per valutare la credibilità del teste, e dunque non possono servire per provare i fatti dedotti prima del dibattimento. Egli precisa che una sola eccezione a tale principio è prevista dalla disposizione eccezionale del quarto paragrafo dell'articolo 500 del CPP, che prevedrebbe l'ipotesi in cui il testimone sia stato sottoposto a violenza o minaccia, offerta di denaro o altra utilità affinché non deponga ovvero deponga il falso. Secondo il ricorrente, tuttavia, tale disposizione si applica soltanto ai testimoni, e non agli imputati e ai coimputati.

39. Il ricorrente afferma che i suoi difensori non hanno avuto la possibilità di esaminare X durante le dichiarazioni accusatorie fatte da quest'ultimo l'8 luglio 1997. Egli afferma che, durante l'udienza del 26 marzo 2001, l'esame di X è stato «sospeso» in quanto il presidente della corte d'assise avrebbe ritenuto che i difensori degli altri imputati non avevano alcun interesse nello stesso perché le pressioni presumibilmente esercitate su X non erano state dimostrate.

40. Rammentando che le esigenze del paragrafo 3 dell'articolo 6 della Convenzione devono essere considerate come aspetti particolari del diritto a un processo equo garantito dal paragrafo 1 della stessa disposizione, la Corte esaminerà il motivo di ricorso sotto il profilo del combinato disposto di questi due testi (si veda, tra molte altre, *Van Geyselghem c. Belgio* [GC], n. 26103/95, § 27, CEDU 1999-I).

41. Essa rammenta anche che, quando esamina un motivo di ricorso relativo all'articolo 6 § 1 della Convenzione, deve essenzialmente cercare di stabilire se il procedimento penale abbia rivestito, complessivamente, un carattere equo (*Taxquet c. Belgio* [GC], n. 926/05, § 84, CEDU 2010). Per farlo, essa considera il procedimento nel complesso e verifica il rispetto non solo dei diritti della difesa ma anche dell'interesse del pubblico e delle vittime a che gli autori del reato vengano debitamente perseguiti (*Gäfgen c. Germania* [GC], n. 22978/05, §

175, CEDU 2010) e, se necessario, dei diritti dei testimoni (*Doorson c. Paesi Bassi*, 26 marzo 1996, § 70, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II). La Corte rammenta inoltre in questo contesto che l'ammissibilità delle prove rientra nelle norme del diritto interno ed è di competenza dei giudici nazionali (*Gäfgen*, sopra citata, § 162, e i riferimenti ivi citati).

42. La Corte ribadisce che l'articolo 6 § 3 d) sancisce il principio secondo il quale, prima che un imputato possa essere dichiarato colpevole, tutti gli elementi a carico devono essere prodotti dinanzi a lui in pubblica udienza, ai fini di un dibattimento in contraddittorio. Questo principio non è privo di eccezioni, che tuttavia possono essere ammesse solo con riserva dei diritti della difesa; come regola generale, questi impongono di dare all'imputato una possibilità adeguata e sufficiente per contestare le testimonianze a carico e di interrogarne gli autori, al momento della loro deposizione o in una fase successiva (*Solakov c. «l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia»*, n. 47023/99, § 57, CEDU 2001-X, *Bracci*, sopra citata, § 54, *Previti c. Italia* (dec.), n. 45291/06, § 220, 8 dicembre 2009, e *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito* [GC], nn. 26766/05 e 22228/06, § 118, CEDU 2011).

43. La Corte osserva che la presente causa non riguarda un testimone «assente» (si veda, *a contrario*, *Al-Khawaja e Tahery*, sopra citata) o un testimone che, benché presente al dibattimento, si sia avvalso del diritto di restare in silenzio e si sia rifiutato di rispondere alle domande poste dalle parti (si veda, *a contrario*, *Lucà c. Italia*, n. 33354/96, CEDU 2001-II). Ben al contrario, nel caso di specie, X ha partecipato al dibattimento tramite videoconferenza e la difesa ha avuto la possibilità di interrogarlo. In particolare, dal verbale dell'udienza del 26 marzo 2001, risulta che, dopo l'interrogatorio da parte del pubblico ministero, uno degli avvocati del ricorrente, l'avv. V., ha posto delle domande a X, riguardanti in particolare i suoi rapporti con la DIA, le modalità della sua collaborazione con gli inquirenti, le pressioni di cui sarebbe stato oggetto e i vantaggi di cui avrebbe beneficiato a seguito della sua decisione di collaborare con la giustizia. X ha risposto a queste domande (paragrafo 6 *supra*). Secondo la Corte, nulla impediva all'avv. V. di porre a X ogni altra domanda da lui ritenuta utile per la difesa del suo cliente. Inoltre, durante la discussione, l'avvocato in questione ha potuto proporre tutti gli argomenti volti a sostenere che le accuse formulate da X nel corso del suo interrogatorio dell'8 luglio 1997 (paragrafo 3 *supra*) non erano credibili ed erano smentite dalla sua ritrattazione durante il dibattimento. Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza della Corte, all'imputato è stata accordata una possibilità adeguata e sufficiente di contestare la testimonianza di X e di interrogarne l'autore.

44. Del resto, e nella misura in cui il ricorrente lamenta il fatto che, di fronte alle versioni contraddittorie fornite da X, i tribunali interni hanno ritenuto credibile quella risultante dal primo interrogatorio, la Corte rammenta che non ha il compito di esaminare gli errori di fatto o di diritto asseritamente commessi da un giudice nazionale, salvo se e nella misura in cui tali errori possano aver pregiudicato i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione (*Khan c. Regno Unito*, n. 35394/97, § 34, CEDU 2000-V), e che sono in linea di principio i giudici nazionali a dover valutare i fatti e interpretare e applicare il diritto interno (*Pacifico c. Italia* (dec.), n. 17995/08, § 62, 20 novembre 2012, e *Plesic c. Italia* (dec.), n. 16065/09, § 33, 2 luglio 2013). Essa osserva anche che la corte d'assise d'appello e la Corte di cassazione (paragrafi 18 e 23 *supra*) hanno indicato che l'utilizzo delle dichiarazioni fatte da X alla procura era autorizzato dall'articolo 500 c. 4 del CPP, una disposizione che prevede l'acquisizione delle dichiarazioni in questione al fascicolo del dibattimento «quando, anche per le circostanze emerse nel dibattimento, vi sono elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità, affinché non deponga ovvero deponga il falso» (paragrafo 30 *supra*). La corte d'assise d'appello ha menzionato gli elementi che, secondo la stessa, dimostravano che X era stato sottoposto a pressioni illecite (paragrafi 18 e 19 *supra*). La sua valutazione al riguardo non può essere considerata arbitraria o manifestamente irragionevole (si veda, anche, *Illiano c. Italia*, n. 41612/98, decisione della Commissione del 22 ottobre 1998, nella quale la Commissione ha dichiarato irricevibile in quanto manifestamente infondato un motivo di ricorso relativo al fatto che, delle tre versioni

date da un testimone chiave, i tribunali nazionali hanno preso in considerazione quella risultante dall'interrogatorio dinanzi al pubblico ministero, che era la più sfavorevole agli imputati ed era stata smentita dalla ritrattazione fatta durante il dibattimento dal testimone in questione).

45. Infine, in via sussidiaria, la Corte osserva che le dichiarazioni di X non costituivano l'unica prova a carico del ricorrente, in quanto la corte d'assise d'appello aveva ritenuto che le stesse fossero corroborate da altri elementi, in particolare le dichiarazioni di altri pentiti (paragrafi 10 e 20 *supra*).

46. In queste circostanze, la Corte non può concludere che il procedimento penale nei confronti del ricorrente sia stato iniquo o in altro modo contrario alle disposizioni dei paragrafi 1 e 3 d) dell'articolo 6 della Convenzione.

47. Di conseguenza questo motivo di ricorso è manifestamente infondato e deve essere rigettato, in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione.

## **B. Sulla dedotta violazione dell'articolo 6 § 2 della Convenzione**

48. Il ricorrente sostiene di essere vittima di una violazione del principio della presunzione di innocenza enunciato all'articolo 6 § 2 della Convenzione.

Tale disposizione recita:

«Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.»

49. Il ricorrente sostiene che i giudici di merito hanno ritenuto che non sia stato lui ad esercitare pressioni su X, ma alcuni membri di organizzazioni criminali che non erano parti al processo. Egli ne deduce che, a seguito della condotta illecita altrui, sono state utilizzate contro di lui le dichiarazioni rese dinanzi al pubblico ministero e in assenza, secondo lui, dei suoi difensori. Egli ammette che, per provare l'esistenza delle dedotte pressioni illecite, i giudici di merito non potevano basarsi su semplici sospetti; secondo il ricorrente, rimane comunque il fatto che i giudici non dovevano nemmeno soddisfare al criterio della prova al di là di ogni ragionevole dubbio (paragrafo 23 *supra*; si veda anche la sentenza della Corte di cassazione n. 27042, quarta sezione penale, 18 febbraio 2008).

50. La Corte rammenta che l'articolo 6 § 2 della Convenzione, che sancisce il principio della presunzione di innocenza, esige, tra l'altro, che nell'assolvere le loro funzioni i membri del tribunale non partano dall'idea preconcepita che l'imputato ha commesso l'atto in questione; l'onere della prova grava sull'accusa e il dubbio va a beneficio dell'imputato. Inoltre, è l'accusa a dover indicare all'interessato di quali capi di imputazione sarà oggetto – allo scopo di fornirgli l'occasione di preparare e presentare la sua difesa di conseguenza – e di offrire prove sufficienti per fondare una dichiarazione di colpevolezza (si vedano, in particolare, *Barberà, Messegué e Jabardo c. Spagna*, 6 dicembre 1998, § 77, serie A n. 146, *John Murray c. Regno Unito*, 8 febbraio 1996, § 54, *Recueil* 1996-I, e *Telfner c. Austria*, n. 33501/96, § 15, 20 marzo 2001).

51. Nel caso di specie, la Corte osserva che la colpevolezza del ricorrente è stata fondata su elementi che la procura ha acquisito allo scopo di provare che l'interessato aveva commesso gli atti a lui ascritti – in particolare, gli omicidi di A e di B. Procedendo alla valutazione, tra altre prove, delle dichiarazioni di X, i tribunali nazionali hanno tenuto conto di tutti i fattori pertinenti, ivi compresi gli indizi che portano a pensare che questo testimone fosse stato sottoposto a pressioni illecite affinché ritrattasse al dibattimento. Questo modo di procedere si concilia con il principio della libera valutazione degli elementi di prova da parte del giudice, e non può essere considerata una violazione della presunzione di innocenza (si veda, *mutatis mutandis*, *John Murray*, sopra citata, § 54). È vero che da ciò non risulta che le pressioni in questione siano state direttamente esercitate dal ricorrente stesso; resta comunque il fatto che l'interessato è stato dichiarato colpevole del duplice omicidio di A e di B, ma non di essere l'autore delle minacce e offerte di denaro di cui X sarebbe stato oggetto.



52. Ne consegue che questo motivo di ricorso è manifestamente infondato e deve essere rigettato, in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione.

### **C. Sulla dedotta violazione dell'articolo 7 della Convenzione**

53. Il ricorrente afferma che le disposizioni in materia di utilizzo di dichiarazioni fatte al di fuori del dibattimento sono state interpretate in maniera estensiva e a suo sfavore. Egli considera inoltre che una tale interpretazione non era prevedibile.

Invoca l'articolo 7 § 1 della Convenzione, che recita:

«Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, nel momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al tempo in cui il reato è stato commesso.»

54. La Corte rammenta che le norme contenute nell'articolo 7 della Convenzione si applicano unicamente alle disposizioni che definiscono i reati e le pene che li puniscono, e non alle leggi di procedura (si veda, *mutatis mutandis*, e a proposito delle norme sulla retroattività, *Scoppola c. Italia* (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 110, 17 settembre 2009).

55. Essa osserva per di più che le norme in materia di utilizzo delle dichiarazioni dei testimoni sono enunciate nel CPP, le cui disposizioni regolano la procedura da seguire per perseguire e giudicare i reati. Tali disposizioni riguardano in particolare le condizioni di ammissibilità delle prove e non indicano né gli elementi costitutivi dei reati né le pene da infliggere in caso di condanna. Esse costituiscono dunque delle norme di procedura, alle quali non si applica l'articolo 7 della Convenzione (si veda, *a contrario*, *Scoppola*, sopra citata, §§ 111-113; si veda anche, *mutatis mutandis*, *Previti c. Italia* (dec.), n. 1845/08, §§ 80-81, 12 febbraio 2013).

56. Ne consegue che questo motivo di ricorso è incompatibile *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione nel senso dell'articolo 35 § 3 a) e deve essere rigettato, in applicazione dell'articolo 35 § 4.

Per questi motivi la Corte, all'unanimità,

*Dichiara* il ricorso irricevibile.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Işıl Karakaş  
Presidente

## DICEMBRE

### ART. 2 PROTOCOLLO 4 CEDU (LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE)

a) *Battista c. Italia* – Seconda sezione, sentenza del 2 dicembre 2014 (ric. n. 43978/09)

*Misure limitative della libertà di espatrio in ragione di debiti verso terzi di particolare importanza come le obbligazioni alimentari: violazione*

## CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### SECONDA SEZIONE

### CAUSA BATTISTA c. ITALIA

(Ricorso n. 43978/09)

### SENTENZA

STRASBURGO

2 dicembre 2014

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

#### **Nella causa Battista c. Italia,**

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

Işıl Karakaş, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
András Sajó,  
Nebojša Vučinić,  
Helen Keller,  
Egidijus Kūris,  
Robert Spano, *giudici*,

e da Abel Campos, *cancelliere aggiunto*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 4 novembre 2014,  
Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

### PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 43978/09) proposto contro la Repubblica italiana e con il quale un cittadino di tale Stato, sig. Alessandro Battista («il ricorrente»), ha adito la Corte il 6 agosto 2009 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Il ricorrente è stato rappresentato dall'avv. A. Battista, del foro di Napoli. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora.

3. L'11 aprile 2011 il ricorso è stato comunicato al Governo.

## IN FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

4. Il ricorrente, sig. Alessandro Battista, è un cittadino italiano nato nel 1967 e residente a Napoli.

5. All'epoca in cui è iniziata la causa, egli si stava separando legalmente dalla moglie (D.L.), e i due figli (G.L. e M.T.) della coppia erano stati dati provvisoriamente in affidamento congiunto ad entrambi i genitori.

6. Il 29 agosto 2007 il ricorrente chiese al giudice tutelare un nuovo passaporto con l'iscrizione del nome di suo figlio G.L. La sua ex-moglie si oppose sostenendo che il ricorrente non versava l'assegno alimentare fissato dal presidente del tribunale all'atto della separazione legale.

7. Con decreto del 18 settembre 2007, il giudice tutelare respinse la richiesta del ricorrente ritenendo non opportuno rilasciare il passaporto tenuto conto che era fondamentale proteggere il diritto dei figli a ricevere l'assegno alimentare. A tale proposito, il giudice tutelare sottolineò che il ricorrente, pur essendo tenuto a versare un assegno alimentare di 600 euro, versava soltanto un piccola quota (somme comprese tra i 45 e i 90 euro) e che vi era da temere che in caso di trasferimento all'estero egli si sottraesse completamente al suo obbligo.

8. Con decisione del 26 ottobre 2007, il giudice tutelare ordinò che l'iscrizione del nome di M.T. fosse cancellata dal passaporto del ricorrente.

9. Il 31 ottobre 2007 il questore di Napoli ordinò al ricorrente di depositare il suo passaporto al commissariato e invalidò la sua carta di identità valida per l'espatrio.

10. Il ricorrente impugnò la decisione del giudice tutelare dinanzi al tribunale di Napoli. Egli sosteneva:

- che secondo le disposizioni del presidente del tribunale all'atto della separazione legale, i figli dovevano trascorrere le vacanze estive dal 10 al 26 agosto con lui; che, in tale ottica, egli aveva desiderato condurli in Sicilia in aereo; ma che per far questo occorreva che i nomi dei due figli fossero iscritti sul suo passaporto;

- che a causa dell'opposizione della sua ex-moglie e del decreto del giudice tutelare, lui stesso e i suoi figli non erano potuti partire per le vacanze;

- che i nomi dei figli erano iscritti sul passaporto della madre;

- che il rigetto della sua richiesta costituiva una sanzione non prevista dalla legge.

11. Il 7 febbraio 2008 il ricorrente chiese al giudice tutelare di Napoli di rilasciargli un nuovo passaporto, spiegando che la ex-moglie aveva tenuto nella casa familiare la sua carta di identità e il suo passaporto.

12. Con decreto del 29 febbraio 2008, il giudice tutelare di Napoli respinse la suddetta richiesta in quanto il ricorrente non aveva versato l'assegno alimentare per i figli e vi era da temere che il ricorrente andasse all'estero per sottrarsi completamente al suo obbligo.

Il ricorrente impugnò anche questa decisione dinanzi al tribunale di Napoli, lamentando una violazione del suo diritto alla libera circolazione.

13. Con decisione del 5 febbraio 2009, il tribunale di Napoli riunì i ricorsi e li rigettò. Il tribunale notò innanzitutto che la decisione del giudice tutelare era basata sulla legge del 21 novembre 1967 (n. 1185) come modificata dalla legge n. 3 del 2003 (legge in materia di rilascio dei passaporti).

14. Il tribunale ritenne che il giudice tutelare fosse competente a pronunciarsi sulla richiesta di passaporto del ricorrente e sull'inserimento del nome di suo figlio. Per quanto riguarda la fondatezza del ricorso, il tribunale rilevò che il ricorrente non rispettava l'obbligo a lui imposto a titolo di assegno alimentare e che questa ipotesi costituiva uno dei motivi legali del diniego di rilascio del passaporto nell'interesse dei figli, secondo l'articolo 12 della legge sui passaporti.

15. Il 4 novembre 2008 D.L. fu condannata a pagare una ammenda di 100 euro (EUR) per mancata consegna dei figli al ricorrente.

16. Con decreto dell'8 aprile 2009, il giudice tutelare consegnò su sua richiesta a D.L. un passaporto con i nomi dei due figli.

17. Il 21 agosto 2012 il ricorrente chiese al giudice tutelare di Napoli di consegnare dei passaporti individuali ai suoi figli in applicazione del decreto legislativo n. 135 del 2009.

18. D.L. vi si oppose sostenendo che questi passaporti non erano necessari per i figli, che il ricorrente non rispettava il suo obbligo alimentare dal 2007 e che su questo argomento pendeva un procedimento penale.

19. Con decisione del 3 ottobre 2012, il giudice tutelare rigettò la richiesta del ricorrente considerando che la procedura di separazione tra il ricorrente e D.L. era ancora pendente e che alla luce delle considerazioni espresse da D.L., che aveva la custodia dei figli, era necessario sospendere qualsiasi rilascio di passaporti ai minori. Il ricorrente non interpose appello avverso questa decisione.

## II. IL DIRITTO INTERNO E INTERNAZIONALE PERTINENTE

20. La legge del 21 novembre 1967 (n. 1185), come modificata dalla n. 3 del 2003, prevede:

### Articolo 3

Non possono ottenere il passaporto:

a) coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla responsabilità genitoriale, o alla potestà tutoria, siano privi dell'assenso della persona che la esercita (...) e, nel caso di affidamento a persona diversa, dell'assenso anche di questa, o, in difetto, dell'autorizzazione del giudice tutelare.

b) i genitori che, avendo prole minore, non ottengano l'autorizzazione del giudice tutelare; l'autorizzazione non è necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore, o quando sia il titolare esclusivo della responsabilità genitoriale sul figlio (...).

### Articolo 12

Il passaporto è ritirato quando il titolare si trovi all'estero e (...) non sia in grado di offrire la prova dell'adempimento degli obblighi alimentari che derivano da pronuncia della autorità giudiziaria o che riguardino i discendenti di età minore (...).

21. Nella prassi sono due le eccezioni in cui è ammesso il rilascio del passaporto: quando l'interessato ha dimostrato la necessità di curarsi all'estero e quando deve recarsi all'estero per ragioni di lavoro.

22. Il decreto legislativo n. 135 del 2009 ha introdotto l'obbligo per i figli minorenni di avere un passaporto individuale. Così, dal 25 novembre 2009, non è più possibile iscrivere i minori sui passaporti dei genitori. Le iscrizioni eseguite prima di questa data restano valide secondo le modalità previste dalla legislazione all'epoca vigente. La durata di validità del passaporto per i figli minorenni varia in funzione dell'età: 3 anni per i minori da zero a 3 anni; 5 anni per i minori da 3 a 18 anni.

23. Il Regolamento (CE) n. 4/2009 del 18 dicembre 2008 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari propone una serie di misure volte a facilitare il pagamento dei crediti alimentari in situazioni transfrontaliere.

24. La Convenzione dell'Aja del 23 novembre 2007 sul recupero internazionale di alimenti nei confronti dei figli minori e di altri membri della famiglia stabilisce un sistema di cooperazione amministrativa tra le autorità degli Stati contraenti e un regime di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni e degli accordi in materia di alimenti.

25. La Convenzione di New York sul recupero degli alimenti all'estero fu adottata e aperta alla firma il 20 giugno 1956 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sulle obbligazioni alimentari convocata in virtù della risoluzione 572 (XIX) del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, adottata il 17 maggio 1955.

## IN DIRITTO

### I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 DEL PROTOCOLLO N. 4 ALLA CONVENZIONE

26. Il ricorrente lamenta una violazione della sua vita privata e della sua libertà di circolazione. In particolare, egli espone che nessuna norma vieta ad un genitore che non paga l'assegno alimentare di avere un passaporto e di farvi iscrivere il nome dei suoi figli.

Egli invoca l'articolo 2 del Protocollo n 4 alla Convenzione, così formulato:

« 1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.

2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio.

3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica.»

27. Il Governo contesta la tesi del ricorrente.

#### A. Sulla ricevibilità

28. 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 nessun altro motivo di irricevibilità. È opportuno pertanto dichiararlo ricevibile.

#### B. Sul merito

##### 1. Tesi delle parti

29. Il ricorrente afferma che non vi è alcuna base legale al rifiuto delle autorità di rilasciargli un passaporto. In particolare, sostiene di non essere mai stato condannato per violazione degli obblighi di assistenza familiare, reato punito dall'articolo 570 del codice penale e che nessun giudice l'ha mai condannato per il mancato pagamento dell'assegno alimentare. Inoltre, egli afferma che il suo casellario giudiziale è vergine.

30. Il Governo rammenta che l'articolo 16 della Costituzione prevede che la libertà del cittadino di uscire dal territorio della Repubblica è subordinata all'osservanza degli obblighi previsti dalla legge.

31. Il Governo nota inoltre che l'ingerenza nel diritto del ricorrente è espressamente prevista dalla legge, ossia dall'articolo 3 a) e b) della legge n. 1185 del 1967, e spiega che tale legge è finalizzata a proteggere i figli: si tratta di assicurare che il ricorrente paghi l'assegno alimentare e di prevenire la commissione di un delitto. Secondo il punto di vista del Governo, tale ingerenza risponde al criterio della «necessità in una società democratica», specialmente alla luce della giurisprudenza della Corte in materia di debiti non pagati.

32. A tale proposito, il Governo rammenta che il tribunale di Napoli ha deciso di trasmettere la sua decisione del 22 ottobre 2008 al procuratore della Repubblica per verificare se potesse essere aperto un fascicolo per violazione degli obblighi di assistenza familiare, reato punito dall'articolo 570 del codice penale.

33. Il Governo nota che la Corte costituzionale, nella sentenza 0464 del 1997, ha affermato che l'essenza dell'articolo in questione della legge n. 1185 del 1967 è «garantire che il genitore assolva i suoi obblighi verso i figli».

Il Governo aggiunge che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, la decisione del giudice tutelare in materia rappresenta una misura di «giurisdizione volontaria» (ossia non si prefigge di regolare in maniera definitiva un conflitto tra i diritti soggettivi dei genitori).

34. Il Governo richiama la giurisprudenza della Corte riguardante le restrizioni alla libertà di circolazione in alcune situazioni di processi penali pendenti, di fallimenti o ancora di violazione degli obblighi relativi al servizio militare.

## 2. Valutazione della Corte

35. La Corte osserva innanzitutto che la presente causa solleva una questione nuova visto che non ha ancora avuto l'occasione di esaminare le misure che limitano la libertà di lasciare un paese in ragione dell'esistenza di debiti nei confronti di terzi aventi una particolare importanza, quali le obbligazioni alimentari.

36. In alcune precedenti cause esaminate dal punto di vista dell'articolo 2 del Protocollo n. 4, la Corte o la vecchia Commissione europea dei diritti dell'uomo si sono interessate a divieti di tale natura, pronunciati per esempio nel contesto:

- di un procedimento penale pendente (*Schmidt c. Austria*, n. 10670/83, decisione della Commissione del 9 luglio 1985, Décisions et rapports (DR) 44, pag. 195; *Baumann c. Francia*, n. 33592/96, CEDU 2001-V; *Földes e Földesné Hajlik c. Ungheria*, n. 41463/02, CEDU 2006-XII; *Sissanis c. Romania*, n. 23468/02, 25 gennaio 2007; *Bessenyei c. Ungheria*, n. 37509/06, 21 ottobre 2008; *A.E. c. Polonia*, n. 14480/04, 31 marzo 2009; *Jordan Jordanov e altri c. Bulgaria*, n. 23530/02, 2 luglio 2009; *Makedonski c. Bulgaria*, n. 36036/04, 20 gennaio 2011; *Pfeifer c. Bulgaria*, n. 24733/04, 17 febbraio 2011; *Prescher c. Bulgaria*, n. 6767/04, 7 giugno 2011; e *Miażdżyk c. Polonia*, n. 23592/07, 24 gennaio 2012);

- dell'esecuzione di una pena (*M. c. Germania*, n. 10307/83, decisione della Commissione del 6 marzo 1984, DR 37, pag. 113);

- della condanna dell'interessato per un reato, fintanto che non fosse stato riabilitato (*Nalbantski c. Bulgaria*, n. 30943/04, 10 febbraio 2011);

- di una procedura fallimentare pendente (*Luordo c. Italia*, n. 32190/96, CEDU 2003-IX);

- del rifiuto di pagare un'ammenda doganale (*Napijalo c. Croazia*, n. 66485/01, 13 novembre 2003);

- del mancato pagamento di un'imposta (*Riener c. Bulgaria*, n. 46343/99, 23 maggio 2006);

- del mancato rimborso a un creditore privato di un debito stabilito con decisione giudiziaria (*Ignatov c. Bulgaria*, n. 50/02, 2 luglio 2009, e *Gochev c. Bulgaria*, n. 34383/03, 26 novembre 2009; *Khlyustov c. Russia*, n. 28975/05, 11 luglio 2013);

- della conoscenza di «segreti di Stato» (*Bartik c. Russia*, n. 55565/00, CEDU 2006-XV);

- del mancato assolvimento dell'obbligo del servizio militare (*Peltonen c. Finlandia*, n. 19583/92, decisione della Commissione del 20 febbraio 1995, DR 80-A, pag. 38, e *Marangos c. Cipro*, n. 31106/96, decisione della Commissione del 20 maggio 1997, non pubblicata);

- della malattia mentale dell'interessato, associata all'assenza di dispositivi che permettano una presa in carico adeguata nello Stato di destinazione (*Nordblad c. Svezia*, n. 19076/91, decisione della Commissione del 13 ottobre 1993, non pubblicata);

– di una decisione giudiziaria che vieta di condurre all'estero un figlio minore (Roldan Teixeira e altri c. Italia (dec.), n. 40655/98, 26 ottobre 2000, e Diamante e Pelliccioni c. San Marino, n. 32250/08, 27 settembre 2011);

– del divieto imposto a un Bulgaro di lasciare il territorio nazionale per due anni per aver violato le leggi degli Stati Uniti in materia di immigrazione (Stamose c. Bulgaria, n. 9713/05, CEDU 2012).

La Corte ritiene che, nonostante sussistano delle differenze tra queste cause e la presente, sia qui possibile applicare gli stessi principi.

37. L'articolo 2 § 2 del Protocollo n. 4 garantisce a ogni persona il diritto di lasciare un qualsiasi paese per recarsi in qualsiasi altro paese da lei scelto in cui è possibile che venga ammessa. Il rifiuto di rilasciare un passaporto al ricorrente e l'annullamento della sua carta d'identità per i viaggi all'estero ad opera dei giudici nazionali costituiscono una violazione di questo diritto (si vedano la decisione sopra citata Peltonen, pag. 43, e le sentenze sopra citate Baumann, §§ 62-63, Napijalo, §§ 69-73, e Nalbantski, § 61). Pertanto, è opportuno stabilire se questa violazione fosse «prevista dalla legge», perseguisse uno o più degli scopi legittimi definiti dall'articolo 2 § 3 del Protocollo n. 4, e se fosse «necessaria in una società democratica» per la realizzazione di questo o questi scopi.

38. Per quanto riguarda la legalità di questa misura, la Corte rammenta la sua consolidata giurisprudenza ai sensi della quale l'espressione «prevista dalla legge» non soltanto impone che la misura contestata abbia una base nel diritto interno, ma riguardi anche la qualità della legge in causa: quest'ultima deve essere accessibile al cittadino e prevedibile per quanto riguarda i suoi effetti (Rotaru c. Romania [GC], n. 28341/95, § 52, CEDU 2000-V). Affinché la legge soddisfi le condizioni di prevedibilità, essa deve enunciare con sufficiente precisione le condizioni nelle quali una misura può essere applicata, permettendo così alle persone interessate di regolare la loro condotta rivolgendosi, se necessario, a consulenti illuminati.

39. Come fa notare il Governo, l'ingerenza si basava sull'articolo 12 della legge sui passaporti del 21 novembre 1967 (n. 1185), come modificata dalla legge n. 3 del 2003, in relazione al fatto che il ricorrente non ottemperava al pagamento dell'assegno alimentare che era tenuto a versare per i figli. L'ingerenza aveva dunque chiaramente una base legale nel diritto interno. A tale proposito, la Corte nota anche che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 0464 del 1997, ha affermato che l'essenza dell'articolo in questione della legge n. 1185 del 1967 è «garantire che il genitore assolva i suoi obblighi verso i figli».

40. La Corte ritiene anche che l'imposizione della misura in questione si prefigge di garantire gli interessi dei figli del ricorrente e di perseguire per principio un obiettivo legittimo di tutela dei diritti altrui - nel presente caso, quelli dei figli che devono ricevere l'assegno alimentare.

41. Per quanto riguarda la proporzionalità di una restrizione imposta per motivi di debiti non pagati, la Corte rammenta che tale misura si giustifica purché tenda all'obiettivo perseguito di garantire il recupero dei debiti in questione (Napijalo, sopra citata, §§ da 78 a 82). Peraltro, anche se giustificata all'inizio, una misura che limiti la libertà di circolazione di una persona può diventare sproporzionata e violare i diritti di tale persona nel caso in cui venga mantenuta automaticamente per molto tempo (Luordo, sopra citata, § 96, e Földes e Földesné Hajlik, sopra citata, § 35)

42. Comunque sia, le autorità interne hanno l'obbligo di controllare che ogni violazione del diritto di una persona di lasciare il suo paese sia, dall'inizio e per tutta la sua durata, giustificata e proporzionata rispetto alle circostanze. Esse non possono prorogare a lungo le misure che restringono la libertà di circolazione di una persona senza riesaminare periodicamente se sono giustificate (Riener, sopra citata, § 124, e Földes e Földesné Hajlik, sopra citata, § 35). Questo controllo deve normalmente essere assicurato, almeno in ultimo grado, dal potere giudiziario, perché offre le migliori garanzie di indipendenza, imparzialità e regolarità delle procedure (Sissanis c. Romania n. 23468/02, § 70, 25 gennaio 2007). L'estensione del controllo giurisdizionale deve permettere al tribunale di tener conto di tutti



gli elementi, ivi compresi quelli legati alla proporzionalità della misura restrittiva (si veda, mutatis mutandis, *Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, 23 giugno 1981, § 60, serie A n. 43).

43. Ritornando alle circostanze del caso di specie, la Corte osserva che il ricorrente non ha più il passaporto, né la carta d'identità valida per l'espatrio dal 2008. Essa nota che al ricorrente è stato rifiutato il rilascio di un passaporto e di una carta d'identità valida per l'espatrio a causa del mancato pagamento dell'assegno alimentare. I giudici interni (paragrafi 11-12 *supra*) hanno sottolineato che il ricorrente non aveva pagato l'assegno alimentare che era tenuto a versare per i figli e che vi era il rischio che non lo pagasse più recandosi all'estero.

44. Così come risulta dal fascicolo e soprattutto dalle decisioni nazionali pertinenti, i giudici interni non hanno ritenuto necessario esaminare la situazione personale dell'interessato, né la sua capacità di pagare le somme dovute e hanno applicato la misura contestata automaticamente. Nel caso di specie, non sembra sia stata fatta alcuna valutazione dei diritti in causa. Sono stati presi in considerazione soltanto gli interessi patrimoniali dei beneficiari degli alimenti.

45. Peraltro la Corte constata che la questione del recupero dei crediti alimentari è oggetto di una cooperazione in materia civile a livello europeo e internazionale. Essa rammenta che esistono degli strumenti che permettono di recuperare il credito al di fuori delle frontiere nazionali, in particolare il Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obblighi alimentari, la Convenzione dell'Aja del 23 novembre 2007 sul recupero internazionale di alimenti nei confronti dei figli minori e di altri membri della famiglia e la Convenzione di New York sul recupero degli alimenti all'estero. Questi strumenti non sono stati presi in considerazione dalle autorità al momento dell'applicazione della misura in causa. Esse si sono limitate a sottolineare che il ricorrente avrebbe potuto recarsi all'estero con il suo passaporto, sottraendosi così al suo obbligo.

46. Inoltre, la Corte nota che nel caso di specie, la restrizione imposta al ricorrente non ha garantito il pagamento dell'assegno alimentare.

47. La Corte ritiene pertanto che l'interessato sia stato sottoposto ad una misura automaticamente, senza alcuna limitazione per quanto riguarda la portata e la durata della stessa (*Riener*, sopra citata, § 127). Inoltre, dal 2008, i giudici nazionali non hanno eseguito alcun riesame in merito alla giustificazione e alla proporzionalità della misura rispetto alle circostanze del caso di specie.

48. Alla luce di quanto è stato esposto sopra, la Corte ritiene che l'imposizione automatica di una misura di questo tipo, per una durata indeterminata, senza tener conto delle circostanze specifiche dell'interessato, non possa essere considerata necessaria in una società democratica.

49. Vi è stata pertanto violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

50. Il ricorrente sostiene che il mancato rilascio del passaporto costituisce una violazione del suo diritto alla vita privata così come previsto dall'articolo 8 della Convenzione, che recita:

«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.»

51. La Corte rileva che questo motivo di ricorso, così come è stato presentato dal ricorrente, è strettamente legato a quello relativo all'articolo 2 del Protocollo n. 4, sopra esaminato, e anch'esso deve dunque essere dichiarato ricevibile.

52. Tenuto conto delle conclusioni alle quali essa è giunta qui sopra (paragrafi 48 e 49 *supra*), la Corte non ritiene necessario esaminarlo separatamente.

### III. SULLE ALTRE VIOLAZIONI DEDOTTE

53. Il ricorrente lamenta una inosservanza dell'articolo 5 del Protocollo n. 7 derivante dal fatto che la madre dei suoi figli beneficerebbe di un trattamento preferenziale in quanto, al contrario di lui, ha ottenuto l'inserimento del nome dei figli sul suo passaporto personale.

54. La Corte nota innanzitutto che questo motivo di ricorso non è comprovato. Per quanto esso sollevi una questione diversa da quella sopra esaminata, e nella misura in cui la Corte è competente per esaminare le doglianze formulate, quest'ultima non rileva alcuna parvenza di violazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione. Pertanto essa dichiara questo motivo di ricorso irricevibile.

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

55. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

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

#### A. Danno

56. Il ricorrente chiede 30.000 euro (EUR) per il danno morale che afferma di aver subito in suo nome e in nome dei suoi figli a causa della impossibilità di recarsi all'estero.

57. Il Governo contesta queste richieste ritenendo che l'importo reclamato sia comunque eccessivo e non conforme ai parametri di liquidazione della Corte.

58. La Corte ritiene opportuno riconoscere al ricorrente 5.000 EUR per danno morale.

#### B. Spese

59. Senza produrre giustificativi a sostegno, il ricorrente chiede anche 20.000 EUR per le spese sostenute per i procedimenti nazionali e per la procedura dinanzi alla Corte.

60. Il Governo ritiene eccessiva questa somma e sostiene che il ricorrente non ha dimostrato che le spese dichiarate fossero necessarie e che il loro importo fosse ragionevole.

61. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle sue spese solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie la Corte rileva che il ricorrente non ha prodotto giustificativi a sostegno della sua richiesta e decide di non riconoscere nulla a questo titolo.

#### C. Interessi moratori

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

## PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Dichiara*, all'unanimità, il ricorso ricevibile per quanto riguarda i motivi relativi agli articoli 2 del Protocollo n. 4 e 8 della Convenzione;
2. *Dichiara*, a maggioranza, il ricorso irricevibile per il resto;
3. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione;
4. *Dichiara*, all'unanimità, non doversi esaminare il motivo di ricorso relativo all'articolo 8 della Convenzione;
5. *Dichiara*, all'unanimità,
  - a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, 5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale,
  - b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
6. *Rigetta*, con sei voti contro uno, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

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

Abel Campos  
Cancelliere aggiunto

Işıl Karakaş  
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione della dichiarazione di dissenso del giudice Kūris.

A.I.K.  
A.C.

## DICHIARAZIONE DI DISSENSO DEL GIUDICE KŪRIS

Ho votato contro i punti 2 e 6 del dispositivo della presente sentenza. Ritengo che la questione affrontata ai paragrafi 53 e 54 della sentenza meritasse di essere esaminata dal punto di vista dell'articolo 5 del Protocollo n. 7 alla Convenzione. Di conseguenza, questa parte del ricorso avrebbe dovuto essere dichiarata ricevibile.

**ART. 41 CEDU (EQUA SODDISFAZIONE)**

***b) Ceni c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. n. 25376/06)***

*Accertata violazione dell'art. 1 Prot. N. 1 con sentenza del 4 febbraio 2014 – criteri di liquidazione dell'equa soddisfazione*

## CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### SECONDA SEZIONE

### CAUSA CENI c. ITALIA

(Ricorso n. 25376/06)

SENTENZA  
(Equa soddisfazione)

STRASBURGO

16 dicembre 2014

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

#### **Nella causa Ceni c. Italia,**

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

Işıl Karakaş, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
András Sajó,  
Nebojša Vučinić,  
Helen Keller,  
Paul Lemmens,  
Egidijus Kūris, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 18 novembre 2014, rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

#### PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 25376/06) proposto contro la Repubblica italiana con il quale, una cittadina di tale Stato, sig.ra Rolanda Ceni («la ricorrente»), ha adito la Corte il 17 giugno 2006 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Con sentenza del 4 febbraio 2014 («la sentenza principale»), la Corte ha giudicato che l'omissione, da parte dello Stato italiano, di istituire un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una protezione minima degli interessi della ricorrente, acquirente di buona fede di

un appartamento venduto in corso di costruzione, aveva violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Inoltre, l'impossibilità per la ricorrente di far esaminare la necessità e la proporzionalità della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita dell'appartamento in questione aveva violato l'articolo 13 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1. La Corte ha ritenuto di non dover esaminare i motivi di ricorso relativi agli articoli 6 § 1 e 8 della Convenzione (*Ceni c. Italia* (merito), n. 25376/06, 4 febbraio 2014).

3. Basandosi sull'articolo 41 della Convenzione, la ricorrente chiedeva un'equa soddisfazione di 235.784,15 euro (EUR).

4. Poiché la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non era istruita, la Corte l'ha riservata e ha invitato il Governo e la ricorrente a sottoporle per iscritto, entro tre mesi, le loro osservazioni sulla suddetta questione e, in particolare, a metterla a conoscenza dell'accordo eventualmente raggiunto (*ibidem*, § 111, e punto 6 del dispositivo).

5. Sia la ricorrente che il Governo hanno depositato delle osservazioni.

## IN DIRITTO

6. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

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

### A. Danno

#### 1. Argomenti delle parti

##### a) La ricorrente

7. La ricorrente ritiene di aver subito un danno materiale che ammonta a 201.404,20 EUR. Afferma di aver versato al costruttore la somma complessiva di 214.627 EUR (paragrafo 6 della sentenza principale) e di aver sborsato 190.000 EUR per il riacquisto del suo appartamento (paragrafo 27 della sentenza principale), ai quali si aggiungono 11.404,20 EUR per le spese notarili e la regolarizzazione urbanistica. Non disponendo di tali somme e non avendo accesso al prestito bancario, la ricorrente ha dovuto indebitarsi presso familiari e amici. Per restituire questi prestiti, ha fatto sacrifici quotidiani e suo marito è stato costretto ad accettare un lavoro in Siberia.

8. La ricorrente indica anche che, a seguito di una composizione amichevole conclusa nell'ambito della procedura fallimentare, è stata riconosciuta titolare di un credito nei confronti del costruttore che ammonta a 156.957,03 EUR, di cui 12.223,60 EUR a titolo privilegiato in quanto anticipo dell'Iva e 144.733,43 EUR a titolo chirografario in quanto capitale versato nel periodo 1992-1997. A tali somme si aggiungono 10.541,50 EUR a titolo di credito ammesso in prededuzione per le spese affrontate dalla ricorrente per le migliorie apportate all'appartamento. La ricorrente sottolinea di essere stata spinta a concludere questa composizione amichevole per evitare perdite economiche più consistenti. Alla data delle ultime informazioni (11 settembre 2014), all'interessata erano stati versati soltanto 12.541,50 EUR, a copertura del credito ammesso in prededuzione e le spese procedurali (2.000 EUR).

9. La ricorrente ritiene che il diritto interno non le riconosca una possibilità reale di cancellare le conseguenze delle violazioni constatate dalla Corte. Nota che, come affermato dalla Corte (paragrafo 71 della sentenza principale), le modifiche legislative intervenute

successivamente al consolidamento della sua posizione giuridica non si applicano al suo caso. Inoltre, le possibilità di ottenere un ulteriore indennizzo nel quadro della procedura fallimentare sarebbero molto scarse, vista la sproporzione tra l'attivo (meno di un milione di euro) e il passivo (più di due milioni e mezzo di euro, di cui più di un milione di crediti privilegiati) del fallimento. Per quanto riguarda il «fondo per le vittime di fallimenti immobiliari», vi sarebbe una sproporzione tra le sue risorse (che al 31 dicembre 2012 ammontavano a 59.667.768,29 EUR) e l'importo totale degli indennizzi riconosciuti alle vittime in questione (742.724.364,74 EUR). Il 20 settembre 2013, il fondo ha versato alla ricorrente 13.617,63 EUR, ossia l'8,13% della somma che le è stata riconosciuta (167.498,53 EUR). Dalla sua creazione, il fondo è stato alimentato con 10.000.000 EUR per anno, somma che sarebbe manifestamente insufficiente. Nuove somme potranno essere distribuite soltanto quando le risorse del fondo ammonteranno nuovamente a circa 30.000.000 EUR, e così di seguito fino alla data della sua chiusura (2020). La Corte stessa ha riconosciuto che le possibilità di indennizzo della ricorrente erano aleatorie (paragrafo 72 della sentenza principale).

10. Tenuto conto di quanto esposto sopra e soprattutto dei pagamenti ricevuti e delle possibilità di un ulteriore indennizzo, la ricorrente chiede, per il danno materiale, una somma non inferiore a 155.000 EUR.

11. La ricorrente chiede anche il riconoscimento di una somma per il danno morale che dichiara di aver subito, il cui importo desidera venga fissato secondo equità. La ricorrente afferma che la situazione denunciata ha comportato per lei dei problemi di salute a partire dal 1997, che questi problemi ancora persistono e che nel marzo 2004 è stata ricoverata d'urgenza per depressione e ansia. Questo danno morale sarebbe legato alle vicissitudini giudiziarie e ostacolerebbe ancora oggi la sua vita di relazione, come viene indicato in una perizia medico-legale prodotta dall'interessata.

12. Dal momento che il Governo sostiene che la ricorrente aveva ommesso di verificare l'esistenza di un permesso di costruire ed ha cominciato ad abitare nell'appartamento anche prima del rilascio di tale permesso (paragrafo 16 *infra*), l'interessata nota che l'immobile era stato costruito sulla base di un permesso di costruire del 22 settembre 1989. Questo permesso ha subito molte variazioni in corso d'opera fra cui l'ultima, per la quale era stata richiesta una concessione il 4 maggio 1996, non è mai stata autorizzata a causa del fallimento del costruttore. Gli acquirenti hanno dunque dovuto chiedere una regolarizzazione *ex post*, concessa nel 2005. Era proprio a causa di questi problemi urbanistici, indipendenti dalla sua volontà, che la ricorrente non ha potuto avviare la sua azione giudiziaria prima del 1997.

## **b) Il Governo**

13. Il Governo contesta l'affermazione della ricorrente secondo la quale la sua perdita economica ammonta a 201.404,20 EUR. Al riguardo nota che questo importo corrisponde al costo complessivo affrontato dalla ricorrente per riacquistare l'appartamento. Il danno materiale subito dall'interessata dovrebbe al contrario essere calcolato sulla base delle spese affrontate per stipulare il contratto preliminare di compravendita sciolto dal curatore fallimentare. La ricorrente sostiene che queste spese ammontano a 214.627,83 EUR; il Governo contesta tuttavia questo importo osservando che non era stato accettato dal curatore fallimentare e che, il 7 febbraio 2008, quest'ultimo e la ricorrente hanno concluso una composizione amichevole dinanzi al giudice fallimentare, con cui il credito della ricorrente era stato così determinato:

- 10.541,50 EUR a titolo di credito ammesso in prededuzione;
- 12.223,60 EUR a titolo di credito privilegiato derivante dall'Iva versata al costruttore;
- 144.733,43 EUR a titolo di credito in chirografo per il capitale versato al costruttore;
- 2.000 EUR per le spese procedurali,

ossia la somma totale di 169.498,53 EUR. Dal verbale dell'udienza del 7 febbraio 2008 risulta che il rappresentante della ricorrente aveva dichiarato che la sua cliente rinunciava ad ogni ulteriore domanda (*rinunciando per la signora Ceni ad ogni ulteriore domanda*).

14. Ora, il fondo per le vittime di fallimenti immobiliari ha riconosciuto di dovere alla ricorrente un indennizzo che ammonta a 167.498,53 EUR (paragrafo 55 della sentenza principale), calcolato sulla base della composizione amichevole sopra citata, dedotte le spese procedurali. Nel 2013, la ricorrente ha ricevuto dal fondo in questione un acconto di 13.617,13 EUR cui faranno seguito altri pagamenti fino al rimborso totale. L'affermazione della ricorrente, secondo la quale non percepirà nessun'altra somma dal fondo, sarebbe priva di fondamento. Inoltre, nell'ambito della procedura fallimentare, la ricorrente ha ricevuto 10.541,50 EUR e 2.000 EUR per compensare il suo credito ammesso in prededuzione e le spese procedurali.

15. Alla luce di quanto sopra esposto, il Governo ritiene che alla ricorrente non sia dovuta alcuna somma per il danno materiale in quanto verrà indennizzata dal fondo per le vittime di fallimenti immobiliari. Sottolinea anche che la ricorrente aveva dichiarato a tale fondo di non aver ricevuto nulla nell'ambito della procedura fallimentare, e ciò era falso, e non ha neanche informato in tempo debito la Corte in merito ai pagamenti sopra descritti. Il Governo chiede alla Corte di tenere conto del comportamento censurabile dell'interessata.

16. Il Governo chiede anche alla Corte di rigettare la richiesta relativa al danno morale notando che non vi è nulla che provi l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento del curatore fallimentare e lo stato di salute della ricorrente. Peraltro, i disturbi da quest'ultima denunciati sono iniziati nel 1997, mentre è stata informata della scelta del curatore soltanto il 3 febbraio 1998. La ricorrente avrebbe peraltro contribuito a provocare il danno che denuncia: non aveva potuto avviare un'azione giudiziaria prima perché l'edificio era stato edificato senza permesso di costruire (concesso soltanto in seguito) e aveva cominciato ad abitare l'appartamento anche prima di ottenere tale permesso. Secondo il Governo, prima di pagare il prezzo di vendita, la ricorrente avrebbe dovuto informarsi sull'esistenza di un permesso di costruire, che non era riportato nel contratto preliminare di compravendita.

## 2. Valutazione della Corte

### a) Le violazioni constatate nella sentenza principale

17. La Corte nota che nella sentenza principale ha concluso per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 per le seguenti ragioni. La ricorrente aveva firmato un contratto preliminare di compravendita per l'acquisto di un appartamento in corso di costruzione e aveva pagato per intero il prezzo di vendita (circa 214.627 EUR) al costruttore, l'impresa X. Quest'ultima si rifiutò, tuttavia, di firmare il contratto di vendita definitivo, fatto che indusse la ricorrente a citarla in tribunale per ottenere il trasferimento della proprietà per via giudiziaria. Mentre quest'azione giudiziaria era pendente dinanzi al tribunale di Firenze, l'impresa X fu dichiarata in stato di fallimento e il curatore fallimentare decise di sciogliere il contratto preliminare di compravendita. L'appartamento in questione fu venduto all'asta e le azioni giudiziarie della ricorrente furono respinte. L'interessata, che continuava ad occupare l'appartamento anche dopo la vendita all'asta, riacquistò infine il bene pagando un prezzo di 190.000 EUR (paragrafi 6-28 della sentenza principale).

18. La Corte ha concluso per l'esistenza di una ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni, dal momento che, conseguentemente alla scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita, ha perduto il diritto di ottenere il trasferimento di proprietà dell'appartamento per via giudiziaria (paragrafi 60-61 della sentenza principale). Anche se la Corte ha ritenuto che lo Stato convenuto non potesse essere considerato direttamente responsabile delle azioni del curatore fallimentare (paragrafi



62-65 della sentenza principale), la Corte ha considerato che, per effetto degli obblighi che derivano dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, esso era tenuto ad instaurare un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una tutela minima degli interessi degli acquirenti di buona fede di beni venduti in corso di costruzione (paragrafi 67-70 della sentenza principale). Ora, una tutela di questo tipo non era assicurata dalla legge italiana, che all'epoca dei fatti non prevedeva né l'impossibilità di sciogliere il contratto preliminare di compravendita di beni immobili registrati e aventi ad oggetto l'abitazione principale dell'acquirente né l'obbligo per i costruttori di sottoscrivere un'assicurazione contro il fallimento. Ciò aveva privato la ricorrente di una tutela effettiva contro la perdita dell'appartamento e delle somme da lei versate per il suo acquisto, obbligandola a sopportare un onere eccessivo e sproporzionato (paragrafi 71-75 della sentenza principale).

19. Dal punto di vista dell'articolo 13 della Convenzione, la Corte ha notato che la ricorrente aveva potuto avviare un'azione giudiziaria per ottenere l'annullamento della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita, invocando così a livello interno il suo motivo di ricorso «difendibile» relativo all'articolo 1 del Protocollo n. 1. Tuttavia, i giudici interni non si erano ritenuti competenti per giudicare se la scelta del curatore fallimentare avesse comportato un onere eccessivo e sproporzionato per la ricorrente e se nel caso di specie vi fosse stato un equo bilanciamento degli interessi pubblici e privati in gioco. I giudici interni avevano dunque esaminato soltanto la legalità formale della misura contestata, senza potersi occupare della sua necessità e proporzionalità alla luce dei principi enunciati dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte. Pertanto, il sistema giuridico italiano non aveva offerto alla ricorrente garanzie sufficienti contro l'arbitrio e vi era stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione (paragrafi 93-100 della sentenza principale).

#### **b) I pregiudizi subiti dalla ricorrente**

20. La Corte nota che il principio sotteso al riconoscimento di un'equa soddisfazione è ben consolidato: è necessario, per quanto possibile, porre l'interessato in una situazione corrispondente a quella in cui si troverebbe se la violazione della Convenzione non fosse avvenuta (*Andrejeva c. Lettonia* [GC], n. 55707/00, § 111, CEDU 2009). Del resto, la condizione *sine qua non* per l'attribuzione di una riparazione per il danno materiale è l'esistenza di un nesso di causalità tra il danno denunciato e la violazione constatata (*Nikolova c. Bulgaria* [GC], n. 31195/96, § 73, CEDU 1999-II, e *Agrati e altri c. Italia* (equa soddisfazione), nn. 43549/08, 5087/09 e 6107/09, § 12, 8 novembre 2012), e lo stesso discorso vale per il danno morale (*Kadiķis c. Lettonia* (n. 2), n. 62393/00, § 67, 4 maggio 2006).

21. La Corte osserva che la constatata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n.1 si basa sull'assenza di adeguate garanzie per tutelare la ricorrente, acquirente di buona fede di un appartamento venduto in corso di costruzione, contro il rischio di fallimento del costruttore. Essa non può per questo ritenere che se la violazione non fosse avvenuta, la ricorrente non avrebbe subito alcuna perdita economica. In effetti, tali garanzie, come l'obbligo, per il costruttore, di sottoscrivere un'assicurazione contro il fallimento, offrono una maggiore tutela dell'acquirente, ma non sono di natura tale da coprire ogni rischio in tutte le circostanze e non forniscono necessariamente un rimborso totale delle somme versate al costruttore. Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 13, la Corte non può ragionare su quello che sarebbe stato l'esito del procedimento interno se i giudici italiani avessero potuto dedicarsi all'esame della necessità e della proporzionalità della scelta del curatore.

22. In tali circostanze, la Corte non può sottoscrivere la tesi della ricorrente secondo la quale esiste un nesso di causalità diretto tra le violazioni constatate e le spese sostenute, dopo il fallimento del costruttore, per riacquistare l'appartamento che occupava. Tuttavia, la Corte

non ritiene irragionevole pensare che a causa delle violazioni in questione l'interessata abbia comunque subito una perdita di reali possibilità (si vedano, *mutatis mutandis*, *Zielinski e Pradal & Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e altri, § 79, CEDU 1999-VII, e *Maggio e altri c. Italia*, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 80, 31 maggio 2011).

23. Nel caso di specie, il danno subito deriva sia dalla mancanza di garanzie minime per gli acquirenti di buona fede di un appartamento venduto in corso di costruzione (paragrafo 69 della sentenza principale) sia dalla impossibilità di far esaminare la necessità e la proporzionalità della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita dell'appartamento in questione (paragrafo 2 *supra*). Nelle circostanze particolari della presente causa, per questo tipo di danno non è possibile calcolare precisamente le somme necessarie per la sua riparazione (si veda *mutatis mutandis*, *Trévalec c. Belgio* (equa soddisfazione), n. 30812/07, § 25, 25 giugno 2013) e non spetta alla Corte indicare l'importo di compensazione equivalente alle «garanzie minime» che il diritto interno avrebbe dovuto assicurare alla ricorrente. Per fissare secondo equità l'importo della riparazione da riconoscere a titolo di equa soddisfazione, la Corte ritiene opportuno prendere in considerazione gli elementi seguenti.

24. In primo luogo, a compensazione dei danni subiti, a livello interno la ricorrente ha già ricevuto i seguenti pagamenti: 12.541,50 EUR nell'ambito della procedura fallimentare, a copertura del credito ammesso in prededuzione e delle spese procedurali, e 13.617,63 EUR dal fondo per le vittime di fallimenti immobiliari (paragrafi 8, 9 e 14 *supra*), ossia la somma totale di 26.159,13 EUR.

25. In secondo luogo, la ricorrente potrebbe ancora ricevere un indennizzo nell'ambito della procedura fallimentare e/o dai fondi sopra citati. È vero che l'interessata considera che le sue possibilità a tale riguardo sono molto ridotte, e che la sua tesi si basa su elementi oggettivi (paragrafo 9 *supra*). Rimane comunque il fatto che, benché aleatorio, un indennizzo di questo tipo non può essere escluso *a priori*.

26. In terzo luogo, la violazione dei diritti della ricorrente garantiti dall'articolo 1 del Protocollo n 1 e dall'articolo 13 della Convenzione ha dovuto causare all'interessata sentimenti di impotenza e frustrazione. La Corte ritiene doveroso riparare in maniera adeguata questo danno morale (si vedano, *mutatis mutandis*, *Epiphaniou e altri c. Turchia* (equa soddisfazione), n. 19900/92, § 45, 26 ottobre 2010, e *Di Marco c. Italia* (equa soddisfazione), n. 32521/05, § 20, 10 gennaio 2012).

27. Tenuto conto di tutti questi elementi e decidendo in via equitativa, la Corte ritiene ragionevole accordare alla ricorrente una somma complessiva di 50.000 EUR, per tutti i danni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su questa somma.

## **B. Spese**

28. Basandosi sulla nota spese dei suoi consulenti, il 28 agosto 2013 la ricorrente aveva chiesto 32.727,55 EUR per le spese affrontate nell'ambito dei giudizi interni e 1.652,40 EUR per quelle relative alla procedura svoltasi dinanzi alla Corte. Il 1° agosto 2014, dopo la pronuncia della sentenza principale, la ricorrente ha prodotto nuovi documenti giustificativi, ossia: una fattura per la presentazione del suo ricorso per cassazione che ammonta a 2.500 EUR; una nota d'onorario del suo rappresentante dinanzi alla Corte per l'attività prestata fino al 4 marzo 2014, che ammonta a 3.425,76 EUR; e una ricevuta fiscale di 610 EUR per la perizia medico-legale (paragrafo 11 *supra*).

29. Tenuto conto di questi nuovi documenti giustificativi, la somma totale richiesta per le spese ammonta a 40.915,71 EUR, di cui 35.227,55 EUR per i costi affrontati dinanzi ai giudizi interni e 5.688,16 EUR per quelli affrontati dinanzi alla Corte.

30. La ricorrente sottolinea che nei suoi ricorsi interni ha tentato di rivendicare il diritto al rispetto dei suoi beni, così come garantito dall'articolo 1 del Protocollo n. 1. In tal modo, ha

esperito le vie di ricorso che le erano aperte nel diritto italiano e il fatto che le sue azioni non abbiano dato risultati non può precludere il riconoscimento di una somma a titolo di spese. La somma di 2.000 EUR che le è stata riconosciuta nell'ambito della composizione amichevole conclusa dinanzi al giudice fallimentare coprirebbe soltanto una parte minima di queste spese.

31. Il Governo osserva che la ricorrente e la Corte hanno affermato che non esisteva alcun ricorso effettivo per contestare la scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita. Pertanto, il costo relativo alle procedure avviate dalla ricorrente a tale proposito non può esserle rimborsato. Inoltre, in esecuzione della composizione amichevole del 7 febbraio 2008 (paragrafo 13 *supra*), la ricorrente ha ricevuto 2.000 EUR per le spese affrontate nell'ambito del procedimento fallimentare. Infine, per quanto riguarda le spese affrontate dinanzi alla Corte, il Governo ritiene che la ricorrente potrebbe ricevere un importo non superiore a quello inizialmente richiesto (1.652,40 EUR). Il Governo nota che senza ragioni apparenti, nelle sue domande del 1° agosto 2014, la ricorrente ha aumentato in maniera molto significativa le sue richieste a questo titolo.

32. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, il rimborso delle spese sostenute può essere accordato solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole (*Belziuk c. Polonia*, 25 marzo 1998, § 49, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II).

33. La Corte osserva che prima di rivolgersi a lei, la ricorrente ha esaurito tutte le vie di ricorso che le erano aperte nel diritto italiano, invocando sostanzialmente il diritto al rispetto dei suoi beni. Di conseguenza la Corte ammette che l'interessata ha affrontato delle spese per far correggere la violazione della Convenzione sia nell'ordinamento giuridico interno che a livello europeo. Giudica tuttavia eccessivo l'importo richiesto per le spese afferenti alla procedura nazionale e alla procedura che si è svolta innanzi ad essa e nota che nell'ambito del procedimento fallimentare, l'interessata ha ottenuto 2.000 EUR a titolo di spese di giustizia (paragrafi 8 e 14 *supra*). Tenuto conto di tutti questi elementi, la Corte decide di accordare la somma complessiva di 15.000 EUR per le spese (si vedano, *mutatis mutandis*, *Di Belmonte c. Italia (n. 1)*, n. 72638/01, § 63, 16 marzo 2010; *Plalam S.p.a. c. Italia* (equa soddisfazione), n. 16021/02, § 31, 8 febbraio 2011; e *Di Marco* (equa soddisfazione), sopra citata, § 25).

### **C. Interessi moratori**

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

## PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*, con sei voti contro uno,
  - a) che lo Stato convenuto deve versare alla ricorrente, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
    - i. 50.000 EUR (cinquantamila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta per danni materiali e morali;
    - ii. 15.000 EUR (quindicimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla ricorrente per le spese;
  - b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
2. *Rigetta*, con sei voti contro uno, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 16 dicembre 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 delle seguenti opinioni separate:

- opinione concordante del giudice Sajo;
- opinione concordante del giudice Keller;
- opinione concordante del giudice Lemmens;
- opinione dissenziente del giudice Karakaş.

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

## OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE SAJÓ

(Traduzione)

Nella sentenza principale, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n.1. Nell'opinione dissenziente che ho allegato, ho concluso per la irricevibilità del ricorso in quanto lo Stato non aveva nel caso di specie l'obbligo positivo di istituire un dispositivo di tutela, per cui non si poneva alcuna questione sul terreno dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Non sono convinto che lo Stato abbia l'obbligo positivo di proteggere dal fallimento del venditore ogni persona che acquisti la propria casa, soprattutto quando quest'ultima dovrebbe essere consapevole dei rischi. Proteggere il consumatore non è di per sé un obbligo positivo dello Stato imposto dalla Convenzione, anche se è noto che questo è ciò che fa lo Stato sociale.

Tuttavia, la sentenza è da allora divenuta definitiva ed è passata in giudicato. Ne risulta che le conclusioni che contiene assumono un carattere vincolante per quanto riguarda la questione della proprietà. La situazione sarebbe stata diversa se la Corte avesse statuito sull'equa soddisfazione nella sentenza principale.

L'autorità della cosa giudicata che si attribuisce alla sentenza in questione si impone non soltanto alle parti, ma anche alla Corte stessa, ai giudici che hanno sottoscritto le conclusioni contenute nella sentenza come pure ai giudici dissenzienti. Sostenere il contrario significherebbe opporsi a una sentenza passata in giudicato, con il rischio di generare confusione e di indebolire la posizione della Corte di fronte alle parti e al mondo esterno. È importante anche rilevare che la domanda di equa soddisfazione del ricorrente è basata sulle conclusioni che figurano nella sentenza principale. Di conseguenza, un giudice che si pronunciasse su una domanda di questo tipo sulla base di una opinione dissenziente piuttosto che rispetto alle conclusioni adottate dalla Corte non risponderebbe adeguatamente alle richieste del ricorrente e alla replica del governo convenuto.

Ed è per questo che, sulla domanda di equa soddisfazione presentata dalla ricorrente, ho votato basandomi sulle conclusioni alle quali è giunta la Corte nella sentenza principale. Se è vero che l'autorità della cosa giudicata non implica che si debba accordare in ogni caso un indennizzo facendo riferimento alla sentenza principale (ossia alla questione di merito), la presente causa di tutela della proprietà mi porta a seguire l'esempio dato dal mio collega Jebens nell'opinione concordante che aveva formulato nella causa *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia* (equa soddisfazione) (n. 14902/04, 31 luglio 2014).

## OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE KELLER

Ho votato con la maggioranza per quanto riguarda i punti 1 e 2 del dispositivo. Tuttavia vorrei sottolineare che il mio voto non significa che sottoscrivo la sentenza principale (*Ceni c. Italia*, n. 25376/06, 4 febbraio 2014), che è stata adottata da una formazione cui non ho partecipato. Piuttosto è stata la disciplina giudiziaria che mi ha indotto a votare come ho fatto qui. In effetti, non appena era stata stabilita la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, era logico che il Governo fosse tenuto a riparare il danno materiale subito dalla ricorrente.

## OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE LEMMENS

1. Ho votato con la maggioranza per condannare lo Stato convenuto a versare alla ricorrente la somma di 50.000 EUR a titolo di riparazione del danno materiale e morale. Avrei tuttavia preferito che questa conclusione fosse fondata su un ragionamento diverso.

2. A mio avviso, la sentenza avrebbe dovuto iniziare constatando quale fosse il danno materiale subito dalla ricorrente. Al riguardo, direi che questo danno consiste nell'importo che l'interessata ha dovuto pagare per riacquistare «il suo» appartamento, più le relative spese. La ricorrente, che su questo punto non sembra essere contraddetta dal Governo, sostiene di aver dovuto pagare 190.000 EUR più 11.404,20 EUR, dunque in totale 201.404,20 EUR (paragrafo 7 della presente sentenza). Io riterrei che quest'ultimo importo costituisca il danno materiale subito.

3. È evidente che lo Stato non deve risarcire integralmente la ricorrente. Le violazioni constatate con la sentenza principale riguardavano, da una parte, il fatto che lo Stato non aveva istituito un quadro legislativo che prevedesse una tutela *minima* degli acquirenti di buona fede di beni venduti in corso di costruzione vittime del fallimento del costruttore (paragrafo 18 della sentenza) e, dall'altra parte, che il diritto vigente non permetteva ai giudici di verificare se la decisione del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita fosse proporzionata al diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni (paragrafo 19 della sentenza). In tal modo le due violazioni attecchivano all'assenza di una tutela sufficiente.

Non bisogna perdere di vista che la tutela da prevedere era una tutela contro un rischio preciso, ossia il fallimento del costruttore. La Convenzione non esige che gli Stati proteggano i cittadini da qualsiasi tipo di rischio. Coloro che, come la ricorrente, concludono un contratto di acquisto avente ad oggetto un appartamento da costruire devono essere consapevoli del rischio che corrono, e mi sembra perfettamente normale che se ne assumano una parte, e addirittura una parte considerevole. Quello che la Corte ha dichiarato nella sua sentenza principale, è che lo Stato non può chiudere gli occhi, e che deve prevedere un sistema minimo di tutela. Come ha ricordato la maggioranza, questa tutela minima sarebbe potuta consistere in un obbligo legale per i costruttori di sottoscrivere un'assicurazione contro il fallimento (paragrafo 21 della sentenza). Sicuramente il legislatore sarebbe potuto andare anche oltre.

Poiché nel caso di specie non vi era alcuna tutela e da ciò è derivato un danno per la ricorrente, lo Stato deve essere condannato a versare un'equa soddisfazione. A mio avviso, si pone la questione di stabilire quale sia l'importo corrispondente alle garanzie minime che il diritto interno avrebbe dovuto offrire alla ricorrente in assenza di garanzie a carattere non pecuniario. Su questo punto, non sono d'accordo con il paragrafo 23 della sentenza, secondo il quale non spetta alla Corte indicare questo importo.

4. Sottoscrivo invece l'opinione della maggioranza secondo la quale questo importo può essere stabilito soltanto in via equitativa.

Nel caso di specie, il fondo per le vittime di fallimenti immobiliari, creato dopo il fallimento del costruttore, ha riconosciuto di dover corrispondere alla ricorrente la somma di 167.498,53 EUR (paragrafi 9 e 14 della sentenza). Tuttavia questo importo non costituisce necessariamente la somma che lo Stato deve alla ricorrente *in virtù della Convenzione*. Non può dunque essere di grande utilità per la valutazione della Corte.

La maggioranza ha ritenuto ragionevole accordare alla ricorrente una somma complessiva di 50.000 EUR a copertura del danno materiale e del danno morale (paragrafo 27 della sentenza). Noto che questa somma rappresenta circa il 25% del danno materiale effettivamente subito (paragrafo 2 *supra*). Da parte mia, posso considerare che si tratta di una soddisfazione «equa», ed è per questa ragione che mi sono allineato alla decisione dei miei colleghi della maggioranza.<sup>1</sup>

5. Per la maggioranza, questa somma è definitivamente acquisita alla ricorrente. In altre parole, è accordata indipendentemente da quello che l'interessata potrebbe ancora ricevere a titolo di indennizzo a livello nazionale. Questo punto di vista si basa, mi sembra, sul fatto che la maggioranza considera il danno materiale subito come una (semplice) perdita di possibilità reali (paragrafo 22 della sentenza).

Su questo punto, mi spiace, non sono d'accordo.

La somma da pagare da parte dello Stato convenuto, ossia 50.000 EUR, può essere versata alla ricorrente da qualsiasi organo dello Stato. Poiché il fondo per le vittime di fallimenti immobiliari ha già accordato all'interessata un indennizzo di 13.617,63 EUR (paragrafi 9, 14 e 24 della sentenza) e potendo accordarle ancora degli indennizzi supplementari, è necessario dedurre l'importo di questo indennizzo dall'importo dell'equa soddisfazione.

Inoltre, bisognerebbe evitare che la ricorrente tragga profitto dall'equa soddisfazione per essere indennizzata due volte per lo stesso danno: una volta da parte dello Stato e un'altra volta da parte del curatore fallimentare. È per questo che sarebbe necessario prevedere, a mio avviso, che qualsiasi somma eventualmente percepita dall'interessata a titolo di indennizzo del credito vantato nei confronti del costruttore (ha già ricevuto un importo di 12.541,50 EUR - paragrafi 8, 13 e 24 della sentenza) superiore a 151.404,20 EUR (201.404,20 EUR – 50.000 EUR) sarebbe da restituire allo Stato convenuto. Riconosco che questa clausola avrebbe una portata piuttosto teorica, essendo molto scarse le possibilità della ricorrente di recuperare ancora qualcosa dal fallimento (per riprendere l'espressione usata al paragrafo 25 della sentenza). Tuttavia, poiché il curatore ha concluso con la ricorrente una composizione amichevole per un importo complessivo di 167.498,53 EUR (paragrafi 8 e 13 della sentenza), l'ipotesi non è da escludere.

6. In conclusione, sottoscrivo la decisione di accordare alla ricorrente un importo di 50.000 EUR, ma avrei preferito fosse stata accompagnata da qualche precisazione, essenzialmente per stabilire l'esito di questo indennizzo rispetto agli indennizzi che l'interessata potrebbe ancora ricevere per altre vie (si veda, per un caso in cui la Corte ha esplicitamente precisato la destinazione dell'importo accordato a titolo di equa soddisfazione, nel contesto di altri indennizzi ricevuti, *Trévalec c. Belgio* (equa soddisfazione), n. 30812/07, § 27, 25 giugno 2013).

<sup>1</sup> Infatti, tenuto conto dei differenti punti di vista riguardanti l'importanza della somma da accordare (si veda il paragrafo 5 *infra*), mi chiedo se non avessi dovuto piuttosto votare contro il punto 1, a) i, del dispositivo. Se non l'ho fatto, in fin dei conti, è perché volevo comunicare che l'importo di 50.000 EUR era di per sé accettabile.

## OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE KARAKAŞ

Non sottoscrivo la decisione della maggioranza di accordare alla ricorrente una somma complessiva di 50.000 euro, onnicomprensiva.

Innanzitutto occorre sottolineare che se fossero state messe in atto delle adeguate garanzie per tutelare la ricorrente, acquirente di buona fede di un appartamento venduto in corso di costruzione, contro il rischio del fallimento del costruttore, molto probabilmente quest'ultima avrebbe potuto evitare le significative perdite economiche connesse allo scioglimento del contratto preliminare di compravendita. È chiaro che la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 può aver causato un danno materiale alla ricorrente (si veda, *mutatis mutandis*, *Agrati e altri c. Italia* (equa soddisfazione), nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09), § 13, 8 novembre 2012).

Nell'ambito della procedura fallimentare, la ricorrente ha concluso una composizione amichevole in cui ha quantificato le sue richieste e le somme di cui chiedeva l'iscrizione al passivo fallimentare, ossia una somma totale di 169.498,53 EUR. Ora, il fondo per le vittime di fallimenti immobiliari ha riconosciuto di dover corrispondere alla ricorrente un indennizzo che ammonta a 167.498,53. Occorrerebbe anche tener conto del fatto che la ricorrente ha ricevuto i seguenti pagamenti: 12.541,50 EUR nell'ambito della procedura fallimentare, a copertura del credito ammesso in prededuzione e delle spese procedurali, e 13.617,63 EUR dal fondo per le vittime di fallimenti immobiliari, fatto che porta la somma restante dovuta a 141.339,40 EUR.

Dal mio punto di vista, la Corte avrebbe dovuto prendere questa somma come punto di partenza per valutare il danno subito dalla ricorrente in conseguenza della mancata tutela giuridica e dell'infima possibilità di essere indennizzata nell'ambito della procedura fallimentare, procedura che potrebbe durare parecchi anni.

Nella sua sentenza principale (§ 69), la Corte ritiene che, a titolo degli obblighi derivanti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, lo Stato fosse tenuto a istituire un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una protezione minima degli interessi degli acquirenti di buona fede (si veda, *mutatis mutandis*, *Kotov c. Russia*, [GC] n. 54522/00, § 117, 3 aprile 2012). Si può dire che lo Stato convenuto abbia rispettato questo obbligo mettendo a disposizione della ricorrente delle vie di ricorso al fine di consentirle di far valere realmente i suoi diritti? Per quello che so io, in questo caso non è così. Ma, per la maggioranza, **«nelle circostanze particolari della presente causa, per questo tipo di danno non è possibile calcolare precisamente le somme necessarie per la sua riparazione»** (§ 23 della presente sentenza). Sappiamo che, secondo la sentenza principale, il danno subito deriva dall'assenza di garanzie minime per gli acquirenti di buona fede di un appartamento venduto in corso di costruzione e che questa situazione persiste per la ricorrente. La decisione della maggioranza non spiega in quali circostanze particolari sia stato deciso di riconoscere alla ricorrente una somma così inferiore al danno subito.

Tuttavia, come constata la maggioranza (§ 25 della presente sentenza), non bisogna perdere di vista che, a livello interno, la ricorrente potrebbe essere ancora indennizzata nell'ambito della procedura fallimentare e/o dal fondo per le vittime di fallimenti immobiliari. È vero che le possibilità dell'interessata a tale riguardo sono molto scarse e che la sua tesi si basa su degli elementi oggettivi. Resta comunque il fatto che, sebbene aleatorio, un indennizzo di questo tipo non può essere escluso *a priori*.



La Corte ha già sottolineato che sarebbe opportuno evitare che la sua sentenza possa avere l'effetto di un arricchimento senza giusta causa (*De Luca c. Italia* (revisione), n. 43870/04, § 16, 8 luglio 2014, e *Pennino c. Italia* (revisione), n. 43892/04, § 16, 8 luglio 2014). Sarebbe così se la ricorrente, oltre al versamento dell'equa soddisfazione per danni materiali e morali concessa dalla Corte, dovesse successivamente ottenere una somma a compensazione dei suoi crediti vantati nei confronti dell'impresa e/o un risarcimento danni in quanto vittima di un fallimento immobiliare. In pratica verrebbe indennizzata due volte per i danni subiti.

Per evitare questa eventualità, il versamento dell'equa soddisfazione per danni materiali e morali potrebbe essere subordinato alla rinuncia da parte della ricorrente a qualsiasi pretesa nei confronti dell'impresa nell'ambito della procedura fallimentare e a qualsiasi somma che potrebbe esserle ulteriormente versata dal fondo per le vittime dei fallimenti immobiliari.

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

### OTTOBRE

#### ART. 5 CEDU (DIRITTO ALLA LIBERTÀ E SICUREZZA)

##### a) *Göthlin c. Svezia* – Quinta Sezione, sentenza del 16 ottobre 2014 (ric. n. 8307/11)

#### *Detenzione per il rifiuto di ottemperare all'ordine di rivelare dove si trovava un bene pignorato per garantire il pagamento di debiti fiscali: non violazione*

*In fatto* – Il ricorrente è stato detenuto per un periodo di 42 giorni dopo aver rifiutato di ottemperare a un provvedimento emesso dall’Autorità dell’esecuzione che gli imponeva di rivelare dove si trovasse una segatrice che era stata pignorata a garanzia del pagamento dei suoi debiti fiscali.

*In diritto* – Articolo 5§ 1, lettera b): la Corte ha ribadito che la detenzione è autorizzata ai sensi dell’articolo 5 § 1, lettera b), solo per “garantire l’esecuzione” di un obbligo prescritto dalla legge. Ne consegue che, quanto meno, deve esservi un obbligo non eseguito a carico della persona interessata e l’arresto e la detenzione devono essere finalizzati a garantirne l’esecuzione e non avere carattere punitivo. Non appena il pertinente obbligo è eseguito, il fondamento della detenzione ai sensi dell’articolo 5§ 1, lettera b), cessa di esistere.

Nel caso di specie, era chiaro che il ricorrente era stato detenuto al fine di garantire l’esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge, ovvero quello di comunicare all’Autorità dell’esecuzione il luogo in cui aveva nascosto la segatrice. Le circostanze della causa non rivelavano alcun carattere punitivo o di altro genere. Era altresì chiaro dalla disposizione pertinente del Codice di esecuzione che il ricorrente sarebbe stato immediatamente liberato se avesse fornito l’informazione.

Per quanto riguarda la proporzionalità tre punti erano rilevanti: la natura dell’obbligo derivante dalla legislazione pertinente, compreso l’oggetto e il fine fondamentale; la persona detenuta e le circostanze specifiche che avevano dato luogo alla detenzione; e la durata della detenzione.

Quanto alla natura, all’oggetto e al fine dell’obbligo, le misure adottate per agevolare la riscossione dei debiti fiscali e assicurare allo Stato delle entrate fiscali erano di interesse generale e di considerevole importanza, specialmente quando, come in questo caso, il debitore possedeva beni sufficienti per saldare il debito ma rifiutava di pagare. Per quanto riguarda la situazione del ricorrente e le circostanze della sua detenzione, egli non era particolarmente vulnerabile o inidoneo alla detenzione per altri motivi ed era consapevole delle possibili conseguenze del rifiuto di fornire

l'informazione richiesta. Quanto al terzo punto, benché la durata della detenzione (42 giorni) fosse stata relativamente lunga, era rilevante il fatto che il ricorrente sarebbe stato liberato prima, anzi immediatamente, se avesse fornito l'informazione. Inoltre, erano state adottate adeguate garanzie procedurali: la legittimità e la ragionevolezza del proseguimento della sua detenzione erano state riesaminate dai tribunali interni ogni due settimane, il ricorrente era stato sentito di persona e aveva diritto di presentare ricorso. La privazione della libertà era pertanto stata proporzionata.

*Conclusiones*: non violazione (all'unanimità).

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

## **ART. 6 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

### ***b) Hansen c. Norvegia – Prima Sezione, sentenza del 2 ottobre 2014 (ric. n. 15319/09)***

#### ***Mancata motivazione da parte dell'organo filtro del rifiuto di ammettere un appello ai fini dell'esame: violazione***

*In fatto* – La Corte di appello rifiutò di ammettere, ai fini dell'esame, l'appello civile del ricorrente avverso la decisione del Tribunale di primo grado, avendo ritenuto che “era chiaro che non avrebbe avuto successo”. Questa era la formula prevista dal codice di procedura civile. L'ulteriore ricorso del ricorrente avverso la decisione della Corte di appello fu successivamente respinto dalla Commissione di autorizzazione dei ricorsi della Corte Suprema in quanto la propria competenza era limitata al controllo della procedura della Corte di appello.

Nel suo ricorso alla Corte europea il ricorrente ha lamentato ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione che la Corte di appello avrebbe dovuto fornire motivazioni più particolareggiate della propria decisione di respingere il suo appello.

#### *In diritto – Articolo 6 § 1*

(a) *Sulla ricevibilità* – Sebbene, come osservato nel ricorso Valchev e altri c. Bulgaria, vi siano stati dei casi in cui si è ritenuto che i procedimenti di autorizzazione dell'appello non comportassero la “determinazione” di diritti civili, l'approccio prevalente sembrava essere che l'articolo 6 § 1 si applicasse a tali procedimenti. Le modalità della sua applicazione dipendevano dalle particolari caratteristiche del procedimento, tenuto conto del procedimento complessivo svolto nell'ordinamento giuridico interno e del ruolo che vi avevano avuto la Corte di appello o la Corte di

Cassazione. Nel caso di specie, la sentenza del Tribunale di primo grado ha determinato la controversia poiché, a seguito del rifiuto della Corte di appello di ammettere l'appello, l'esito del procedimento considerato nel suo insieme è stato direttamente determinante per il diritto in questione. L'articolo 6 § 1 era conseguentemente applicabile.

*Conclusioni:* ricevibile (all'unanimità).

(b) *Sul merito* – Il ricorrente aveva presentato appello alla Corte di appello avverso l'esame del Tribunale di primo grado delle sue eccezioni in punto di diritto e avverso la sua improvvisa decisione di abbreviare drasticamente l'udienza da tre giorni a cinque ore, riducendo così significativamente il tempo disponibile per sentire i testimoni e presentare le prove. La competenza della Corte di appello non era limitata alle questioni di diritto e di procedura ma si estendeva anche alle questioni di fatto. Essa aveva tuttavia semplicemente parafrasato la pertinente disposizione del codice di procedura civile, dichiarando che era chiaro che [l'appello] non avrebbe avuto successo. La Corte non era convinta che questo motivo fornito dalla Corte di appello avesse affrontato l'essenza della questione che essa doveva determinare in un modo che rispecchiasse adeguatamente il suo ruolo di Tribunale di secondo grado con competenza piena, né che essa avesse agito con la dovuta considerazione degli interessi del ricorrente.

La Corte ha inoltre tenuto conto del fatto che la stessa decisione della Corte di appello poteva essere oggetto di ricorso alla Commissione di autorizzazione dei ricorsi della Corte Suprema, il cui ruolo consisteva nel valutare l'applicazione della legge e la valutazione delle prove da parte della Corte di appello nella misura in cui ciò riguardava questioni di procedura. Ad ogni modo essa non era persuasa che i motivi adottati dalla Corte di appello per rifiutare di ammettere l'appello del ricorrente avessero dato a quest'ultimo la possibilità di esercitare efficacemente il suo diritto di ricorso alla Corte Suprema.

*Conclusioni:* violazione (sei voti contro uno).

*Articolo 41:* I cambiamenti introdotti a livello giudiziario e legislativo e la constatazione della violazione hanno costituito sufficiente equa soddisfazione del danno morale.

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

## **ART. 8 CEDU (DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE)**

**c) *Jeunesse c. Paesi Bassi* – Grande Camera, sentenza del 3 ottobre 2014 (ric. n. 12738/10)**

### ***Rifiuto di concedere un permesso di soggiorno per motivi familiari nonostante l'esistenza di circostanze eccezionali: violazione***

*In fatto* – La ricorrente, cittadina surinamese, entrò nei Paesi Bassi nel 1997 con un visto turistico e continuò a risiedervi dopo la scadenza del visto. Sposò un cittadino olandese con il quale ebbe tre figli. La ricorrente chiese in più occasioni un permesso di soggiorno, ma le sue domande furono rigettate in quanto non era titolare di un visto di soggiorno provvisorio rilasciato dalla missione olandese nel suo paese di origine. Nel 2010 trascorse quattro mesi in custodia al fine dell'espulsione. Fu infine rilasciata in quanto era incinta.

*In diritto* – *Articolo 8*: La Corte ha richiamato la sua giurisprudenza consolidata secondo la quale, quando delle persone creavano una vita familiare pur essendo consapevoli del fatto che in quel momento lo status di immigrato di una di loro era tale che la persistenza di tale vita familiare nello Stato ospite sarebbe stata fin dall'inizio precaria, l'espulsione del familiare non cittadino avrebbe costituito violazione dell'articolo 8 soltanto in circostanze eccezionali. La situazione della ricorrente nello Stato convenuto era stata irregolare in quanto vi si era trattenuta oltre la scadenza del visto. Avendo compiuto numerosi infruttuosi tentativi di regolarizzare il suo soggiorno nei Paesi Bassi, ella era consapevole – ben prima di aver iniziato la vita familiare in tale paese – della precarietà della sua situazione.

Quanto all'esistenza di circostanze eccezionali, tutti i familiari della ricorrente erano cittadini olandesi che avevano diritto a godere di una vita familiare insieme nei Paesi Bassi. Inoltre la posizione della ricorrente non era paragonabile a quella di altri potenziali migranti in quanto ella era nata cittadina olandese ma aveva perso tale cittadinanza involontariamente nel 1975 quando il Suriname era diventato indipendente. Il suo domicilio era sempre stato noto alle autorità interne, che avevano tollerato la sua presenza nel paese per sedici anni. Un periodo così lungo le aveva effettivamente permesso di stabilire e sviluppare forti legami familiari, sociali e culturali nei Paesi Bassi. La Corte ha inoltre osservato che la ricorrente non aveva precedenti penali e che stabilirsi nel Suriname avrebbe comportato dei sacrifici per la sua famiglia. Né le autorità interne avevano prestato sufficiente attenzione alle conseguenze che avrebbe avuto per i figli della ricorrente la decisione di negare alla loro madre il permesso di soggiorno. Esse non avevano neanche considerato né valutato le prove relative alla praticità, alla fattibilità e alla proporzionalità del

diniego del soggiorno nei Paesi Bassi. Conseguentemente, non era stato raggiunto un giusto equilibrio tra gli interessi personali della ricorrente e della sua famiglia di mantenere la vita familiare nei Paesi Bassi e gli interessi di ordine pubblico del Governo di controllare l'immigrazione.

*Conclusiones*: violazione (quattordici voti contro tre).

*Articolo 41*: EUR 1.714 per il danno morale; domanda relativa al danno patrimoniale respinta.

(Si vedano altresì *Butt c. Norvegia*, 47017/09, 4 dicembre 2012; *Nunez c. Norvegia*, 55597/09, 28 giugno 2011, Bollettino di informazione n. 142)

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

## **ART. 10 CEDU (LIBERTÀ DI ESPRESSIONE)**

**d) *Matúz c. Ungheria* – Seconda Sezione, sentenza del 21 ottobre 2014 (ric. n. 73571/10)**

***Giornalista licenziato per aver pubblicato un libro che criticava il suo datore di lavoro in violazione di una clausola di riservatezza: violazione***

*In fatto* – Il ricorrente era un giornalista ungherese assunto dalla società televisiva statale. Nel 2004 fu licenziato per violazione di una clausola di riservatezza dopo aver pubblicato un libro sulla presunta censura ad opera di un dirigente della società. Il ricorrente impugnò il licenziamento innanzi ai tribunali interni senza successo.

*In diritto* – *Articolo 10*: il licenziamento del ricorrente costituì un'ingerenza nell'esercizio del suo diritto tutelato dall'articolo 10 in quanto la decisione fu indotta esclusivamente dalla pubblicazione del suo libro, senza un'ulteriore valutazione della sua capacità professionale. Il libro riguardava essenzialmente una questione di pubblico interesse e non vi erano neanche stati reclami su di esso da parte di terzi. In considerazione del ruolo svolto dai giornalisti in una società democratica e delle loro responsabilità di contribuire e incoraggiare il pubblico dibattito, non si poteva affermare che i vincoli di riservatezza e l'obbligo di discrezione si applicassero a tale categoria con la stessa forza, dato che era nella natura delle loro funzioni comunicare informazioni e idee. Inoltre, nello specifico contesto del caso del ricorrente, i suoi obblighi di lealtà e riserbo

dovevano essere valutati in rapporto alla natura pubblica della società televisiva per la quale lavorava. A questo proposito le autorità nazionali avrebbero dovuto prestare particolare attenzione all'interesse pubblico connesso alla condotta del ricorrente. Inoltre, benché l'autenticità dei documenti pubblicati dal ricorrente non fosse mai stata messa in discussione, alcune delle sue affermazioni costituivano dei giudizi di valore, la cui veridicità non era suscettibile di dimostrazione. Sebbene la pubblicazione dei documenti nel libro del ricorrente costituisse una violazione della riservatezza, il loro contenuto era già stato reso accessibile al pubblico mediante pubblicazione on-line prima che il libro fosse pubblicato. Per quanto riguarda la motivazione del ricorrente, ovvero richiamare la pubblica attenzione sulla censura all'interno della televisione statale, la sua buona fede non era mai stata messa in discussione nel corso dei procedimenti interni. Inoltre il libro fu pubblicato solo dopo che il ricorrente aveva inutilmente tentato di reclamare sulla presunta censura con il suo datore di lavoro. Per di più la sanzione inflitta, la risoluzione del rapporto di lavoro con effetto immediato, era piuttosto severa. Infine i tribunali interni si erano pronunciati contro il ricorrente esclusivamente perché la pubblicazione del libro violava i suoi obblighi contrattuali, senza considerare il suo argomento secondo il quale egli aveva esercitato la sua libertà di espressione nel pubblico interesse. Quindi i tribunali interni non avevano esaminato se e in quale modo l'oggetto del libro del ricorrente e il contesto della sua pubblicazione potesse concernere l'ambito consentito delle restrizioni della sua libertà di espressione. Pertanto, l'ingerenza nel diritto del ricorrente alla libertà di espressione non era stata "necessaria in una società democratica".

*Conclusione:* violazione (all'unanimità).

*Articolo 41:* EUR 5.000 per il danno patrimoniale e morale.

(Si vedano altresì *Fuentes Bobo c. Spagna*, 39293/98, 29 febbraio 2000; e *Wojtas-Kaleta c. Polonia*, 20436/02, 16 luglio 2009, Bollettino di informazione n. 121)

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

## **ART. 11 CEDU (LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE)**

***e) Yilmaz Yildiz e altri c. Turchia – Seconda Sezione, sentenza del 14 ottobre 2014 (ric. n. 4524/06)***

### ***Mancata valutazione della proporzionalità nel giudizio di condanna dei ricorrenti per la partecipazione ad una manifestazione pubblica: violazione***

*In fatto* – In qualità di presidenti e funzionari delle sezioni locali del Sindacato degli operatori sanitari e sociali i ricorrenti parteciparono ad assembramenti all'esterno di due ospedali locali nel corso dei quali diedero lettura di un comunicato stampa emesso dal sindacato che criticava il trasferimento degli ospedali al Ministero della Salute. La polizia non impedì né intervenne ad alcuno dei due assembramenti, ma impartì invece degli ammonimenti verbali affermando che essi erano illegali e disponendone la dispersione. Nel successivo procedimento giudiziario i ricorrenti furono ritenuti colpevoli di inosservanza degli ordini delle autorità e furono condannati ciascuno al pagamento di ammende pari approssimativamente a EUR 62. Le condanne furono confermate in appello.

*In diritto* – *Articolo 11*: I procedimenti giudiziari e le condanne dei ricorrenti per aver richiamato l'attenzione sul trasferimento di ospedali al Ministero della Salute – tema di attualità all'epoca – avrebbero potuto avere un effetto dissuasivo e indurli a non partecipare ad analoghi incontri in futuro. Costituivano pertanto un'ingerenza nel loro diritto alla libertà di riunione pacifica. La Corte ha ribadito che una manifestazione in luogo pubblico causava inevitabilmente qualche turbamento della vita ordinaria ed era quindi importante che le autorità mostrassero un certo grado di tolleranza verso le riunioni pacifiche se non si doveva privare di qualsiasi sostanza la libertà garantita dall'articolo 11. Inoltre in linea di massima una manifestazione pacifica non dovrebbe essere soggetta alla minaccia di una sanzione penale. Tuttavia i ricorrenti erano stati condannati semplicemente per aver partecipato a una manifestazione pubblica senza che i tribunali interni avessero effettuato una valutazione della proporzionalità di tale ingerenza nella loro libertà di riunione. I motivi forniti dai tribunali interni non sono pertanto stati né pertinenti né sufficienti.

*Conclusione*: violazione (all'unanimità).

*Articolo 41*: EUR 1.500 ciascuno per il danno morale; EUR 62 ciascuno per il danno patrimoniale.

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]



**f) *Matelly c. Francia e Adefdromil c. Francia* – Quinta Sezione, sentenze del 2 ottobre (ric. n. 10609/10 e ric. n. 32191/09)**

***Divieto di attività associativa professionale nell'esercizio: violazione***

*In fatto* – Nella causa *Matelly* il ricorrente è un ufficiale della gendarmeria. Nel marzo 2008 creò un'associazione il cui statuto, in particolare, prevedeva «la difesa della condizione materiale e morale dei gendarmi». Il direttore della gendarmeria nazionale fu informato della costituzione dell'associazione. Quest'ultimo, nel maggio 2008, diede l'ordine al ricorrente e agli altri gendarmi in servizio e membri dell'associazione di rassegnare immediatamente le dimissioni dalla stessa. Egli riteneva che tale associazione avesse le caratteristiche di un'associazione professionale a carattere sindacale, essendo destinata a partecipare alla «difesa della condizione materiale e morale dei gendarmi». Prima ancora di aver ricevuto l'ordine in questione, il ricorrente indicò che l'associazione era pronta a modificare le diciture dello statuto che potevano risultare ambigue rispetto agli obblighi militari. Egli si dimise dall'associazione qualche giorno dopo. Tutti i ricorsi del ricorrente furono respinti.

Nella causa *Adefdromil*, la ricorrente è un'associazione creata nel 2001 da due militari, il cui scopo statutario era «esaminare e difendere i diritti, gli interessi materiali, professionali e morali, collettivi o individuali, del personale militare». Né il presidente della Repubblica, capo delle forze armate, né il primo ministro hanno reagito alla sua creazione di cui essa li aveva comunque informati. Nel novembre 2002, sottolineando che lo scopo dell'associazione ricorrente era di natura sindacale, il direttore del gabinetto del Ministro della Difesa informò i militari in attività di servizio che, a pena di azioni disciplinari, non potevano aderire a questa associazione e dovevano, nel caso ne fossero membri, rassegnare le dimissioni. La ricorrente perse così molti dei suoi responsabili. Essa afferma di non aver avuto la possibilità di agire in giudizio contro la misura che aveva provocato le dimissioni. Peraltro, essa si rivolse al Consiglio di Stato presentando ricorso contro tre decreti del Ministro della Difesa dei quali contestava la violazione dello statuto generale dei militari e del principio di uguaglianza. Il Consiglio di Stato giudicò che la ricorrente non era legittimata a chiedere l'annullamento dei suddetti testi dal momento che essa contravveniva alle prescrizioni che vietavano ai militari di aderire alle associazioni che avevano come scopo la difesa dei loro interessi professionali.

*In diritto* – *Articolo 11*: Le misure contestate costituiscono delle ingerenze nell'esercizio del diritto di costituire e aderire al sindacato. Esse erano previste dal codice della difesa e avevano lo

scopo legittimo di preservare l'ordine e la disciplina necessari alle forze armate di cui anche la gendarmeria faceva parte.

Le disposizioni del codice della difesa contestate vietano puramente e semplicemente l'adesione del personale militare a qualsiasi associazione di natura sindacale. Peraltro, né una tolleranza nei confronti delle organizzazioni di natura sindacale formate da membri delle forze armate, né l'istituzione di istanze e di procedure speciali per vigilare sulla difesa dei loro interessi, possono sostituirsi al riconoscimento in favore dei militari del diritto di fondare e aderire ai sindacati.

La specificità delle missioni che svolgono le forze armate richiede un adeguamento dell'attività sindacale che, di per sé, può rivelare l'esistenza di punti di vista critici su alcune decisioni che riguardano la condizione morale e materiale dei militari. A questo titolo, possono essere imposte restrizioni, anche significative, alle modalità di azione e di espressione di un'associazione professionale e dei militari che vi aderiscono. Tuttavia, tali restrizioni non devono privare i militari e i loro sindacati del diritto generale di associazione in difesa dei loro interessi professionali e morali.

Non tenendo conto del comportamento del ricorrente e del desiderio di quest'ultimo di conformarsi ai suoi obblighi e vietando per principio all'associazione ricorrente di agire in giudizio data la natura sindacale del suo scopo sociale, senza determinare concretamente le sole restrizioni che potevano essere richieste dalle missioni specifiche dell'istituzione militare, le autorità interne hanno minato l'essenza stessa della libertà di associazione. Esse, dunque, sono venute meno all'obbligo di mantenere un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti in causa. Se la libertà di associazione dei militari può essere oggetto di restrizioni legittime, questi divieti puri e semplici hanno minato l'essenza stessa di questa libertà, un'offesa proibita dalla Convenzione.

*Conclusioni:* violazione (unanimità).

*Articolo 41:* in entrambe le cause non è stata formulata alcuna richiesta di risarcimento danni.

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

## **ART. 35 CEDU (CONDIZIONI DI RICEVIBILITÀ)**

**g) *Shibendra Dev c. Svezia* – Quinta Sezione, decisione del 21 ottobre 2014 (ric. n. 7362/10)**

***Rimedio retroattivo per le dedotte violazioni dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 conseguente alla decisione della Corte Suprema dell'11 giugno 2013: irricevibilità***

*In fatto* – Con decisione plenaria dell'11 giugno 2013 (NJA 2013, p. 502), la Corte Suprema svedese, discostandosi dalla sua precedente giurisprudenza, ha ravvisato elementi sufficienti per ritenere il sistema svedese che consentiva che gli autori di reati fiscali fossero sia perseguiti che condannati al pagamento di sovrattasse incompatibile con l'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione. In una serie di successive decisioni, sia la predetta Corte sia la Suprema Corte amministrativa hanno ritenuto che le persone condannate penalmente o cui era stata inflitta la sanzione del pagamento di sovrattasse in modo incompatibile con l'articolo 4 del Protocollo n. 7 potessero, in determinate situazioni, fare riaprire i loro procedimenti. Ciò si applicava con effetto retroattivo a decorrere dal 10 febbraio 2009, data della sentenza della Corte Europea nella causa *Sergey Zolotukhin c. Russia* [GC].

Nel caso di specie il ricorrente fu condannato a pagare delle sovrattasse prima di essere condannato, inter alia, per un reato fiscale. Il 21 gennaio 2010, egli adì la Corte Europea lamentando la violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione. Fu sollevata la questione del previo esaurimento delle vie di ricorso interne divenute disponibili a seguito della decisione della Corte Suprema.

*In diritto* – *Articolo 35 § 1*: Alla luce della nuova situazione giuridica conseguente alla decisione della Corte Suprema dell'11 giugno 2013, in Svezia esisteva attualmente un ricorso effettivo in grado di porre rimedio alle dedotte violazioni dell'articolo 4 del Protocollo n. 7, a condizione che fossero soddisfatte le condizioni specificate nella predetta e nelle pronunce successive. Pertanto nella misura in cui una causa concerneva sovrattasse e reati fiscali basati sulle stesse informazioni fornite nella dichiarazione dei redditi e tale causa era stata giudicata o decisa nel secondo procedimento in data 10 febbraio 2009 o successivamente, il potenziale ricorrente poteva avviare un'azione interna finalizzata a ottenere la riapertura del procedimento, l'annullamento o la riduzione delle sanzioni ovvero la concessione di un risarcimento per il danno dedotto.

Vari fattori hanno giustificato lo scostamento dal principio generale secondo il quale la valutazione relativa all'esaurimento delle vie di ricorso interne era di norma svolta con riferimento alla data di presentazione del ricorso. In primo luogo, esaminando le questioni in consesso plenario,

la Corte Suprema e la Suprema Corte amministrativa hanno inteso trattare la questione generale di compatibilità dell'ordinamento giuridico svedese con la Convenzione, pronunciando decisioni di principio volte a orientare la futura trattazione di cause concernenti la duplicazione dei procedimenti e le sanzioni in materia fiscale. In secondo luogo, la nuova situazione giuridica riguardante il *ne bis in idem* e l'articolo 4 del Protocollo n. 7, non era stata enucleata attraverso cambiamenti graduali né era stata definita in termini generali, ma era stata prevista specificatamente per un tipo di causa e per una determinata situazione. La decisione dell'11 giugno della Corte Suprema e le successive decisioni adottate dalle due Corti Supreme erano sufficientemente precise e circostanziate da permettere ai ricorrenti di valutare se la loro causa potesse soddisfare le condizioni previste. In terzo luogo, il ricorso ha fornito ai ricorrenti un'autentica possibilità di ottenere a livello nazionale rimedio alle loro doglianze. La Corte Suprema non si è fermata a una lettura letterale dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 ma, conformemente alla tradizione giuridica svedese, ha deciso di estendere il divieto di duplicazione dei procedimenti e di sanzioni a situazioni di *lis pendens*, assicurando così una protezione ulteriore rispetto a quella offerta dall'articolo 4 del Protocollo n. 7. Infine, il ricorso ha reso possibile l'annullamento e la riduzione delle sanzioni penali e delle sovrattasse e la nuova situazione giuridica ha comportato che molte persone siano state scarcerate o non abbiano dovuto espiare le loro pene mentre il risarcimento previsto dal sistema della Convenzione era di norma limitato a un risarcimento monetario.

*Conclusiones*: irricevibile (mancato esaurimento delle vie di ricorso interne).

(si veda altresì *Lucky Dev. c. Svezia*, 7356/10, 27 novembre 2014 – articolo 4 del Protocollo n. 7).

[Traduzione dal Bollettino n. 179 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

## **ART. 35 CEDU (CONDIZIONI DI RICEVIBILITÀ)**

## **ART. 34 CEDU (RICORSI INDIVIDUALI)**

## **ART. 5 CEDU (DIRITTO ALLA LIBERTÀ E ALLA SICUREZZA)**

***h) Hebat Aslan e Firas Aslan c. Turchia – Seconda Sezione, sentenza del 28 ottobre 2014 (ric. n. 15048/09)***

*Introduzione del ricorso diretto dinanzi alla Corte costituzionale: sua effettività – eccezione di assenza di pregiudizio importante: eccezione preliminare rigettata – mancata comunicazione del parere del procuratore in occasione dell'esame dei ricorsi in opposizione: violazione*

*In fatto* – Nel 2008, i ricorrenti furono arrestati e posti in custodia cautelare prima di essere imputati di vari reati. Il loro mantenimento in detenzione fu ordinato dalla corte di assise nel corso di udienze successive che si sono tenute tra giugno 2009 e aprile 2012, malgrado le varie opposizioni formate dal loro avvocato.

Nel dicembre 2012 i ricorrenti adirono la Corte costituzionale. Nel novembre 2013, detta corte concluse che vi era stata violazione della Costituzione a causa della durata della custodia cautelare subita dagli interessati (articolo 19 c. 7 della Costituzione) e della mancata comunicazione del parere del procuratore della Repubblica ai ricorrenti o al loro avvocato, nonché della conseguente impossibilità, per gli stessi, di presentare osservazioni su tale parere (articolo 19 c. 8). Infine, alla luce delle peculiarità della causa e deliberando in via equitativa, essa accordò delle somme per il danno morale subito dai ricorrenti.

*In diritto* – *Articolo 34* (motivo di ricorso relativo all'articolo 5 § 3 della Convenzione): Le autorità nazionali hanno constatato che la durata totale della custodia cautelare subita dagli interessati era eccessiva, e la Corte costituzionale ha accordato l'equivalente di 1.470 EUR e di 1.550 EUR al primo e al secondo ricorrente per il danno morale.

Il ricorso individuale di carattere generale dinanzi alla Corte costituzionale turca è entrato in vigore il 23 settembre 2012. In linea di principio, tale ricorso offre a chi lo presenta la prospettiva di porre fine alla privazione della libertà contestata. Tenuto conto in particolare delle caratteristiche di tale ricorso e della celerità con la quale la Corte costituzionale ha proceduto alla riparazione della situazione contestata, le somme accordate ai ricorrenti non possono essere considerate manifestamente insufficienti.

La riparazione offerta nel diritto interno è risultata sufficiente e adeguata, dunque i ricorrenti non possono più sostenere di essere «vittime» della violazione dell'articolo 5 § 3 della Convenzione. La Corte accoglie dunque l'eccezione del Governo su questo punto.

*Conclusioni:* eccezione preliminare accolta (unanimità).

*Articolo 35 § 3 b):* I ricorrenti lamentano una violazione del principio del contraddittorio e della parità delle armi in quanto il parere del procuratore della Repubblica non è stato loro comunicato nell'ambito del procedimento di opposizione.

La natura del diritto asseritamente violato nonché la posta in gioco del procedimento nazionale e il suo esito sono notevolmente diversi da quelli delle cause in cui la Corte ha dichiarato che i ricorrenti non hanno subito un «pregiudizio importante» nell'esercizio del loro diritto. In queste ultime, i ricorrenti denunciavano una violazione del principio del contraddittorio, dal punto di vista dell'articolo 6 della Convenzione, nell'ambito di procedimenti relativi a contestazioni di carattere civile o nell'ambito di un procedimento penale che non influisce sulla libertà del ricorrente.

Nel caso di specie, la posta in gioco del procedimento di opposizione e il suo esito rivestivano un'importanza fondamentale per i ricorrenti, ossia ottenere una decisione giudiziaria sulla legalità della loro detenzione e soprattutto porre fine alla stessa qualora la privazione della libertà fosse stata riconosciuta illegale.

In tal modo, alla luce di quanto sopra esposto e tenuto conto dell'importanza del diritto alla libertà in una società democratica, la Corte non può concludere che i ricorrenti non abbiano subito un «pregiudizio importante» nell'esercizio del loro diritto di partecipare in maniera adeguata alla procedura relativa all'esame della loro opposizione.

*Conclusioni:* eccezione preliminare rigettata (unanimità).

La Corte conclude anche, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 4 della Convenzione a causa della mancata comunicazione del parere del procuratore della Repubblica in occasione dell'esame dei ricorsi in opposizione formati, e che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 5 della Convenzione a causa dell'assenza di un ricorso effettivo che permetta loro di chiedere riparazione.

*Articolo 41:* constatazione di violazione sufficiente di per sé per il danno morale.

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

## NOVEMBRE

### ART. 3 CEDU (DIVIETO DI TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI)

a) *Tarakhel c. Svizzera* – Grande Camera, sentenza del 4 novembre 2014 (ric. n. 29217/12)

*Minaccia di espulsione di una famiglia afghana richiedente asilo verso l'Italia in virtù del Regolamento Dublino II: l'espulsione costituirebbe violazione*

*In fatto* – I ricorrenti sono una coppia sposata e i loro sei figli minori, cittadini afghani residenti in Svizzera. La coppia e i primi cinque figli sbarcarono sulle coste italiane nel luglio 2011 e furono immediatamente sottoposti alla procedura di identificazione EURODAC, ai rilievi fotografici e dattiloscopici. Successivamente, i ricorrenti si recarono in Austria e, poi, in Svizzera, dove chiesero asilo. Ma la loro richiesta fu respinta in quanto, in virtù del Regolamento Dublino II, la domanda di asilo doveva essere presentata alle autorità italiane. Le autorità svizzere ordinarono dunque che essi fossero rimandati in Italia. I ricorsi da loro presentati contro tale misura furono rigettati. Nel loro ricorso dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti affermano che il loro rinvio dalla Svizzera verso l'Italia sarebbe contrario ai diritti derivanti dall'articolo 3 della Convenzione.

*In diritto* – *Articolo 3*: Nel caso di specie, la Corte deve cercare di stabilire se, considerata la situazione generale del dispositivo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia e la situazione particolare dei ricorrenti, esistano motivi seri e comprovati di credere che, se fossero rimandati in Italia, i ricorrenti rischierebbero di subire trattamenti contrari all'articolo 3. La Corte ritiene di dover seguire un approccio simile a quello che aveva adottato nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, in cui aveva esaminato la situazione individuale del ricorrente alla luce della situazione generale esistente in Grecia all'epoca dei fatti.

a) Sulla situazione generale del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia – Nella decisione da essa pronunciata nella causa *Mohammed Hussein e altri c. Paesi Bassi e Italia* ((dec.), 27725/10, 2 aprile 2013, Bollettino d'Informazione n. 162), la Corte ha osservato che le raccomandazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (HCR) e il rapporto del Commissario per i diritti umani, pubblicati nel 2012, segnalavano un certo numero di carenze relative in particolare alla lentezza della procedura di identificazione, alle capacità ridotte delle strutture di accoglienza e alle condizioni di vita che regnavano nelle strutture disponibili.

b) Sulla capacità di alloggio delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo – Il numero di posti sarebbe nettamente inferiore alle necessità. Così, senza entrare nella discussione sull'esattezza

dei dati disponibili, la Corte constata l'evidente sproporzione tra il numero delle richieste di asilo presentate nei primi sei mesi dell'anno 2013 (14.184) e il numero di posti disponibili nelle strutture della rete di accoglienza dei rifugiati SPRAR (9.630 posti).

c) Sulle condizioni di vita nelle strutture disponibili – Pur osservando un certo degrado delle condizioni di accoglienza nonché un problema di sovraffollamento nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), l'HCR non riporta situazioni generalizzate di violenza o insalubrità, approvando anche gli sforzi compiuti dalle autorità italiane allo scopo di migliorare la qualità dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Quanto al Commissario per i diritti umani, nel suo rapporto del 2012 anch'esso osserva l'esistenza di alcuni problemi in «alcuni centri di accoglienza». Infine, all'udienza del 12 febbraio 2014 il governo italiano, da una parte ha confermato che al CARA si erano verificati alcuni episodi di violenza poco prima dell'arrivo dei ricorrenti e, dall'altra ha negato che le famiglie dei richiedenti asilo venissero sistematicamente separate, se non in alcuni casi e per periodi molto brevi, in particolare durante le procedure di identificazione.

Perciò, la situazione attuale dell'Italia non può essere in alcun modo confrontata con la situazione della Grecia all'epoca della sentenza M.S.S. sopra citata, in cui la Corte aveva rilevato in particolare che i centri di accoglienza disponevano di meno di 1.000 posti, a fronte di decine di migliaia di richiedenti asilo, e che le condizioni di indigenza più totale descritte dal ricorrente erano un fenomeno ampiamente diffuso.

Se dunque la struttura e la situazione generale del dispositivo di accoglienza in Italia non possono costituire di per sé un ostacolo a un qualsivoglia rinvio di richiedenti asilo verso tale paese, i dati e le informazioni sopra esposti fanno sorgere seri dubbi circa le capacità attuali del sistema. Ne consegue che non si può escludere in quanto priva di fondamento l'ipotesi di un numero significativo di richiedenti asilo privati di alloggio o alloggiati nelle strutture sovraffollate in condizioni di promiscuità, se non addirittura di insalubrità o di violenza.

d) Sulla situazione individuale dei ricorrenti – Come la situazione generale dei richiedenti asilo in Italia non è comparabile a quella dei richiedenti asilo in Grecia, così come analizzata nella sentenza M.S.S., la situazione particolare dei ricorrenti nella presente causa è diversa dalla situazione del ricorrente in quella causa: mentre i primi sono stati immediatamente presi in carico dalle autorità italiane, il secondo era stato all'inizio posto in detenzione e poi abbandonato alla sua sorte, senza alcun mezzo di sussistenza.

Nel caso di specie, tenuto conto della situazione attuale del sistema di accoglienza in Italia, l'ipotesi che un numero significativo di richiedenti asilo rimandati in tale paese vengano privati di alloggio o alloggiati in strutture sovraffollate, in condizioni di promiscuità, se non addirittura di



insalubrità o di violenza, non è priva di fondamento. Sono allora le autorità svizzere a dover assicurarsi, presso le corrispondenti autorità italiane, che al loro arrivo in Italia i ricorrenti saranno accolti in strutture e in condizioni adatte all'età dei figli, e che l'unità del nucleo familiare sarà preservata.

Secondo il governo italiano, le famiglie con figli sono considerate una categoria particolarmente vulnerabile e vengono normalmente prese in carico all'interno della rete SPRAR. Questo sistema garantirebbe loro l'alloggio, il vitto, l'assistenza sanitaria, dei corsi di italiano, l'orientamento verso i servizi sociali, dei consulenti giuridici, dei corsi di formazione professionale, degli stage di apprendistato e un aiuto nella ricerca di un alloggio autonomo. Ciò premesso, nelle sue osservazioni scritte e orali il governo italiano non ha fornito più precisazioni sulle condizioni specifiche di presa in carico dei ricorrenti.

È vero che all'udienza del 12 febbraio 2014 il governo svizzero ha indicato che l'Ufficio federale delle migrazioni (ODM) era stato informato dalle autorità italiane che in caso di rinvio verso l'Italia i ricorrenti sarebbero stati alloggiati in una delle strutture finanziate dal Fondo europeo per i rifugiati (FER). Tuttavia, in assenza di informazioni dettagliate e affidabili per quanto riguarda la struttura precisa di destinazione, le condizioni materiali di alloggio e il mantenimento dell'unità familiare, le autorità svizzere non dispongono di elementi sufficienti per essere sicure che, in caso di rinvio verso l'Italia, i ricorrenti sarebbero presi in carico in maniera adeguata all'età dei figli.

Ne consegue che, se i ricorrenti dovessero essere rinviiati in Italia senza che le autorità svizzere abbiano preventivamente ottenuto dalle autorità italiane una garanzia individuale riguardante, da una parte, una presa in carico adeguata all'età dei figli e, dall'altra il mantenimento dell'unità familiare, si avrebbe violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

*Conclusion:* l'espulsione comporterebbe violazione (quattordici voti contro tre).

*Articolo 41:* constatazione di violazione sufficiente di per sé per il danno morale.

(Si vedano *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], 30696/09, 21 gennaio 2011, Bollettino d'informazione n. 137; nonché la scheda tematica sulle cause «Dublino»).

[Traduzione dal Bollettino n. 178 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

**b) *Dvoracek c. Repubblica Ceca* – Quinta Sezione, sentenza del 6 novembre 2014 (ric. n. 12927/13)**

***Trattamento sessuologico protettivo presumibilmente somministrato senza il consenso informato del paziente: non violazione***

*In fatto* – Il ricorrente è affetto dalla malattia di Wilson, una malattia genetica che si manifesta tra l'altro con cambiamenti del carattere. Al momento della diagnosi, il ricorrente iniziò a soffrire di un disturbo ebefilico (preferenza sessuale per gli adolescenti), considerato come una forma di pedofilia; secondo gli esperti, questo disturbo deriva per il ricorrente da un cambiamento della sua personalità dovuto alla malattia e non da una devianza sessuale primaria. Il ricorrente fu oggetto di varie azioni giudiziarie. Nel 2007 il tribunale ordinò un trattamento sessuologico protettivo in un istituto, osservando che tale misura era anche nell'interesse del ricorrente e che era da lui che dipendeva la durata dell'internamento. Il ricorrente fu dunque internato da novembre 2007 a settembre 2008. Il giorno dopo il suo arrivo, il primario osservò che, poiché il ricorrente rifiutava la castrazione chirurgica e non voleva assumere anti-androgeni, il suo internamento sarebbe probabilmente stato permanente. Tuttavia, secondo una nota di dicembre 2007, il ricorrente in tale data aveva accettato il trattamento con anti-androgeni che gli fu successivamente somministrato per via endovenosa una volta ogni quattordici giorni. La somministrazione del trattamento fu poi adattata dopo che il ricorrente manifestò il suo scontento e, a decorrere da luglio 2008, non gli fu fatta più alcuna iniezione.

Dinanzi alla Corte europea il ricorrente lamenta che l'ospedale non gli avrebbe somministrato le cure necessarie, in particolare una psicoterapia adeguata, e che sarebbe stato sottoposto a un trattamento medico forzato finalizzato a che acconsentisse a una castrazione chirurgica.

*In diritto* – *Articolo 3*: quanto alla questione di stabilire se il motivo di ricorso con cui il ricorrente lamentava il trattamento medico presumibilmente forzato o inadeguato debba essere esaminato sotto il profilo dell'articolo 8, la Corte ritiene che, considerata l'opposizione esplicita del ricorrente, debitamente rappresentato, che insiste sulla sua qualificazione di origine, essa ha il dovere di limitarsi nel caso di specie a esaminare la causa dal punto di vista dell'articolo 3.

Nel caso di specie, la questione principale è stabilire se il ricorrente abbia o meno acconsentito al trattamento medico con anti-androgeni.

La legislazione vigente all'epoca era lacunosa e poco chiara al riguardo, e permetteva in tal modo a molti professionisti della salute, e anche ai tribunali, di considerare che il consenso dei pazienti sottoposti a un trattamento protettivo ordinato da un tribunale non era necessario. Tuttavia,

poiché la presente causa era stata posta secondo il punto di vista dell'articolo 3, la Corte non ha il compito di esaminare la qualità della base legale ma di controllare le circostanze e le modalità della sua applicazione al ricorrente.

Dinanzi alle autorità nazionali il ricorrente affermava di aver acconsentito al trattamento in questione solo per paura di non poter più uscire dall'ospedale, e per paura della castrazione chirurgica. Dinanzi alla Corte, sostiene che non si può parlare di consenso libero e informato in una situazione in cui la scelta si opera unicamente tra un intervento medico e un internamento illimitato. In primo luogo non è stato stabilito che il ricorrente avesse subito una pressione affinché si sottoponesse a una castrazione chirurgica. Inoltre, la castrazione chirurgica era all'epoca strettamente regolamentata e soggetta a un consenso libero e informato. Per quanto riguarda il secondo punto, dal fascicolo non risulta che l'ospedale abbia intrapreso una qualsiasi iniziativa volta a costringere il ricorrente a sottoporsi al trattamento con anti-androgeni. Tuttavia, il fatto di trovarsi in una situazione in cui poteva scegliere tra l'assunzione di anti-androgeni, che riducono in maniera significativa la pericolosità della persona, permettendo in tal modo di rimetterla in libertà in tempi relativamente brevi, e il trattamento con la sola psicoterapia e la socioterapia che elimina la pericolosità solo in tempi più lunghi, si può considerare come una certa pressione. Pur trattandosi di una constatazione di fatto, la scelta tra tali opzioni rappresentava un dilemma difficile per il ricorrente. Invece dalle varie perizie risulta che il trattamento in questione era giustificato da ragioni mediche e particolarmente raccomandato nel presente caso in quanto più efficace della psicoterapia che non gli impediva di essere recidivo. Peraltro, ogni volta che il ricorrente ha espresso riserve sul trattamento con anti-androgeni è stata trovata una soluzione senza che si possa considerare accertato che la stessa gli è stata imposta. Inoltre, il trattamento farmacologico è stato completato con una ergoterapia e una psicoterapia. Non si può dunque concludere che i medici dell'ospedale psichiatrico si siano sottratti al loro dovere di tutelare la salute del ricorrente. In queste circostanze, anche se la scelta difficile che si offriva al ricorrente può costituire una forma di pressione, il trattamento controverso rispondeva nel caso di specie a una necessità terapeutica.

Tuttavia, poiché tale trattamento non era senza alternative, rimane da stabilire se si possa parlare di un consenso informato. Al riguardo, i tribunali nazionali nella presente causa si sono basati sulle dichiarazioni dell'ospedale secondo le quali il ricorrente conosceva gli effetti secondari del trattamento con anti-androgeni poiché l'aveva già seguito in precedenza, e ne era stato informato anche dal medico curante. Se nulla permette di mettere in discussione queste dichiarazioni, la situazione sarebbe stata più chiara se il consenso del ricorrente fosse stato dato per iscritto in un modulo specifico che contenesse tutte le informazioni necessarie sui benefici e gli effetti secondari del trattamento in questione e che lo informasse sul suo diritto di revocare in qualsiasi momento il

suo consenso iniziale. Un tale procedimento potrebbe solo rafforzare la certezza giuridica di tutti gli interessati. Tuttavia, si tratta di una inosservanza di carattere piuttosto procedurale che non è sufficiente per violare le garanzie dell'articolo 3 della Convenzione.

Pertanto, se rende comprensibili i sentimenti di stress e frustrazione che il ricorrente dice di avere vissuto, un esame dei fatti della presente causa non fa emergere elementi che permettano di stabilire al di là di ogni ragionevole dubbio che il ricorrente sia stato sottoposto a un trattamento farmacologico forzato.

*Conclusioni:* non violazione (unanimità).

La Corte ha anche concluso all'unanimità che non vi è stata violazione dell'articolo 3 dal punto di vista materiale per quanto riguarda le condizioni di detenzione del ricorrente nell'ospedale psichiatrico, e che non vi è stata violazione dell'articolo 3 dal punto di vista procedurale.

[Traduzione dal Bollettino n. 179 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

### **ART. 3 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

### **ART. 6 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

#### ***c) Bodein c. Francia – Quinta Sezione, sentenza del 13 novembre 2014 (ric. n. 40014/10)***

***Pena dell'ergastolo con possibilità di attenuazione della pena dopo un periodo di 30 anni di detenzione: non violazione***

*In fatto* – Il ricorrente è stato condannato il 2 ottobre 2008 alla pena dell'ergastolo per tre omicidi di cui due commessi su minori di età inferiore a quindici anni preceduti o accompagnati da violenza sessuale; la corte d'assise, considerato lo stato di recidiva derivante dalla condanna pronunciata contro il ricorrente nel 1996, ha deciso che non potrà essergli concessa alcuna delle misure di attenuazione della pena.

*In diritto* – *Articolo 3* (elemento materiale): In applicazione dei principi esposti nella sentenza di Grande Camera resa nella causa Vinter e altri c. Regno Unito è opportuno esaminare le prospettive di riesame previste dal diritto francese. Conformemente all'articolo 7204 del codice di procedura

penale, allo scadere di un periodo di 30 anni di reclusione il condannato può beneficiare di una misura di attenuazione della pena.

Il riesame della situazione del ricorrente dopo un periodo di 30 anni ha lo scopo di valutare la sua pericolosità e di tenere conto della sua evoluzione durante l'esecuzione della pena. La disposizione in questione prevede un riesame giudiziario del periodo di sicurezza permanente, aperto al pubblico ministero e al condannato, nella prospettiva di controllare se vi siano motivi legittimi che continuino a giustificare il mantenimento in detenzione. Se viene ritirata la decisione speciale della corte d'assise di non concedere alcuna attenuazione della pena, il ricorrente potrà aspirare a tali misure, in particolare alla liberazione condizionale. La Corte non può prevedere quali sarebbero i risultati di un tale meccanismo, in mancanza, a tutt'oggi, di applicazioni concrete dello stesso, ma può solo constatare che esso non lascia dubbi circa l'esistenza di una «prospettiva di liberazione» dopo la pronuncia della condanna. Inoltre, il Consiglio costituzionale ha convalidato le disposizioni controverse della legge del 1° febbraio 1994 che istituiva una pena non riducibile in quanto il magistrato di sorveglianza potrà porvi fine «in base al comportamento del condannato e all'evoluzione della sua personalità».

Per quanto riguarda il momento in cui potrà intervenire il riesame, anche se il periodo di trent'anni supera la netta tendenza internazionale a prevedere un riesame al massimo dopo 25 anni dall'imposizione della pena dell'ergastolo, il contenuto della disposizione del codice di procedura penale che prevede una durata pari almeno a 30 anni implica che la privazione della libertà subita a decorrere dall'ordinanza di custodia cautelare venga compresa nella durata della reclusione, e che il periodo di sicurezza permanente decorra dalla data di tale ordinanza. Si tratta dell'applicazione, mutatis mutandis, del principio posto dall'articolo 7164 del codice di procedura penale secondo il quale la custodia cautelare subita nel corso del procedimento viene detratta dalla pena privativa della libertà pronunciata. Dunque nel 2034, ossia 26 anni dopo che è stata pronunciata la pena dell'ergastolo il 2 ottobre 2008, il ricorrente potrà presentare al magistrato di sorveglianza una domanda di revoca della decisione speciale della corte d'assise di non concedergli alcuna attenuazione della pena e potrà chiedere, se del caso, una liberazione condizionale. Rispetto al margine di apprezzamento degli Stati in materia di giustizia penale e di determinazione delle pene, tale possibilità di riesame della pena dell'ergastolo è sufficiente per considerare che la pena pronunciata contro il ricorrente è riducibile ai fini dell'articolo 3 della Convenzione.

*Conclusioni:* non violazione (unanimità).

La Corte ha anche concluso all'unanimità che non vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1, ritenendo che il ricorrente abbia disposto di garanzie sufficienti per permettergli di comprendere il giudizio di condanna pronunciato nei suoi confronti.

(Si veda anche *Vinter e altri c. Regno Unito* [GC], 66069/09, 130/10 e 3896/10, 9 luglio 2013, Bollettino d'informazione n. 165).

[Traduzione dal Bollettino n. 179 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

#### **ART. 46 CEDU (FORZA VINCOLANTE ED ESECUZIONE DELLE SENTENZE)**

#### **ART. 3 CEDU (DIVIETO DI TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI)**

***d) Vasilescu c. Belgio – Seconda Sezione, sentenza del 25 novembre 2014 (ric. n. 64682/12)***

***Obbligo per lo Stato convenuto di adottare misure generali per migliorare le condizioni di detenzione e istituire dei ricorsi appropriati: violazione***

*In fatto* – Dinanzi alla Corte europea, il ricorrente lamenta le condizioni nelle quali è stato detenuto in diverse carceri in Belgio.

*In diritto – Articolo 3:* Il ricorrente è stato detenuto in condizioni di sovraffollamento carcerario e a volte in celle che non disponevano di toilette, né di accesso all'acqua corrente. Ha dovuto anche dormire su un materasso posto direttamente sul pavimento per varie settimane e ha sofferto di tabagismo passivo. Pertanto, le condizioni materiali di detenzione del ricorrente nelle carceri di Anversa e di Merksplas, considerate nel loro complesso, hanno raggiunto la soglia minima di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione e si traducono in un trattamento inumano e degradante.

*Conclusioni:* violazione (unanimità).

*Articolo 41:* 10.000 EUR per danno morale; richiesta di danni materiali respinta.

*Articolo 46:* I problemi derivanti dal sovraffollamento carcerario in Belgio nonché i problemi di igiene e vetustà degli istituti sono di carattere strutturale e non riguardano solamente la situazione personale del ricorrente. In effetti, le condizioni di detenzione riferite dal ricorrente nel caso di specie vengono denunciate da osservatori nazionali e internazionali da molti anni e non risulta che si sia verificata una qualsiasi evoluzione positiva nelle carceri in cui è stato detenuto il ricorrente. Al contrario, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) sottolineava nel 2012 che il problema del sovraffollamento carcerario ha continuato ad aggravarsi in Belgio negli ultimi anni. Inoltre, nessuno dei ricorsi menzionati dal governo può essere considerato, attualmente, come un ricorso effettivo da esperire.

In questo contesto, la Corte raccomanda allo Stato convenuto di prevedere l'adozione di misure generali. Da una parte, dovrebbero essere adottate misure per garantire ai detenuti condizioni di detenzione conformi all'articolo 3 della Convenzione. Dall'altra, dovrebbe essere offerto un ricorso ai detenuti al fine di impedire la continuazione di una violazione dedotta o di permettere all'interessato di ottenere un miglioramento delle sue condizioni di detenzione.

[Traduzione dal Bollettino n. 179 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

#### **ART. 4 PROTOCOLLO 7 CEDU (NE BIS IN IDEM)**

**e) *Lucky Dev c. Svezia* – Quinta Sezione, sentenza del 27 novembre 2014 (ric. n. 7356/10)**

##### ***Proseguimento del procedimento fiscale dopo l'assoluzione della contribuente da un reato fiscale derivante dagli stessi fatti: violazione***

*In fatto* – Nel giugno 2004 le autorità fiscali svedesi avviarono un procedimento contro la ricorrente riguardante le sue dichiarazioni dei redditi e dell'IVA relative al 2002 e le ordinarono di pagare oneri fiscali aggiuntivi e sovrattasse. La ricorrente impugnò l'ingiunzione in tribunale. Ella fu perseguita anche per reati contabili e fiscali derivanti dalle stesse dichiarazioni dei redditi. Pur essendo condannata per il reato contabile, la ricorrente fu assolta dal reato fiscale (per assenza del dolo necessario). Il procedimento tributario si protrasse per altri nove mesi e mezzo successivamente alla data in cui l'assoluzione era divenuta definitiva. Nel suo ricorso alla Corte europea la ricorrente ha lamentato che essendo stata perseguita e condannata al pagamento di sovrattasse per gli stessi fatti, ella era stata giudicata e punita due volte in violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 7.

*In diritto – Articolo 4 del Protocollo n. 7*

(a) *Sulla ricevibilità*: In tre recenti decisioni, tra cui *Shibendra Dev c. Svezia* (7362/10, 21 ottobre 2014 – si veda l'articolo 35 § 1 *supra*, pag. 22), la Corte ha stabilito che i nuovi rimedi divenuti disponibili nel diritto interno per effetto delle recenti pronunce della Corte suprema svedese relative alla possibilità di essere sia perseguito che condannato al pagamento di sovrattasse potevano ora essere considerati effettivi e dovevano essere esauriti in tutti i casi in cui il procedimento iniziato successivamente nel tempo si era concluso in data 10 febbraio 2009 o successivamente. Poiché il secondo procedimento (nel caso della ricorrente il procedimento penale) era terminato prima di quella data, alla ricorrente non è stato richiesto di utilizzare tale rimedio.

(b) *Sul merito*: La Corte ha ribadito che i procedimenti in materia di sovrattasse dovevano essere considerati “penali” non solo ai fini dell'articolo 6 della Convenzione ma anche ai fini dell'articolo 4 del Protocollo n. 7. Pertanto nel caso della ricorrente sia il procedimento fiscale che quello penale rientravano nel campo di applicazione di questa ultima disposizione.

L'articolo 4 del Protocollo n. 7 proibiva di perseguire o processare per un secondo “reato” nella misura in cui esso derivava da fatti identici o da fatti che erano sostanzialmente gli stessi. Gli elementi del reato contabile erano sufficientemente distinti dai fatti che avevano dato origine alle sovrattasse da consentire alla Corte di concludere che la condanna della ricorrente per quel reato non aveva costituito una doppia pena. La situazione relativa all'azione penale per il reato fiscale, era tuttavia diversa: l'accusa nei confronti della ricorrente e l'inflizione di sovrattasse si basavano sulla stessa omessa dichiarazione dei redditi di impresa e dell'IVA, mentre il procedimento fiscale e quello penale riguardavano lo stesso periodo di tempo ed essenzialmente lo stesso importo di imposte evase. Di conseguenza i fatti erano, almeno dal punto di vista sostanziale, gli stessi.

Il requisito della presenza di una decisione “definitiva” era stato soddisfatto in quanto la decisione che aveva assolto la ricorrente dal capo di imputazione per reato fiscale non era stata appellata ed essa aveva quindi acquisito valore giuridico.

Quanto all'eventuale duplicazione del procedimento, la Corte ha ribadito che l'articolo 4 del Protocollo n. 7 non si limitava al diritto di non essere punito due volte ma si estendeva al diritto di non essere processato due volte per lo stesso reato. Esso si applicava pertanto anche qualora la persona era stata sottoposta a un procedimento che non si era concluso con una condanna. Tuttavia, tale tutela si applicava solo dopo che la decisione riguardante lo stesso reato era diventata definitiva: l'articolo 4 del Protocollo n. 7 non precludeva lo svolgimento di più procedimenti concorrenti prima della pronuncia della decisione definitiva. Vi sarebbe stata tuttavia violazione se un procedimento fosse proseguito successivamente alla data in cui l'altro procedimento si era concluso con decisione definitiva. Nel caso della ricorrente il procedimento fiscale non si era



concluso – e le sovrattasse non sono state annullate dopo che il procedimento penale è divenuto definitivo – ma esso è invece proseguito per altri nove mesi e mezzo. Non vi era un nesso sufficientemente stretto, sostanziale e temporale, tra i due procedimenti perché essi potessero essere considerati parte dello stesso quadro sanzionatorio (si confronti la posizione nelle cause *R.T. c. Svizzera* e *Nilsson c. Svezia* in cui la Corte ha ritenuto che decisioni in materia di ritiro della patente di guida si basassero direttamente su una condanna attesa o definitiva per violazione del codice della strada e non contenevano pertanto un esame distinto del reato o della condotta in questione<sup>1</sup>).

In sintesi, la ricorrente è stata pertanto processata “di nuovo” per un reato per il quale era già stata assolta in via definitiva.

*Conclusiones*: violazione (all’unanimità).

*Articolo 41*: EUR 2.000 per il danno morale.

[Traduzione dal Bollettino n. 179 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia. E’ disponibile la traduzione integrale della sentenza curata dal ministero]

## DICEMBRE

### ART. 6 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)

**a) *Horncastle e altri c. Regno Unito* – Quarta Sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. n. 4184/10)**

***Attentato del 21 luglio 2005 a Londra: ritardare l’accesso di un avvocato durante gli interrogatori di polizia dei terroristi e di un complice è giustificato e non pregiudica il loro processo: non violazione***

*In fatto* – Michael Christopher Horncastle e David Lee Blackmore furono condannati nel novembre 2007 per lesioni personali. La vittima, che aveva rilasciato regolare denuncia alla polizia identificando i suoi aggressori, morì prima dell’instaurazione del processo per cause ad esso scorrelate. La sua denuncia fu tuttavia ammessa come prova a carico degli imputati.

Abijah Marquis e Joseph David Graham furono condannati il 12 maggio 2008 per il rapimento di una donna. La vittima e il marito in un primo momento denunciarono l’accaduto alla polizia, ma

<sup>1</sup> Si vedano: *R.T. c. Svizzera* (dec.), 31982/96, 30 maggio 2000; e *Nilsson c. Svezia* (dec.), 73661/01, 13 dicembre 2005, Bollettino di informazione n. 81.

successivamente rifiutarono di presentarsi come testimoni durante il processo, temendo per la sicurezza propria e della propria famiglia. Il giudice decise di ammettere la denuncia della vittima come prova a carico degli imputati, e rifiutò invece di ammettere la denuncia del marito.

I ricorrenti, condannati in primo grado, si rivolsero dapprima alla Corte d'Appello britannica, che rigettò il loro appello nel maggio 2009, quindi alla Corte Suprema del Regno Unito, che allo stesso modo respinse le loro istanze con sentenza del 9 dicembre 2009.

*In diritto – Articolo 6:* i quattro ricorrenti, tutti cittadini britannici attualmente in stato di detenzione, ritengono che la loro condanna sia lesiva del diritto di cui all'art. 6 CEDU in quanto le prove assunte al di fuori della sede processuale rappresentano un elemento determinante ai fini della stessa.

La Corte osserva, come già più volte sottolineato nelle proprie pronunce, che l'individuazione dei criteri di ammissibilità degli elementi probatori deve essere rimessa alla legislazione ed alla giurisprudenza nazionali, e che compito della Corte sia unicamente quello di accertarsi della correttezza e della piena legalità del processo. L'art. 6 § 3 (d) comporta il principio per cui tutte le prove addotte a carico dell'imputato debbano essere assunte in sua presenza, durante una pubblica udienza nell'ambito della quale possano essere legittimamente contestate.

La Corte nella sentenza relativa al caso *Al-Kawaja and Tahery c. United Kingdom* (15 dicembre 2011, ric. n. 26766/05 e 22228/06) aveva individuato due dirette conseguenze di tale principio: in primo luogo aveva affermato che devono esservi serie ragioni per cui un testimone possa non essere ascoltato durante il processo; in secondo luogo aveva chiarito che una condanna basata *solamente o in modo decisivo* sulla dichiarazione di un testimone che non è stato possibile esaminare in giudizio, può essere ritenuta compatibile con il diritto ad un equo processo di cui all'art. 6 CEDU solo se vi sono sufficienti elementi di compensazione (*counterbalancing factors*), inclusa l'esistenza di rigide garanzie procedurali, tali da consentire comunque una corretta ed adeguata valutazione della prova.

#### *Michael Christopher Horncastle e David Lee Blackmore*

In riferimento ai primi due ricorrenti, il sig. Horncastle e il sig. Blackmore, la Corte constata innanzitutto che la morte della vittima ha reso necessaria l'assunzione come prova della dichiarazione da questi precedentemente resa alla polizia.

In tale circostanza la Corte osserva che, anche considerando la dichiarazione della vittima come *decisiva* ai fini dell'adozione del provvedimento di condanna, vi sono sufficienti elementi in grado di compensare l'assunzione della stessa come prova, soprattutto in riferimento all'appropriata

applicazione in giudizio del quadro normativo che regola l'ammissione delle prove e che garantisce un'adeguata tutela delle garanzie processuali dell'imputato.

*Conclusioni:* non violazione dell'art. 6 §§ 1 e 3 (d) nei confronti del sig. Horncastle e del sig. Blackmore (unanimità).

*Abijah Marquis e Joseph David Graham*

La Corte ritiene che vi siano adeguate ragioni per giustificare la mancata presenza della vittima quale testimone in aula. Il giudice nazionale ha infatti compiuto appropriate valutazioni in merito alla natura ed alle ragioni della paura della vittima di presenziare in giudizio, rilevando che essa trovasse comprensibile fondamento soprattutto nelle minacce avanzate nei suoi confronti durante il rapimento.

La Corte rileva inoltre che il rifiuto del giudice di ammettere come prova la dichiarazione resa dal marito, ritenendo che non sussistessero per quest'ultimo serie ragioni per non presenziare di persona, manifesti chiaramente la sua correttezza e la chiara intenzione di agire nel pieno rispetto dei diritti degli imputati.

La Corte constata oltretutto che la dichiarazione resa dalla donna non rappresenta la sola o decisiva prova su cui si è fondato il provvedimento di condanna, e che pertanto non è necessario, nel caso di specie, considerare la sussistenza di quei “*counterbalancing factors*” in grado di assicurare la legalità e la correttezza del procedimento.

*Conclusioni:* non violazione dell'art. 6 §§ 1 e 3 (d) nei confronti del sig. Marquis e del sig. Graham (unanimità).

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

**ART. 6 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

***b) Ibrahim e altri c. Regno Unito – Quarta Sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. nn. 50541/08, 50571/08, 50573/08, e 40351/09)***

***Condanna basata unicamente o in modo decisivo su dichiarazioni scritte di testimoni che non era stato possibile esaminare nel corso del giudizio: non violazione***

*In fatto* – I primi tre ricorrenti, Muktar Said Ibrahim, Ramzi Mohammed e Yassin Omar, sono cittadini somali nati rispettivamente nel 1978, 1981 e il 1981. Il quarto ricorrente è un cittadino britannico nato in Somalia nel 1982.

Durante gli attentati del 21 luglio 2005 furono posti degli ordigni su alcuni mezzi di trasporto pubblico londinese che rimasero inesplosi. Gli autori, dapprima fuggiti, furono successivamente arrestati.

Dopo l'arresto dei primi tre ricorrenti - il signor Ibrahim, il signor Mohammed e il signor Omar – gli fu temporaneamente negata l'assistenza legale per consentire lo svolgimento di "interrogatori di sicurezza" (interrogatori condotti con urgenza al fine di proteggere la vita e prevenire il rischio di gravi danni alle cose). Sulla base del *Terrorism Act 2000*, tali interrogatori possono essere condotti in mancanza di un avvocato e prima che il detenuto abbia la possibilità di giovare dell'assistenza legale.

Durante tali interrogatori i ricorrenti avevano negato il loro coinvolgimento o la conoscenza degli eventi del 21 luglio. Al processo, in seguito, essi confessarono il proprio coinvolgimento in tali eventi ma dichiararono che gli ordigni erano fittizi e che non erano stati posti con l'intento di esplodere.

Le dichiarazioni rese durante gli interrogatori di sicurezza furono ammesse come prove durante il processo. I ricorrenti furono condannati nel luglio 2007 a pena di anni 40 di detenzione. La Corte d'Appello non concesse il *leave to appeal* contro tali condanne.

Il sig. Abdurahman, il quarto ricorrente, non era sospettato di aver posizionato l'ordigno e fu inizialmente intervistato dalla polizia come testimone. Egli tuttavia si autoincriminava spiegando dell'incontro con uno degli attentatori poco dopo gli attacchi e l'assistenza a questi fornita. La Polizia in circostanza di tale interrogatorio non lo arrestò e lo avvisò del suo diritto al silenzio e ad un'assistenza legale.

Quando successivamente fu arrestato gli fu fornita regolare assistenza legale. In tale circostanza fece espresso riferimento al verbale della sua precedente dichiarazione. Tale dichiarazione fu ammessa come prova nel processo. Nel febbraio 2008 fu condannato come complice a dieci anni di reclusione.

L'appello da lui proposto avverso la condanna è stato respinto nel novembre 2008 e la sua pena ridotta a otto anni.

*In diritto* – La Corte ricorda di aver sempre riconosciuto che il diritto all'assistenza legale possa essere soggetto a restrizioni per buone ragioni. Nella sentenza della Grande Camera *Salduz c.*

*Turchia*, la Corte aveva fatto riferimento alla possibilità di limitare l'accesso a un avvocato per "motivi validi".

Tuttavia essa precisa che, anche laddove una tale limitazione sia giustificata sulla base di validi motivi, potrebbe essere necessario, a fini di equità, escludere da un eventuale procedimento penale successivo le dichiarazioni rese nell'ambito di un interrogatorio di polizia svolto in assenza di un avvocato. La questione che si pone, dunque, è se l'ammissione come prova di una dichiarazione resa senza che fosse stata consentita l'assistenza legale costituisca un pregiudizio per il ricorrente nel procedimento penale, tenendo conto dell'equità del procedimento nel suo complesso.

*Vi erano ragioni valide per ritardare l'accesso a un avvocato?*

Nel caso dei ricorrenti la Corte ritiene che, al momento dei primi interrogatori di polizia, esistesse una minaccia imminente e di eccezionale gravità per la sicurezza pubblica consistente nel rischio di ulteriori attacchi, e che tale minaccia abbia rappresentato una ragione sufficiente per giustificare il ritardo nel consentire l'accesso degli avvocati.

*L'equità del processo a carico dei ricorrenti è stata pregiudicata dall'ammissione come prova delle dichiarazioni rese alla polizia senza l'assistenza legale?*

*I primi tre ricorrenti*

La Corte ricorda innanzitutto che vi è un chiaro e dettagliato quadro legislativo che definisce in generale il diritto assistenza legale al momento dell'arresto e che esso prevede la possibilità di ritardare in casi eccezionali tale assistenza. Le condizioni per autorizzare un ritardo sono rigorose ed esaurienti.

Le disposizioni del *Terrorism Act 2000* individuano, secondo la Corte, un giusto equilibrio tra l'importanza del diritto alla consulenza legale e l'esigenza di consentire alla polizia di ottenere le informazioni necessarie. Tale quadro giuridico è stato accuratamente applicato nel caso dei primi tre ricorrenti.

E' inoltre significativo il fatto che nessuno dei ricorrenti ha sostenuto di essere stato soggetto ad alcuna coercizione, costrizione o altri comportamenti impropri che lo abbia indotto a negare qualsiasi coinvolgimento nei fatti del 21 luglio 2005.

Il giudice del processo ha reso anche una rigorosa puntualizzazione delle circostanze in cui è stato reso ciascuno degli interrogatori, motivando accuratamente le ragioni dell'ammissione come prova delle dichiarazioni rese durante tali interrogatori e rilevando che non vi fosse alcun pregiudizio al diritto dei ricorrenti ad un processo equo.

Infine, le dichiarazioni rese durante l'interrogatorio di sicurezza sono ben lungi dall'essere l'unica prova a carico nei confronti delle ricorrenti. C'è un corpus significativo di prove indipendenti in grado di minare la difesa delle ricorrenti nel corso del processo.

*Il quarto ricorrente*

Nel caso del sig. Abdurahman, la Corte riconosce che vi è stata violazione del codice di condotta riguardante il trattamento di soggetti sospetti. Ritiene tuttavia che vi sia un chiaro quadro legislativo in merito all'ammissibilità delle prove raccolte durante l'interrogatorio della polizia. Il giudice di merito ha esaminato attentamente le contestazioni del quarto ricorrente sull'ammissione della dichiarazione come prova e ha concluso che non vi fosse alcuna irregolarità.

E' inoltre rilevante il fatto che il ricorrente non fu in alcun modo costretto a testimoniare contro se stesso. Egli si era recato volontariamente presso la stazione di polizia. L'interrogatorio non era diretto a stabilire l'entità del ruolo del quarto ricorrente alla commissione di un reato, ma ad ottenere dettagli sull'accaduto, individuando i presunti attentatori e coloro che gli avevano fornito assistenza.

La Corte rileva inoltre che il sig Abdurahman non ha mai ritrattato la sua dichiarazione.

Infine, le dichiarazioni rese durante l'interrogatorio di sicurezza non rappresentano l'unica prova a carico del ricorrente.

*Conclusione:* non violazione dell'articolo 6 § 1

*Opinione dissenziente:* il giudice Kalaydjieva ha espresso parere dissenziente, la cui esposizione è in calce alla sentenza.

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

**ART. 6 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

**ART. 7 CEDU (NULLA POENA SINE LEGE)**

**c) Larionovs c. Lettonia e Tess c. Lettonia – Quarta Sezione, decisione del 18 dicembre 2014 (ric. n. 45520/04 e 19363/05)**

***Applicazione retroattiva della legge penale in relazione alla deportazione di massa del 1949: irricevibilità per il mancato esaurimento dei rimedi interni***

### *In fatto – Nikolajs Larionovs*

Il ricorrente Nikolajs Larionovs, cittadino lettone, nacque nel 1921 e morì nel 2005. Il suo ricorso dinanzi alla Corte è continuato dal figlio.

Dopo l'occupazione della Lettonia da parte dell'URSS avvenuta nell'estate del 1940, il sig. Larionovs fu ammesso all'Accademia della Fanteria dell'esercito sovietico a Riga (Lettonia). Nel giugno 1941, la Germania attaccò l'URSS e nel luglio del medesimo anno il territorio della Lettonia fu completamente occupato dalle forze tedesche. Al momento dell'attacco il signor Larionovs viveva in una zona di confine e seguì la ritirata dell'Armata Rossa, nella quale fu mobilitato dopo essere giunto in Russia.

Nel luglio del 1944 l'Armata Rossa rientrò in Lettonia e l'8 maggio 1945 il territorio lettone passò sotto il controllo delle forze dell'URSS. Il signor Larionovs fu smobilitato, assegnato ai servizi di sicurezza dello Stato e poi inviato in Lettonia per servire nel ramo locale della NKVD (Commissariato del Popolo per gli Affari Interni della Repubblica Socialista Sovietica Lettone) - successivamente ribattezzato "il MGB". Lavorò nella Repubblica Socialista Sovietica lettone fino alla fine della sua carriera e si ritirò nel 1976 dopo aver raggiunto il grado di tenente colonnello.

Il 9 novembre 1998 fu avviata la prima indagine nei confronti del sig. Larionovs, essendo costui sospettato di aver partecipato alla deportazione di massa degli abitanti della Lettonia. Nel periodo compreso tra il 25 ed il 30 marzo 1949, infatti, circa 14.000 famiglie lettoni furono deportate presso luoghi remoti dell'URSS.

L'8 ottobre 1999, il sig. Larionovs fu accusato del reato di cui all'art. 681 ("crimini contro l'umanità") del codice penale del 1961.

Il suo processo iniziò nel settembre 2002 e si concluse con sentenza del 25 settembre 2003, con la quale il giudice di merito condannò il signor Larionovs per il reato di cui all'art 681 del codice penale del 1961.

Il sig. Larionovs propose appello avverso tale sentenza, e nel novembre 2013, si rivolse alla Corte Costituzionale sostenendo che l'articolo 681 di cui sopra non fosse applicabile al tempo dei fatti. Il 16 febbraio 2006 la Corte Suprema respinse il ricorso per cassazione.

### *Nikolay Tess*

Il ricorrente Nikolay Tess, cittadino russo, nacque nel 1921 e morì nel 2006.

Il ricorso dinanzi alla Corte è stato continuato prima dalla moglie, quindi dal fratello.

Nel 1939 il signor Tess fu arruolato nell'esercito sovietico e nel maggio 1945 entrò a far parte del NKVD lettone SSR (Repubblica Socialista Sovietica).

Nel febbraio 1949 gli fu chiesto di assistere altre divisioni per un'operazione di deportazione di massa (*Operazione Priboi*) dalla Lettonia. Fino al suo ritiro nel 1955 al grado di maggiore, in seguito, il sig Tess lavorò per il KGB.

Il 19 marzo 1998 fu avviata un'indagine sulle attività compiute dal sig. Tess nel febbraio/marzo 1949. Egli fu sospettato di aver svolto un ruolo attivo *nell'Operazione Priboi* e il 21 marzo 2001 fu accusato di crimine contrario all'articolo 681 del codice penale del 1961. Secondo tale provvedimento il signor Tess avrebbe redatto e firmato l'ordine di arrestare e deportare 42 famiglie.

Il suo processo iniziò nel mese di febbraio del 2002. Il sig. Tess si rivolse alla Corte Costituzionale sostenendo che gli articoli 61 e 681 del codice penale del 1961 fossero incompatibili con il diritto nazionale e internazionale. La sua richiesta, così come tutti i successivi ricorsi alla Corte Costituzionale, fu respinta. Il 16 dicembre 2003, il sig Tess fu condannato di un crimine contrario all'articolo 681 del codice penale del 1961. La sentenza del tribunale ha analizzato le prove per ciascuno dei 42 casi di deportazione per cui era accusato.

Tra il febbraio 2002 e il febbraio 2004 il sig. Tess presentò due ulteriori ricorsi avanti alla Corte Costituzionale, che vennero allo stesso modo respinti. Il 28 novembre 2004 propose appello al Senato della Corte Suprema che, 19 aprile 2005, dopo regolare udienza, respinse la sua domanda. La Suprema Corte concordava con i giudici di merito nel ritenere che gli atti impugnati costituissero reato al momento della loro commissione in base ai principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, e che l'applicazione del codice penale del 1961 era stata legittima e giustificata.

#### *In diritto – Articolo 7*

La Corte rileva che la condanna dei ricorrenti è stata pronunciata sulla base della disciplina nazionale di diritto penale, segnatamente del codice penale del 1961, che prevedeva per i crimini più gravi l'applicazione retroattiva della legge penale. Rileva, inoltre, che la possibilità di presentare un ricorso costituzionale a conclusione dei procedimenti penali intentati contro di loro costituiva un rimedio efficace nella piena disponibilità dei ricorrenti.

Infine, per quanto riguarda le prospettive di successo di una revisione costituzionale, la Corte ha rilevato che se fosse stata posta questione di legittimità costituzionale di una disposizione di diritto penale, la Corte Costituzionale avrebbe potuto senz'altro esercitare la sua giurisdizione. I ricorrenti non hanno dimostrato che il ricorso avanti alla Corte Costituzionale sia stato nelle loro circostanze inadeguato e inefficace.

La Corte conclude pertanto che i ricorrenti avrebbero dovuto dapprima esaurire le vie di ricorso previste dalla legge lettone e pertanto proporre ricorso avanti alla Corte Costituzionale che, in caso



di successo, avrebbe potuto portare alla riapertura del procedimento penale ed al risarcimento della violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

*Conclusione:* irricevibilità.

#### *Articolo 6*

La Corte ha ritenuto che gli eredi o gli stretti familiari dei ricorrenti abbiano sufficiente interesse a continuare i ricorsi avanti ad essa.

Considera inoltre che il procedimento a carico del sig. Larionovs è durato sei anni e quattro mesi per due gradi di giudizio, due ricorsi costituzionali e un ricorso per cassazione. Esso riguardava una questione notevolmente complessa, che coinvolgeva questioni molto delicate di natura storica e giuridica.

Nel caso del signor Tess, il procedimento è durato quattro anni e un mese per due gradi di giudizio, tre ricorsi costituzionali e un ricorso per cassazione.

La Corte ritiene che durante entrambi i procedimenti non vi siano stati periodi di ingiustificata inattività.

*Conclusione:* irricevibilità

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

**ART. 6 CEDU (DIRITTO AD UN PROCESSO EQUO).**

**ART. 8 CEDU (DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE).**

**ART. 13 CEDU (DIRITTO AD UN RICORSO EFFETTIVO)**

**d) Hoon c. Regno Unito – Quarta Sezione, decisione del 4 dicembre 2014 (ric. n. 14832/11)**

*La pubblicazione di un'investigazione parlamentare nei confronti di un politico che avrebbe avuto una ricompensa economica in cambio della sua influenza è giustificata: irricevibilità*

*In fatto* – Il ricorrente, Geoffrey Hoon William, è un cittadino britannico che è stato eletto come membro del Parlamento per il partito laburista nel 1992 ed è rimasto in carica fino al 2010.

Nel 2009, dopo aver lasciato il suo ultimo incarico ministeriale, il signor Hoon ha fatto parte dei dodici consiglieri speciali presso il Segretariato generale della NATO e in tale ruolo è stato coinvolto nella stesura di un rapporto su un nuovo "Assetto Strategico" dell'organizzazione.

Il 17 febbraio 2010 il signor Hoon riceveva una e-mail da un'organizzazione che si presentava come una società di comunicazioni statunitense. Fu organizzato un incontro nell'ambito del quale il ricorrente rese alcuni commenti in merito alla sua attività passata e presente ed ai suoi progetti futuri.

Successivamente emerse che l'organizzazione che ha intervistato il signor Hoon era un'entità fittizia concepita da un reporter del "The Sunday Times" per il programma televisivo "Dispatches" di Channel Four. L'incontro fu registrato all'insaputa del signor Hoon e successivamente pubblicato dal "The Sunday Times" e trasmesso sulla rete televisiva.

Un altro deputato, in conseguenza di ciò, scriveva al Commissario parlamentare competente per fare un reclamo formale in merito alla condotta di Mr Hoon lesiva del codice deontologico dei membri del Parlamento. Fu sostenuto, infatti, che il signor Hoon aveva offerto la sua esperienza parlamentare in cambio di vantaggi economici.

Il commissario riteneva, in un rapporto del 22 novembre 2010, che il signor Hoon avesse non solo violato il codice deontologico in due punti, ma che avesse anche arrecato discredito alla Camera dei Comuni.

La relazione fu approvata dall'allora "Standards and Priviledges Committee" e quindi, il 15 dicembre 2010 da una delibera della Camera dei Comuni.

La questione ha ricevuto grande attenzione da parte dei media.

*In diritto – Articolo 6 § 1:* Il diritto di candidarsi alle elezioni e di ottenere un seggio parlamentare costituisce, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, un diritto politico e non un diritto civile ai sensi dell'articolo 6 § 1. Il procedimento parlamentare in questione, avente ad oggetto la violazione del codice di condotta dei parlamentari, non rientra pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 § 1 in quanto non ha dato luogo ad una controversia in materia di diritti civili. Di conseguenza, la Corte rileva che la denuncia ai sensi dell'articolo 6 è incompatibile con la Convenzione.

*Conclusione:* irricevibilità

*Articolo 8:* La Corte rileva, come lo stesso Comitato ha riconosciuto, che la sanzione principale a carico del signor Hoon è rappresentata dal grave danno alla sua reputazione e che le decisioni

ampiamente pubblicizzate nei suoi confronti potrebbero costituire un'ingerenza nei suoi diritti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

Tale ingerenza è conforme alla legge, in particolare alle regole di procedura operanti all'interno della Camera dei Comuni, e persegue il legittimo obiettivo di tutelare il diritto alla libertà di espressione all'interno del Parlamento e di salvaguardare la separazione dei poteri tra legislativo e giudiziario.

L'opinione pubblica, inoltre, ha un legittimo interesse ad essere informata dei lavori parlamentari e del loro esito, interesse che sarebbe pregiudicato qualora tali procedimenti non fossero di natura pubblica.

La Corte ha pertanto accertato che l'ingerenza nella vita privata del signor Hoon è da ritenersi del tutto proporzionata rispetto all'interesse del pubblico di essere messo a conoscenza di tali procedimenti e dei loro risultati.

*Conclusioni:* irricevibilità

#### *Articolo 13*

La Corte, avendo respinto le censure proposte dal sig Hoon ai sensi dell'articolo 6 e 8, ritiene che l'articolo 13 della Convenzione non venga in rilievo. Tale doglianza è ugualmente incompatibile con la Convenzione e deve essere respinta.

*Conclusioni:* irricevibilità

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

### **ART. 8 CEDU (DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE).**

***e) Dubská And Krejzová c. Repubblica Ceca – Quinta Sezione, sentenza dell'11 dicembre 2014 (ric. n. 28859/11 e 28473/12)***

***Negare l'assistenza di ostetriche per un parto domestico in Repubblica Ceca non viola il diritto della madre: non violazione***

*In fatto* – Le ricorrenti, Šárka Dubská e Alexandra Krejzová, sono due donne di nazionalità ceca che desiderano partorire in casa. La legge ceca, tuttavia, vieta agli operatori sanitari di assistere le madri che intendano partorire tra le mura domestiche.

La Sig. Dubská, incinta del proprio secondo secondogenito, nel 2010 decise di dare alla luce il bambino in casa, tenuto conto dell'esperienza in ospedale relativa alla nascita del primogenito durante la quale fu obbligata a subire interventi medici contro la sua volontà e fu trattenuta in ospedale più a lungo di quanto volesse. Su sua richiesta, fu informata che la legge ceca non prevede che l'assicurazione sanitaria copra i costi di una nascita domestica e stabilisce che l'assistenza di ostetriche durante il parto può essere concessa unicamente in presenza degli strumenti tecnici previsti dalla legge. La ricorrente, nonostante ciò, diede alla luce il suo secondo figlio da sola nella propria casa nel maggio 2011. Nel febbraio 2012, la Corte Costituzionale ceca respinse le sue doglianze relative al diniego di partorire a casa con l'assistenza di un operatore sanitario.

La sig. Krejzová diede vita ai suoi due primi figli nella propria casa, rispettivamente nel 2008 e nel 2010, con l'assistenza di ostetriche non autorizzate dallo Stato. Al momento della proposizione del ricorso avanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo era incinta del terzo figlio ma non fu in grado di trovare un'ostetrica che le prestasse assistenza, perché alla luce della nuova legislazione – entrata in vigore il 1° aprile 2012 – gli operatori sanitari che forniscono cure mediche senza autorizzazione sono passibili di gravose sanzioni. Ella decise infine di dare alla luce il proprio terzo figlio nel maggio 2012 in un ospedale distante 140 km da Praga, rinomato per il rispetto dei desideri delle madri durante il ricovero.

*In diritto – Articolo 8:* la Corte rileva che l'impossibilità per le ricorrenti di essere assistite da ostetriche durante il parto domestico costituisce un'interferenza nel loro diritto al rispetto della vita privata e familiare, in particolare con specifico riguardo all'ampio contenuto del concetto di "vita privata" ai sensi dell'art. 8, che ricomprende il diritto all'autonomia personale ed all'integrità fisica e morale.

La Corte riconosce che l'interferenza ha base legale e persegue uno scopo legittimo, specificamente la protezione della salute e dei diritti di cui all'art. 8. Non ci sono ragioni, infatti, per dubitare che la legge ceca in questione sia stata creata con l'intento di proteggere la salute dei neonati durante e dopo il ricovero e, indirettamente, quella della madre.

Per quanto riguarda la necessità di una tale interferenza, la Corte rileva l'assenza di un consenso europeo sul tema di autorizzare o meno le nascite domestiche, ed a quali condizioni. La questione richiede una valutazione tecnica delle autorità nazionali e comporta, inoltre, considerazioni di politica generale in materia socio-economica riservate allo Stato, in particolare per quanto riguarda l'allocazione delle risorse finanziarie per un'adeguata gestione delle urgenze nelle nascite a domicilio, che possono implicare la sottrazione di fondi al sistema generale di assistenza alla maternità.

Alla luce di ciò la Corte rileva che lo Stato dispone di un ampio margine di apprezzamento nella regolazione di una tale questione. E' vero che il Governo ceco, nel bilanciamento degli interessi in gioco, si è concentrato essenzialmente nell'obiettivo di proteggere l'interesse superiore del bambino. E' tuttavia da considerare – così come evidenziato dall'argomento del governo Ceco – che anche laddove un parto non sembra comportare particolari complicazioni, non è possibile escludere a priori l'insorgenza di inaspettate complicanze che richiedano un intervento medico disponibile solo in ospedale. Alla luce di ciò la Corte conclude che la madri, incluse le ricorrenti, non sopportano un peso sproporzionato ed eccessivo rispetto alla tutela degli interessi in gioco.

Allo stesso tempo la Corte sottolinea, tuttavia, l'esigenza che le autorità ceche tengano tali previsioni costantemente aggiornate rispetto ad eventuali sviluppi medici, scientifici e giuridici.

*Conclusiones:* non violazione dell'art. 8 (unanimità)

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

**ART. 8 CEDU (DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE).**

**ART. 13 CEDU (DIRITTO AD UN RICORSO EFFETTIVO)**

**f) *Hanzelkovi c. Repubblica Ceca* – Quinta Sezione, sentenza dell'11 dicembre 2014 (ric. n. 43643/10)**

***Una misura che obbliga la madre e il neonato a tornare in ospedale dopo il parto viola la Convenzione: violazione***

*In fatto* – I ricorrenti, la sig. Eva Nolčová née Hanzelková e suo figlio Miroslav Hanzelka, entrambi cittadini cechi, sono nati rispettivamente nel 1977 e nel 2007.

Miroslav Hanzelka è nato venerdì 26 ottobre 2007. Poiché il parto era avvenuto senza alcuna complicazione, la madre decideva di lasciare l'ospedale il giorno stesso nonostante l'opposizione dei medici.

I dipendenti dell'ospedale ritennero di dover informare la polizia e di contattare i servizi sociali, osservando che – come emerge dalla nota redatta dal medico – “tenuto conto del breve lasso di tempo intercorso dalla nascita del bambino, la salute e, potenzialmente, la vita stessa del bambino sono messe a repentaglio dal fatto che egli sia stato sottratto alle cure ospedaliere”.

I servizi sociali chiesero al tribunale distrettuale di adottare un provvedimento cautelare che avesse l'effetto di affidare il bambino alle cure del reparto di ginecologia ed ostetricia dell'ospedale. Il tribunale accolse la domanda.

Un ufficiale giudiziario ed un assistente sociale, accompagnati da alcuni agenti di polizia, si recarono a casa della ricorrente. In tale circostanza un medico appositamente convocato sul posto convenne che, benché il bambino non mostrasse alcun problema di salute, sarebbe stato opportuno riportare la madre ed il figlio in ospedale per dare esecuzione al provvedimento provvisorio del tribunale.

I ricorrenti furono costretti a rimanere in ospedale per due giorni. Il 29 ottobre 2007 l'assistente sociale chiese alla Corte di sospendere il provvedimento cautelare affinché, venute meno le ragioni a fondamento della sua adozione, la madre ed il bambino potessero tornare a casa.

La signora Hanzelková proponeva appello avverso la misura cautelare che secondo lei avrebbe leso il suo diritto e quello del bambino alla libertà ed al rispetto della vita privata e familiare. Il 30 aprile 2008 la Corte regionale respingeva tale appello ritenendo che esso fosse appello fosse privo di oggetto, dal momento che la misura cautelare era stata interrotta il 29 ottobre 2007.

La ricorrente si rivolse alla Corte Costituzionale, la quale rigettava la domanda sostenendo che la misura cautelare non aveva recato alcun pregiudizio ai diritti della madre e del neonato, e che l'istanza di annullamento del provvedimento fosse inammissibile in quanto gli effetti del provvedimento cautelare erano stati già precedentemente rimossi.

Il 30 aprile 2008 la sig. Hanzelková si rivolgeva al Ministero della Giustizia chiedendo che gli fosse liquidata la cifra di euro 1.500 a titolo di risarcimento per il danno morale subito da lei e dal figlio. Il Ministero rispose che la domanda era prematura e che sarebbe stato necessario attendere la sentenza della Corte Costituzionale.

Il 26 ottobre 2010 la sig. Hanzelková intentava una procedura contro lo Stato, chiedendo che il Ministero della Giustizia porgesse le sue scuse e liquidasse la cifra di euro 1.500 a titolo di risarcimento per il danno subito. Il 30 giugno 2011 il tribunale respingeva la domanda dichiarandola prescritta e affermava che, anche qualora non fosse intervenuta la prescrizione, la domanda sarebbe stata ugualmente respinta in quanto la misura non era stata annullata per un'irregolarità, così come richiesto dalla legge nazionale n. 82/1998 per la domanda di risarcimento dei danni. Tale pronuncia fu confermata in appello. Il ricorso proposto a tal proposito avanti alla Corte Costituzionale fu respinto perché ritenuto manifestamente infondato.

*In diritto – Articolo 8:* la Corte rileva che i ricorrenti sono stati trattenuti in ospedale in esecuzione di un provvedimento cautelare adottato dal Tribunale distrettuale sulla base del codice di

procedura civile. L'ingerenza è stata in principio motivata da una finalità legittima ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione, segnatamente nel caso di specie la protezione della salute e dei diritti del neonato.

La Corte ribadisce che le autorità nazionali hanno un ampio potere discrezionale nel valutare l'esigenza di tenere il minore in cura, soprattutto in caso di urgenza, e che tuttavia è necessario, prima di adottare una misura in circostanze così complicate, sia adeguatamente valutata l'imminenza e la natura del pericolo.

A parere della Corte, il giudice che ha adottato il provvedimento provvisorio avrebbe dovuto cercare di stabilire i rischi effettivamente corsi dal bambino e valutare se la sua salute potesse essere protetta con misure meno intrusive.

La Corte osserva che il ragionamento operato nella citata decisione provvisoria misura è laconico e riferito semplicemente alla breve nota elaborata dal medico, che aveva indicato un rischio generale per la salute e la vita del neonato senza fornire ulteriori elementi specifici. Il giudice che ha emesso l'ordinanza non ha disposto ulteriori accertamenti, ad esempio disponendo la visita del bambino da parte di un esperto o valutando se fosse possibile contemplare una misura meno intrusiva della via familiare dei ricorrenti.

Alla luce di ciò la Corte non è persuasa della sussistenza di ragioni insolitamente gravi tali da giustificare la sottrazione del bambino dalla cura della madre contro la sua volontà. Il giudice nazionale, nelle more dell'adozione del provvedimento cautelare, avrebbe dovuto verificare se fosse possibile ricorrere a una forma meno estrema di interferenza nella vita familiare dei ricorrenti in un momento così decisivo della loro vita.

La Corte ritiene che una siffatta ingerenza nella vita familiare dei ricorrenti, anche in considerazione delle modalità con cui è stata realizzata, oltrepassi il margine di apprezzamento dello Stato convenuto e che non possa essere considerata necessaria in una società democratica.

*Conclusioni:* violazione dell'articolo 8.

*Articolo 13:* la Corte rileva che i ricorrenti non hanno avuto alcuna possibilità di chiedere l'annullamento del provvedimento cautelare prima di lasciare l'ospedale.

Inoltre, l'istanza proposta dalla signora Hanzelková al Ministero della Giustizia era stata dapprima respinta in quanto prematura, ed in seguito respinta per intervento del termine di prescrizione. Ciò comporta che la ricorrente non abbia avuto modo, in concreto, di far valere le proprie doglianze.

Infine, e in ogni caso, le autorità giudiziarie hanno osservato che indipendentemente dalla prescrizione, la richiesta non poteva essere concessa in quanto il provvedimento provvisorio non era stato annullato per illegittimità, come previsto dalla Legge n. 82/1998. Anche se la richiesta fosse stata effettuata in tempo utile, la domanda di risarcimento non avrebbe comunque avuto alcuna possibilità di successo, e non avrebbe pertanto costituito un rimedio efficace.

*Conclusioni:* violazione dell'articolo 13.

*Articolo 41:* la Corte stabilisce che la Repubblica Ceca è tenuta a versare ai ricorrenti euro 3.000 a titolo di equa soddisfazione.

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

**ART. 8 CEDU (DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE)**

**ART. 14 CEDU (DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE) IN COMBINATO DISPOSTO CON ART. 8 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

**ART. 6 CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO)**

**g) *Chbihi Loudoudi Et Autres c. Belgio - Seconda Sezione, sentenza del 16 dicembre 2014 (ric. n. 52265/10)***

***Il rifiuto di consentire l'adozione di un bambino secondo l'affido kafala non si pone in contrasto con il rispetto della vita privata e familiare: non violazione***

*In fatto* – Nel marzo 2001 i ricorrenti, Brahim Chbihi Loudoudi and Loubna Ben Said, una coppia sposata, iniziarono ad informarsi in merito alle possibilità di adottare e trasferire presso di loro in Belgio la nipote Kamar Badiaoui. Nel settembre 2002 ottenevano il consenso dei genitori biologici a stipulare un accordo di affido *kafala*. La bambina veniva pertanto affidata alla loro cura, con l'obbligo per i ricorrenti – nella loro qualità di *Khafils* – “di provvedere alle esigenze della bambina e garantirle tutto ciò che fosse necessario; di viaggiare con lei anche al di fuori del territorio marocchino e di ospitarla presso di loro”. L'atto di *kafala* fu omologato nel 2002 in Marocco dal giudice responsabile per le pratiche notarili di Meknes. Il 19 agosto 2003 un notaio belga redigeva un atto di adozione in seguito al quale, nel dicembre del medesimo anno, la bambina arrivò in Belgio. Tuttavia le Corti Belga, adite su istanza dei ricorrenti, rifiutarono di approvare l'atto di adozione.



Il 19 maggio 2009 i ricorrenti proposero una nuova domanda di adozione della nipote, che fu rigettata sia in primo grado che in appello. La Corte d'Appello osservava che la richiesta di adozione, qualora approvata, avrebbe creato un rapporto di parentela tra la bambina e i ricorrenti non previsto dall'atto di *kafala* e dunque un nuovo *status* legale. I ricorrenti richiesero assistenza legale per poter proporre appello avverso tali decisioni avanti alla Corte di cassazione. Ottenuto un parere negativo, e vedendo il proprio appello privo di concrete possibilità di successo, i ricorrenti decisero di non proporre impugnazione.

La nipote, dopo una lunga serie di permessi di soggiorno temporanei, nel 2014 otteneva un permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

*In diritto – Articolo 8.*

*a) Sul rifiuto di concedere l'adozione di Kamar Badiaoui*

La Corte afferma preliminarmente che, nel caso di specie, l'art. 8 viene in rilievo sotto il profilo del rispetto della "vita familiare". I ricorrenti hanno infatti curato e cresciuto la nipote come se fossero a tutti gli effetti genitori fin da quando ella aveva sette anni, ed hanno vissuto con lei un'ordinaria vita familiare.

La Corte è dunque chiamata ad accertare se il rifiuto delle Corti belga di concedere l'adozione di Kamar Badiaoui sia contrario al corretto sviluppo delle relazioni familiari tra costei e i suoi *khafils*. Essa non intende contestare l'interpretazione resa dalle corti nazionali della legge belga – interpretazione che ha portato a sostenere nel caso di specie l'assenza delle condizioni legali per concedere l'adozione – bensì verificare se sia stato adeguatamente tenuto in considerazione l'interesse del minore.

La Corte afferma che, proprio in relazione all'interesse del minore, la base legale è motivata dall'esigenza di scongiurare un uso improprio dell'istituto dell'adozione e di tutelare il diritto ad una vita privata e familiare. Le Corti nazionali, inoltre, tenendo in considerazione l'esistenza di una parentela tra la ragazza e i suoi genitori biologici marocchini, hanno volutamente scongiurato il rischio che ella avesse un diverso status in Marocco ed in Belgio.

Nondimeno, osserva la Corte, il rifiuto del giudice nazionale non ha privato i ricorrenti di un qualsiasi riconoscimento dei loro rapporti con Kamar Badiaoui, sussistendo sempre, per quanto con effetti non ufficialmente riconosciuti dallo Stato belga, l'atto di *kafala*. E' infine da rilevare l'assenza di qualsiasi effettivo ostacolo al pieno godimento dei rapporti di natura familiare di fatto instaurati tra i ricorrenti e la ragazza.

*b) Sulla residenza di Kamar Badiaoui*

I ricorrenti sostengono che il ritardo delle autorità nel provvedere alla richiesta di soggiorno effettuata sulla base della Legge sugli Stranieri, e la successiva fissazione di un permesso di soggiorno temporaneo, abbia creato in capo a Kamar Badiaoui un'illegittima situazione di instabilità e incertezza.

Ciò riguarderebbe il periodo successivo alla sentenza della Corte d'Appello del 19 maggio 2010. Per i primi sette mesi, infatti, la ragazza si è trovata senza un regolare permesso di soggiorno e per i successivi tre anni non ha potuto fare affidamento su di un definitivo permesso di soggiorno, dovendo effettuare periodici rinnovi.

La Corte rileva che la ragazza, fin dal suo arrivo in Belgio, ha ivi sempre vissuto con i suoi *khafils*, rimanendo libera di lasciare il paese e di ritornarvi dopo aver trascorso le vacanze in Marocco. Ella appare inoltre perfettamente integrata nella società belga ed ha potuto completare gli studi di scuola secondaria senza che intervenisse alcun impedimento.

Per quanto non si possa non considerare la frustrazione e lo stress da correlare ad un siffatto *status*, la Corte afferma che la Convenzione non garantisce alcun diritto ad un particolare *status* di residenza, soprattutto in considerazione del fatto che l'unico vero ostacolo incontrato dalla ragazza a tal proposito è consistito nell'impossibilità di partecipare ad una gita scolastica organizzata nel periodo in cui non aveva regolare permesso di soggiorno. E' dunque irragionevole ritenere, sulla mera base di tale avvenimento, che il Belgio avrebbe dovuto immediatamente concedere a Kamar Badiaoui un permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

*Conclusioni:* non violazione dell'art. 8

*Articolo 14 in combinato disposto con l'art.8:* La Corte rileva che l'impossibilità dei ricorrenti di adottare Kamar Badiaoui è già stata esaminata sotto il profilo dell'art.8.

*Conclusioni:* non violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8.

*Art 6 § 1:* la Corte, ribadendo che il sistema di assistenza legale operante in Belgio assicura la protezione degli individui da qualsiasi arbitrarietà, rileva che il rifiuto del collegio di assistenza legale non ha violato, nella sostanza, il diritto dei ricorrenti di adire la Corte, soprattutto in relazione al fatto che la loro domanda è stata esaminata in appello. La Corte ritiene pertanto che la questione sia manifestamente infondata.

*Opinioni dissenzienti:* I giudici Karakas, Vučinić et Keller hanno espresso una comune opinione dissenziente, la cui esposizione è in calce alla sentenza.

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

**ART. 14 (DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE) IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ART. 8 (DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE).**

**ART. 6 CEDU (DIRITTO AD UN PROCESSO EQUO).**

***h) Emel Boyraz c. Turchia – Seconda Sezione, sentenza del 2 dicembre 2014 (ric. n. 61960/08)***

***Il licenziamento di un'agente di sicurezza per il fatto che è donna è discriminatorio: violazione***

*In fatto* – La ricorrente, Emel Boyraz, è una cittadina turca nata nel 1975 e residente a Elaziğ (Turchia). Nel 1999, dopo aver superato con successo un concorso pubblico, la sig. Boyraz veniva assunta come agente di sicurezza in una succursale della compagnia statale dell'elettricità (TEDAŞ). Il 5 luglio 2000 veniva tuttavia informata che non sarebbe stata più impiegata per quella carica in quanto non rispondeva ai requisiti di “essere un uomo” e di “aver effettuato il servizio militare”.

Il 18 settembre del 2000 la signora proponeva appello avverso tale decisione e il 27 febbraio 2001 il Tribunale Amministrativo di Ankara decideva in suo favore.

La società TEDAŞ, costretta ad offrirle un nuovo contratto, proponeva appello avverso tale sentenza nel febbraio 2001.

Il 31 marzo 2003 la Seconda sezione del Consiglio di Stato riteneva che la decisione dell'amministrazione fosse in accordo con la legge, dal momento che il requisito dell'osservanza del servizio militare dimostrava che il posto in questione dovesse ritenersi riservato ai candidati uomini e che tale esigenza fosse legittimata dalla natura del posto e dall'interesse pubblico.

In seguito a tale decisione, la Sig. Boraz fu dimessa in data 17 marzo 2004.

Nel suo ultimo ricorso, rigettato dal Tribunale Amministrativo di Ankara il 21 febbraio 2006, la signora rilevava che l'Assemblea Generale del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato aveva reso il 6 dicembre 2007 una decisione a lei favorevole in una questione analoga, decisione che era stata successivamente confermata anche dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato.

La domanda di rettifica avanzata dalla Sig. Boraz fu definitivamente respinta il 17 settembre 2008.

*In diritto – Articolo 14 in combinato disposto con l’art.8:* il governo turco ritiene che nel caso di specie non sarebbero applicabili né l’art. 8 né l’art. 14, e che viceversa verrebbe in rilievo un diritto non tutelato dalla Convenzione, segnatamente il diritto di essere assunto come pubblico dipendente. Pur ribadendo che il diritto d’accesso al servizio pubblico è stato deliberatamente omesso dalla Convenzione, la Corte sottolinea che la Sig. Boyraz ha ottenuto il posto di agente di sicurezza sulla base di un contratto, e che la questione che si pone avanti ad essa riguarda unicamente il suo licenziamento sulla base del sesso.

La Corte ha sempre sostenuto che una persona assunta come pubblico impiegato ha il diritto di agire contro il proprio licenziamento qualora esso violi uno dei diritti tutelati dalla Convenzione. Una misura così drastica come il licenziamento da un posto di lavoro fondato sul sesso femminile della dipendente può avere gravi effetti sulla sua identità personale, sulla sua autostima e, in definitiva, sulla sua vita privata.

La Corte ritiene pertanto che il licenziamento della ricorrente costituisce un’ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, tenendo conto anche delle conseguenze che il licenziamento ha avuto sulla sua famiglia e sulla possibilità di praticare una professione che corrisponda alla sua qualifica. La Corte ritiene pertanto che l’art. 14 sia applicabile in combinato disposto con l’art. 8.

La Corte ricorda l’ampio margine di apprezzamento concesso agli Stati nel determinare se una differenza di trattamento sia giustificata. Tuttavia, la progressione verso una piena uguaglianza dei sessi rappresenta oggi una delle maggiori conquiste degli Stati membri con la conseguenza che, affinché una tale differenza di trattamento possa essere considerata compatibile con il tessuto convenzionale, è opportuno che ricorrano ragioni davvero serie.

Le autorità turche hanno ritenuto che la signora Boyraz non potesse essere ritenuta adatta per il compito di agente di sicurezza e che tale compito sarebbe dovuto essere ricoperto da un uomo. Ciò, secondo la Corte, rappresenta una chiara “differenza di trattamento” sulla base del sesso tra persone che si trovino in un’analoga situazione.

Il Consiglio di Stato non ha inoltre tenuto presente le considerazioni che solo tre mesi prima avevano indotto l’Assemblea Generale del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato a sostenere, in un caso analogo, che non c’era alcun ostacolo all’assunzione di una donna come agente di sicurezza. Secondo la Corte, il solo fatto che gli agenti di sicurezza debbano lavorare di notte, in aree rurali, e che debbano usare armi o la forza fisica in certe circostanze, non può giustificare alcuna differenza di trattamento tra uomini e donne. Vi è inoltre da considerare che il licenziamento della Sig. Boyraz non è dovuto alla sua incapacità di assumersi rischi o

responsabilità, dal momento che non vi è alcun elemento per ritenere che ella abbia mancato di adempiere ai propri doveri.

La Corte ritiene pertanto che la differenza di trattamento di cui la ricorrente è stata vittima non ha perseguito alcun fine legittimo ed anzi ha rappresentato una discriminazione fondata sul sesso.

*Conclusioni:* violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8 (sei voti contro uno)

*Articolo 6 § 1:* La Corte ritiene che la durata del procedimento a carico della Sig. Boyraz sia eccessiva. In effetti, tale procedimento è durato otto anni per due gradi di giudizio – il periodo preso in considerazione ebbe inizio il 18 settembre 2000 e si concluse il 17 settembre 2008 – e, sul periodo totale, la causa è stata pendente avanti al Consiglio di Stato per sette anni e tre mesi.

Per quanto concerne l'equità del processo, se è vero che la Seconda Sezione della Corte Amministrativa e l'Assemblea Generale del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato sono pervenuti in casi analoghi a conclusioni differenti, è pur vero che solo una di tali decisioni è stata fatta valere dalla ricorrente. Non si può inoltre affermare che sussista in proposito una “divergenza profonda e persistente” nella giurisprudenza del Consiglio di Stato. La differenza di interpretazione non costituisce pertanto violazione dell'art.6.

La Corte ha notato tuttavia che la Seconda Sezione del Tribunale amministrativo non ha considerato le richieste della ricorrente e la decisione del 6 dicembre 2007 resa in un caso analogo, ed ha semplicemente confermato la pronuncia resa dal Tribunale amministrativo di Ankara il 21 febbraio 2006. Benchè un tale modo di ragionare sia in linea di principio accettabile da parte di una giurisdizione di appello, nel caso della sig. Boyraz non sembra però che siano soddisfatti i requisiti di un equo processo, dal momento che l'Assemblea Generale del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato ha reso una pronuncia apertamente in conflitto con quella della Corte Amministrativa. La Corte ritiene pertanto che la Seconda Sezione del Consiglio di Stato sia venuta meno al suo obbligo di fornire adeguata motivazione alle sue decisioni.

*Conclusioni:* violazione dell'art. 6 (unanimità)

*Articolo 41:* La Corte stabilisce che la Turchia è tenuta a versare euro 10.000 alla sig. Boyraz a titolo di equa soddisfazione.

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

**ART. 14 (DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE) IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ART. 9 (LIBERTÀ DI PENSIERO, COSCIENZA E RELIGIONE)**

***i) Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia - Seconda Sezione, sentenza del 2 dicembre 2014 (ric. n. 32093/10)***

***L'esclusione degli Aleviti dall'esenzione accordata ai luoghi di culto per il pagamento dell'energia elettrica è discriminatoria: violazione***

*In fatto* – L'associazione ricorrente, *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı* ou *CEM Vakfı* (Fondazione per la Cultura e l'Educazione Repubblicana), creata nel 1995, gestisce sul territorio turco numerosi *cemevis* dedicati alla pratica dell'Alevismo, un ramo minoritario ed eterodosso dell'Islam.

Essa gestisce in particolare il centro culturale di Yenibosna che ospita, tra le altre cose, la sede della fondazione ricorrente, un ristorante, una biblioteca, una sala conferenze, una sala dedicata ai funerali ed un *cemevi*.

Nell'agosto 2006 il direttore della fondazione, affermando che il centro di Yenibosna rappresenta un luogo di preghiera per la comunità Alevista, richiedeva l'esenzione dal pagamento delle tariffe dell'energia elettrica sulla base della previsione normativa che prevede, per i luoghi di culto, che tali tariffe siano pagate con le risorse di un fondo amministrato dal Direttorato degli Affari Religiosi.

Il 27 maggio 2008 la Corte Distrettuale di Beyoğlu rigettava la richiesta della Fondazione basandosi sull'opinione del Direttorato, il quale aveva sostenuto che l'Alevismo non potesse essere considerato una religione e che i *cemevis* non costituissero luoghi di culto.

La decisione assunta in primo grado fu confermata dalla Corte di Cassazione e i ricorsi del ricorrente furono respinti nel 2009.

Il totale delle tariffe non pagate dal Centro ammonta a 668, 012.13 lire turche, pari ad un corrispettivo di euro 289, 182 (alla data del cambio), interessi inclusi.

*In diritto* – *Articolo 14 in combinato disposto con l'art. 9*: la Corte rileva innanzitutto che, sulla base del diritto turco, lo statuto del *cemevi* del centro di Yenibosna differisce da quello dei luoghi di culto riconosciuti come tali dallo Stato. Ricorda a tal proposito che il diritto degli Aleviti di esercitare liberamente il proprio culto religioso è tutelato dall'art. 9 della Convenzione.

Il centro di Yenibosna, inoltre, ha al suo interno una stanza specificamente dedicata alla pratica *cem*, che costituisce un momento essenziale per la pratica della religione Alevista, e dispone di un servizio funerario. Tutte queste attività, rileva la Corte, sono svolte nel *cemevi* senza scopo di lucro.

Essa addiviene pertanto alla conclusione che i *cemevis* costituiscono, come gli altri luoghi di culto, luoghi utilizzati per l'osservanza di culti religiosi e che la Fondazione sia del tutto simile per attività e natura a quelle delle altre comunità religiose.

La Corte osserva inoltre che la legge turca esenta i luoghi di culto dal pagamento delle tariffe dell'energia elettrica, e che escludere i *cemevis* dai benefici ad essi accordati costituisce una differenza di trattamento basata sulla religione.

La Corte ribadisce che gli Stati hanno un certo margine di apprezzamento nel valutare in determinate situazioni l'esigenza di una differenza di trattamento. Nondimeno, se uno Stato introduce un regime privilegiato per i luoghi di culto, deve essere offerta a tutti i gruppi religiosi la medesima possibilità di godere di tale trattamento agevolato, e i criteri stabiliti devono essere applicati in maniera non discriminatoria.

Nel caso di specie la Corte osserva che il rifiuto opposto alla richiesta della Fondazione di essere esentata dal pagamento delle tariffe dell'energia elettrica è stato fondato sull'errata considerazione che l'Alevismo non costituisca una religione.

La Corte rileva pertanto che tale considerazione non possa essere posta alla base dell'esclusione dei *cemevis* dai benefici in questione, in ragione del fatto che essi costituiscono, alla stessa stregua degli altri luoghi di culto riconosciuti, luoghi adibiti alla pratica di rituali religiosi.

La Corte conclude che la differenza di trattamento sofferta dalla Fondazione ricorrente non ha oggettiva e ragionevole giustificazione. Osserva che il regime di esenzione dal pagamento delle tariffe dell'energia elettrica per i luoghi religiosi ha dato adito al perpetrarsi di una discriminazione sulla base della religione.

*Conclusiones:* violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9 (sette voti contro uno).

*Articolo 41:* la Corte si riserva di decidere in un secondo momento.

[Traduzione del comunicato stampa a cura del Servizio Studi della Corte Costituzionale]

### **3. ALTRE SEGNALAZIONI**

**Parere della Corte di Giustizia sull'adesione dell'Unione alla CEDU reso il 18 dicembre 2014: si veda *infra* pag. 147**

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

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





### **La Corte si pronuncia sul progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e individua alcuni problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione**

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («CEDU») è un accordo internazionale multilaterale concluso in seno al Consiglio d'Europa <sup>1</sup>. Essa è entrata in vigore il 3 settembre 1953. Tutti i membri del Consiglio d'Europa sono Parti contraenti di tale convenzione.

In un suo parere del 1996 <sup>2</sup> la Corte aveva già affermato che, allo stato del diritto comunitario vigente a quell'epoca, la Comunità europea non era competente ad aderire alla CEDU.

Dopo di allora, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione hanno proclamato, nel 2000, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla quale il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha conferito il medesimo valore giuridico dei Trattati. Il Trattato di Lisbona ha altresì modificato l'articolo 6 del Trattato UE, il quale ora prevede, da un lato, che i diritti fondamentali, quali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e, dall'altro, che l'Unione aderisce alla CEDU <sup>3</sup>. Tuttavia, a quest'ultimo proposito, il Protocollo n. 8 <sup>4</sup> dispone che l'accordo di adesione deve soddisfare talune condizioni intese in particolare a garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione e che l'adesione dell'Unione non incida né sulle sue competenze né sulle attribuzioni delle sue istituzioni.

A seguito di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 4 giugno 2010, una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati relativi a un accordo di adesione. La Commissione è stata designata quale negoziatore. Il 5 aprile 2013 i negoziati si sono concretizzati in un accordo sui progetti di strumenti d'adesione. In tale contesto la Commissione si è rivolta, in data 4 luglio 2013, alla Corte di giustizia per ottenere il suo parere in merito alla compatibilità del progetto di accordo con il diritto dell'Unione, conformemente all'articolo 218, paragrafo 11, TFUE <sup>5</sup>.

Nel suo parere pronunciato in data odierna, la Corte, dopo aver ricordato che il problema della mancanza di una base giuridica per l'adesione dell'Unione alla CEDU è stato risolto dal Trattato di Lisbona, sottolinea che, poiché l'Unione non può essere considerata uno Stato, l'adesione deve tenere in considerazione le caratteristiche particolari dell'Unione medesima, ciò che è per l'appunto quanto imposto dalle condizioni che gli stessi Trattati hanno stabilito per l'adesione.

<sup>1</sup> Il Consiglio d'Europa è stato istituito mediante un accordo internazionale firmato a Londra il 5 maggio 1949 ed entrato in vigore il 3 agosto successivo al fine di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri. Il suo scopo è di salvaguardare e di promuovere gli ideali e i principi del patrimonio comune dei suoi membri e di favorire il progresso economico e sociale in Europa. Attualmente sono membri del Consiglio d'Europa 47 Stati europei, tra cui figurano i 28 Stati membri dell'Unione europea.

<sup>2</sup> Parere della Corte del 28 marzo 1996 ([2/94](#)).

<sup>3</sup> Articolo 6, paragrafo 2, del Trattato UE.

<sup>4</sup> Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>5</sup> Sono intervenuti in questo procedimento 24 Stati membri.

Precisato ciò, la Corte osserva anzitutto che, in virtù dell'adesione, la CEDU, al pari di qualsiasi altro accordo internazionale concluso dall'Unione, vincolerebbe le istituzioni di quest'ultima e gli Stati membri e formerebbe dunque parte integrante del diritto dell'Unione. L'Unione sarebbe sottoposta, al pari di qualsiasi altra Parte contraente, ad un controllo esterno avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà previsti dalla CEDU. L'Unione e le sue istituzioni sarebbero dunque assoggettate ai meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo («Corte EDU»).

La Corte constata che è certo inerente alla nozione stessa di controllo esterno il fatto che, da un lato, l'interpretazione della CEDU fornita dalla Corte EDU vincolerebbe l'Unione e tutte le sue istituzioni e che, dall'altro lato, l'interpretazione data dalla Corte di giustizia di un diritto riconosciuto da detta convenzione non vincolerebbe la Corte EDU. Tuttavia, essa precisa che ciò non può valere per quanto riguarda l'interpretazione che la Corte stessa dà del diritto dell'Unione e, in particolare, della Carta.

A questo proposito, la Corte sottolinea che, poiché la CEDU riserva alle Parti contraenti la facoltà di prevedere standard di tutela più elevati di quelli garantiti dalla CEDU stessa, occorre assicurare **un coordinamento tra la CEDU e la Carta**. Infatti, qualora i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondano a diritti garantiti dalla CEDU, occorre che la facoltà concessa dalla CEDU agli Stati membri resti limitata a quanto è necessario per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione. La Corte constata che **il progetto di accordo non prevede alcuna disposizione intesa ad assicurare tale coordinamento**.

La Corte considera che l'approccio adottato nel progetto di accordo, consistente nell'equiparare l'Unione ad uno Stato e nel riservare ad essa un ruolo del tutto identico a quello di qualsiasi altra Parte contraente, contravviene proprio alla natura intrinseca dell'Unione. Tale approccio non tiene conto del fatto che gli Stati membri hanno accettato che i loro reciproci rapporti, sulle materie oggetto del trasferimento di competenze all'Unione, fossero disciplinati dal diritto di quest'ultima, con esclusione di qualsiasi altro diritto. Imponendo di considerare l'Unione e gli Stati membri come Parti contraenti non soltanto nei loro rapporti con le Parti che non sono Stati membri dell'Unione, ma anche nei loro reciproci rapporti, **la CEDU esigerebbe da ciascuno Stato membro la verifica del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, ancorché il diritto dell'Unione imponga la fiducia reciproca tra tali Stati membri. Date tali circostanze, l'adesione può compromettere l'equilibrio sul quale l'Unione si fonda, nonché l'autonomia del diritto dell'Unione**. Orbene, l'accordo nulla dispone per prevenire un'evoluzione in tal senso.

La Corte rileva che **il Protocollo n. 16 della CEDU**, firmato il 2 ottobre 2013, autorizza le più alte giurisdizioni degli Stati membri a rivolgere alla Corte EDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio sull'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla CEDU o dai suoi protocolli. Dato che, in caso di adesione, la CEDU formerebbe parte integrante del diritto dell'Unione, **il meccanismo istituito dal protocollo potrebbe pregiudicare l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale** prevista dal Trattato FUE, segnatamente quando i diritti garantiti dalla Carta corrispondano ai diritti riconosciuti dalla CEDU. Infatti, non è escluso che una domanda di parere consultivo proposta ai sensi del Protocollo n. 16 da un giudice nazionale possa dare avvio alla procedura cosiddetta di «previo coinvolgimento» della Corte<sup>6</sup>, creando così un rischio di elusione della procedura di rinvio pregiudiziale. Il progetto di accordo nulla dispone riguardo all'articolazione tra i due meccanismi.

La Corte ricorda poi che il Trattato FUE stabilisce che gli Stati membri si impegnano a **non sottoporre una controversia sull'interpretazione e l'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi**<sup>7</sup>. Di conseguenza, qualora venga in discussione il diritto dell'Unione, la Corte è competente in via esclusiva a conoscere di qualsiasi

<sup>6</sup> Tale procedura è prevista dallo stesso progetto di accordo e mira a consentire alla Corte di essere coinvolta nelle cause sottoposte alla Corte EDU nelle quali vengano in discussione norme di diritto dell'Unione, riguardo alle quali però la Corte non abbia ancora fornito la propria interpretazione.

<sup>7</sup> Articolo 344 del Trattato FUE.

controversia tra gli Stati membri nonché tra questi ultimi e l'Unione in merito al rispetto della CEDU. Il fatto che, in base al progetto di accordo, le procedure dinanzi alla Corte non debbano essere considerate come modalità di composizione delle controversie alle quali le Parti contraenti hanno rinunciato ai sensi della CEDU non può essere sufficiente per preservare la competenza esclusiva della Corte. Infatti, il progetto di accordo lascia persistere la **possibilità che l'Unione o gli Stati membri sottopongano alla Corte EDU una domanda avente ad oggetto un'asserita violazione della CEDU ad opera di uno Stato membro o dell'Unione correlata con il diritto dell'Unione**. L'esistenza stessa di una simile possibilità **pregiudica le prescrizioni dettate dal Trattato FUE**. Date tali circostanze, il progetto di accordo potrebbe essere compatibile con il Trattato FUE soltanto nel caso in cui la competenza della Corte EDU fosse esplicitamente esclusa per le controversie che oppongono gli Stati membri tra loro ovvero gli Stati membri e l'Unione in merito all'applicazione della CEDU nel quadro del diritto dell'Unione.

Inoltre, nel progetto di accordo, **il meccanismo del convenuto aggiunto** ha come finalità di assicurarsi che i ricorsi proposti dinanzi alla Corte EDU da Stati non membri, nonché i ricorsi individuali, vengano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione. Il progetto di accordo prevede che una Parte contraente divenga convenuto aggiunto o accettando un invito in tal senso rivolto dalla Corte EDU o per decisione di tale Corte a seguito di una richiesta della stessa Parte contraente. Quando l'Unione o gli Stati membri chiedono di intervenire quali convenuti aggiunti in una causa dinanzi alla Corte EDU, devono provare che i presupposti per la loro partecipazione al procedimento sono soddisfatti e la Corte EDU statuisce su tale richiesta con riferimento alla plausibilità degli argomenti forniti. Mediante tale controllo, la Corte EDU sarebbe indotta a valutare le norme del diritto dell'Unione che disciplinano la ripartizione delle competenze tra quest'ultima e i suoi Stati membri, nonché i criteri di imputazione degli atti o delle omissioni di questi ultimi. A questo proposito, la Corte EDU potrebbe adottare una decisione definitiva che si imporrebbe sia agli Stati membri sia all'Unione. Permettere alla Corte EDU di adottare una decisione siffatta **rischierebbe di pregiudicare la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri**.

Del pari, la Corte si pronuncia **sulla procedura di previo coinvolgimento della Corte stessa**<sup>8</sup>. Essa rileva in primo luogo che, a tal fine, il quesito se la Corte si sia già pronunciata su una questione di diritto identica a quella oggetto del procedimento dinanzi alla Corte EDU può essere risolto soltanto dall'istituzione competente dell'Unione, là dove la decisione di tale istituzione deve vincolare la Corte EDU. Infatti, permettere alla Corte EDU di statuire su una questione siffatta equivarrebbe ad attribuirle una competenza ad interpretare la giurisprudenza della Corte. Di conseguenza, tale procedura dovrebbe essere configurata in modo tale che, in qualsiasi causa pendente dinanzi alla Corte EDU, venga trasmessa un'informazione completa e sistematica all'Unione, affinché l'istituzione competente venga messa in condizione di valutare se la Corte si sia già pronunciata sulla questione di cui trattasi e, in caso negativo, di ottenere l'attuazione di detta procedura. In secondo luogo, la Corte osserva che **il progetto di accordo esclude la possibilità di adire la Corte affinché questa si pronunci su una questione di interpretazione del diritto derivato** mediante detta procedura. **Una simile limitazione della portata di tale procedura alle sole questioni di validità pregiudica le competenze dell'Unione e le attribuzioni della Corte**.

Infine, la Corte analizza le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo **al controllo giurisdizionale in materia di politica estera e di sicurezza comune («PESC»)**. Sottolinea che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, taluni atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte. Una simile situazione inerisce alla configurazione delle competenze della Corte prevista dai Trattati e, in quanto tale, non può giustificarsi se non in virtù del solo diritto dell'Unione. Tuttavia, per effetto dell'adesione nei termini contemplati dal progetto di accordo, **la Corte EDU sarebbe legittimata a pronunciarsi sulla conformità alla CEDU di determinati atti, azioni od omissioni posti in essere nell'ambito della PESC**, e in particolare di quelli per i quali la Corte non ha competenza a verificare la loro legittimità in rapporto ai diritti fondamentali. Una simile situazione equivarrebbe ad **affidare**, per quanto riguarda il rispetto dei diritti garantiti dalla CEDU, **il controllo giurisdizionale esclusivo** degli atti, delle azioni o delle

---

<sup>8</sup> V. nota n. 6.

omissioni dell'Unione sopra citati **ad un organo esterno all'Unione**. Di conseguenza, il progetto di accordo **lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale** degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione **nel settore della PESC**.

Alla luce dei problemi individuati, **la Corte conclude che il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione**.

---

IMPORTANTE: Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei Trattati.

---

*Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.*

*Il [testo integrale](#) del parere è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia*

*Contatto stampa: Estella Cigna Angelidis ☎ (+352) 4303 2582*

*Immagini della pronuncia del parere sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*

## 2. TESTO INTEGRALE

### PARERE 2/13 DELLA CORTE (Seduta Plenaria)

18 dicembre 2014

#### Indice

I – La domanda di parere

II – Il quadro istituzionale e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

A – Il Consiglio d'Europa

B – La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

1. Il titolo I della CEDU, intitolato «Diritti e libertà», e le norme sostanziali in esso contenute

2. Il titolo II della CEDU e i meccanismi di controllo

a) La Corte EDU

b) Il funzionamento del Comitato dei Ministri nell'esercizio delle sue competenze di controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU

3. Il titolo III della CEDU, intitolato «Disposizioni varie»

4. I protocolli della CEDU

III – I rapporti tra l'Unione e la CEDU

IV – Il processo di adesione

V – Il Progetto di accordo

A – Le disposizioni disciplinanti l'adesione propriamente detta

B – Le altre disposizioni

VI – Le valutazioni formulate dalla Commissione nella sua domanda di parere

A – Sulla ricevibilità

B – Nel merito

1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE

2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE

3. Gli articoli 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE

6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

VII – Sintesi delle principali osservazioni presentate dinanzi alla Corte

A – Sulla ricevibilità della domanda di parere

B – Nel merito

1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE

2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE

3. Gli articoli 6, paragrafo 2, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE

6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

VIII – Presa di posizione della Corte

A – Sulla ricevibilità

B – Nel merito

1. Considerazioni preliminari

2. Sulla compatibilità dell'accordo previsto con il diritto primario dell'Unione
  - a) Sulle caratteristiche specifiche e sull'autonomia del diritto dell'Unione
  - b) Sull'articolo 344 TFUE
  - c) Sul meccanismo del convenuto aggiunto
  - d) Sulla procedura di previo coinvolgimento della Corte
  - e) Sulle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di PESC

«Parere emesso ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE – Progetto di accordo internazionale – Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Compatibilità di detto progetto con i Trattati UE e FUE»

Nel procedimento di parere 2/13,

avente ad oggetto una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, presentata il 4 luglio 2013 dalla Commissione europea,

LA CORTE (Seduta Plenaria)

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano (relatore), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda e S. Rodin, presidenti di sezione, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancellieri: A. Calot Escobar e M.-A. Gaudissart, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza in data 5 e 6 maggio 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Commissione europea, da L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger e B. Smulders, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da M. Jacobs e C. Pochet, in qualità di agenti;
- per il governo bulgaro, da E. Petranova e D. Drambozova, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, E. Ruffer e J. Králová in qualità di agenti;
- per il governo danese, da C. Thorning e M. Wolff, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Kemper, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da K. Kraavi-Käerdi, in qualità di agente;
- per l'Irlanda, da E. Creedon, A. Joyce ed E. McPhillips, in qualità di agenti, assistiti da E. Regan, SC, e C. Toland, BL, nonché da C. Daly, Advisory Council;

- per il governo ellenico, da A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna e K. Boskovits, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, da M.A. Sampol Pucurull e N. Díaz Abad, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues e D. Colas, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da G. Albenzio, avvocato dello Stato;
- per il governo cipriota, da K. Lykourgos, K. Kompos e N. Kyriakou, in qualità di agenti;
- per il governo lettone, da I. Kalniņš e D. Pelše, in qualità di agenti;
- per il governo lituano, da D. Kriaučiūnas, R. Krasuckaitė e A. Svinkūnaitė, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, in qualità di agente;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da A. Posch e C. Pesendorfer, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e M.L. Duarte, in qualità di agenti;
- per il governo rumeno, da R.H. Radu, V. Angelescu e A.-G. Văcaru, in qualità di agenti;
- per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;
- per il governo finlandese, da J. Heliskoski e H. Leppo, in qualità di agenti;
- per il governo svedese, da A. Falk e M. Rhodin, in qualità di agenti;
- per il governo del Regno Unito, da S. Behzadi-Spencer, in qualità di agente, assistita da D. Beard, QC;
- per il Parlamento europeo, da R. Passos, P. Schonard e E. Waldherr, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell’Unione europea, da H. Legal, F. Naert, T. Blanchet e P. Plaza García, in qualità di agenti,

sentito l’avvocato generale,

ha pronunciato il seguente

### **Parere**

## **I – La domanda di parere**

1. La domanda di parere presentata dalla Commissione europea alla Corte di giustizia dell'Unione europea è così formulata:

«Il Progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la "CEDU"),] è compatibile con i Trattati?».

2. La Commissione ha trasmesso alla Corte, quali allegati alla sua domanda:
  - il Progetto riveduto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Progetto di accordo»);
  - il Progetto di dichiarazione dell'Unione europea da emettere al momento della firma dell'accordo di adesione (in prosieguo: il «Progetto di dichiarazione»);
  - il Progetto di regola da aggiungere alle Regole del Comitato dei Ministri per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e delle composizioni amichevoli nelle cause in cui è parte l'Unione europea (in prosieguo: il «Progetto di regola 18»);
  - il Progetto di memorandum di accordo tra l'Unione europea e X [Stato non membro dell'Unione europea], e
  - il Progetto di relazione illustrativa dell'accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Progetto di relazione illustrativa» e, insieme agli altri strumenti sopra menzionati, i «progetti di strumenti d'adesione» o l'«accordo previsto»).

## **II – Il quadro istituzionale e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

### *A – Il Consiglio d'Europa*

3. Mediante un accordo internazionale firmato a Londra il 5 maggio 1949 ed entrato in vigore il 3 agosto 1949 (in prosieguo: lo «Statuto del Consiglio d'Europa»), un gruppo di dieci Stati europei ha istituito il Consiglio d'Europa per realizzare un'unione più stretta tra i propri membri al fine di salvaguardare e di promuovere gli ideali e i principi del loro patrimonio comune e di favorire il progresso economico e sociale in Europa. Attualmente sono membri del Consiglio d'Europa 47 Stati europei, tra cui figurano i 28 Stati membri dell'Unione europea (in prosieguo: gli «Stati membri»).
4. Secondo il suddetto statuto, gli organi del Consiglio d'Europa sono il Comitato dei rappresentanti dei governi (in prosieguo: il «Comitato dei Ministri») e l'Assemblea parlamentare (in prosieguo: l'«Assemblea»), assistiti dal Segretariato del Consiglio d'Europa.
5. A norma dell'articolo 14 dello Statuto del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri è composto da un rappresentante per ciascun membro e ciascun rappresentante dispone di un voto.



6. Secondo l'articolo 15, lettera a), dello Statuto del Consiglio d'Europa, «[i]l Comitato dei Ministri esamina, su raccomandazione dell'[Assemblea] o di propria iniziativa, le misure idonee ad attuare lo scopo del Consiglio d'Europa, ivi comprese la conclusione di convenzioni e accordi e l'adozione di una politica comune da parte dei Governi circa questioni determinate. (...)». Il medesimo articolo, alla lettera b), prima frase, precisa che «[l]e conclusioni del Comitato dei Ministri possono, se del caso, assumere la forma di raccomandazioni ai Governi».
7. L'articolo 20 dello Statuto del Consiglio d'Europa disciplina i quorum richiesti per l'adozione delle decisioni da parte del Comitato dei Ministri. Esso è così formulato:
- «a. Sono prese all'unanimità dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri le risoluzioni di tale comitato relative alle importanti questioni menzionate qui di seguito:
- i. le raccomandazioni di cui all'articolo 15.b;
- (...)
- v. le raccomandazioni concernenti modifiche degli articoli (...) 15 [e] 20 (...);
- vi. qualsiasi altra questione che, a motivo della sua importanza, il Comitato decida, mediante risoluzione adottata in conformità del paragrafo (d) che segue, di sottoporre alla regola dell'unanimità.
- (...)
- d. Sono adottate a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute tutte le altre risoluzioni del Comitato (...)».
8. A norma dell'articolo 25 del medesimo statuto, l'Assemblea è composta da rappresentanti di ciascun membro del Consiglio d'Europa, eletti dal rispettivo Parlamento nel proprio seno o designati tra i suoi componenti secondo una procedura stabilita da tale Parlamento nazionale. Ciascun membro dispone di un numero di seggi fissato dall'articolo 26 di detto statuto. Il numero di seggi più elevato è 18.

*B – La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*

9. La CEDU è un accordo internazionale multilaterale concluso in seno al Consiglio d'Europa, che è entrato in vigore il 3 settembre 1953. Tutti i membri del Consiglio d'Europa figurano nel novero delle Alte Parti contraenti di tale convenzione (in prosieguo: le «Parti contraenti»).
10. La CEDU si compone di tre titoli.
1. Il titolo I della CEDU, intitolato «Diritti e libertà», e le norme sostanziali in esso contenute
11. Il titolo I della CEDU definisce i diritti e le libertà che, a norma dell'articolo 1 di tale convenzione, le Parti contraenti «riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione». Tale impegno non soggiace ad alcuna deroga, fatta salva quella prevista

dall'articolo 15 della medesima convenzione, ossia «[i]n caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione». In particolare, in nessun caso si può derogare agli obblighi enunciati agli articoli 2 (diritto alla vita, salvo il caso di morte risultante dal ricorso necessario alla forza), 3 (divieto di tortura), 4, paragrafo 1 (divieto di schiavitù), e 7 (nulla poena sine lege).

12. L'articolo 6 della CEDU, rubricato «Diritto ad un equo processo», dispone quanto segue:

«1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

- (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;
- (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;
- (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
- (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;
- (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

13. L'articolo 13 della CEDU, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», è formulato nei seguenti termini:

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

2. Il titolo II della CEDU e i meccanismi di controllo

14. Il titolo II della CEDU disciplina i meccanismi di controllo del rispetto, ad opera delle Parti contraenti, degli impegni da esse assunti conformemente all'articolo 1 di tale convenzione. Sono in particolare contenuti in tale titolo l'articolo 19 della CEDU, che istituisce la Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), e l'articolo 46, che attribuisce al

Comitato dei Ministri competenze in materia di controllo dell'esecuzione delle sentenze di tale Corte.

a) La Corte EDU

15. A norma degli articoli 20 e 22 della CEDU, i giudici della Corte EDU, il cui numero è pari a quello delle Parti contraenti, sono eletti dall'Assemblea, in relazione a ciascuna Parte contraente, sulla base di un elenco di tre candidati presentati da quest'ultima.
16. L'articolo 32 della CEDU attribuisce alla Corte EDU la competenza ad interpretare e applicare tale convenzione alle condizioni previste, in particolare, dagli articoli 33 e 34 di quest'ultima.
17. A norma dell'articolo 33 della CEDU, alla Corte EDU può essere deferita, mediante ricorso interstatale, una controversia che opponga due (o più) Parti contraenti ed abbia ad oggetto qualsiasi presunta violazione delle disposizioni di tale convenzione e dei suoi protocolli.
18. A mente dell'articolo 34, prima frase, della CEDU, la Corte EDU «può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, di un'organizzazione non governativa o di un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione, da parte di una delle [Parti contraenti], dei diritti riconosciuti nella Convenzione».
19. La CEDU subordina la ricevibilità di un ricorso individuale, in particolare, alle seguenti quattro condizioni. In primo luogo, a norma dell'articolo 34 di detta convenzione, il ricorrente deve poter sostenere di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla convenzione stessa o dai suoi protocolli. In secondo luogo, conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, della medesima convenzione, il ricorrente deve aver esaurito le vie di ricorso «interne», vale a dire quelle esistenti nell'ordinamento giuridico della Parte contraente contro la quale il ricorso è diretto. Tale condizione di ricevibilità riflette il principio secondo cui il meccanismo di controllo istituito dalla CEDU ha carattere sussidiario rispetto ai meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo esistenti in seno alle Parti contraenti (Corte EDU, *Akdivar e altri c. Turchia*, §§ 65 e 66, n. 21893/93, 16 settembre 1996, nonché *Burden c. Regno-Unito*, n. 13378/05, § 42, 29 aprile 2008). In terzo luogo, in forza dell'ultima disposizione sopra citata, il ricorso deve essere presentato entro un termine di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva. In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), di detta convenzione, la ricevibilità di un ricorso è subordinata alla condizione che quest'ultimo non sia «essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla [Corte EDU] o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione», a meno che esso non contenga fatti nuovi.
20. Il procedimento dinanzi alla Corte EDU si conclude con una decisione o con una sentenza mediante le quali la Corte EDU constata che il ricorso è irricevibile o che la CEDU non è stata violata, oppure con una sentenza che constata la violazione di tale convenzione. Questa sentenza ha carattere dichiarativo e non inficia la validità degli atti controversi della Parte contraente.
21. Una sentenza della Corte EDU emessa dalla Grande Camera è definitiva, a norma dell'articolo 44, paragrafo 1, della CEDU. Risulta dal combinato disposto degli articoli 43 e 44, paragrafo 2, di tale convenzione che una sentenza emessa da una Camera della Corte EDU diviene definitiva quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, oppure quando una richiesta siffatta sia stata respinta dal collegio di

quest'ultima, o anche quando siano trascorsi tre mesi dalla data della sentenza senza che sia stato richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera.

22. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, le Parti contraenti sono tenute a conformarsi alle sentenze definitive emesse dalla Corte EDU nelle controversie nelle quali esse sono parti. In applicazione di tale disposizione, una Parte contraente è obbligata, da un lato, ad adottare, riguardo al ricorrente, tutte le misure individuali applicabili in virtù del proprio ordinamento interno al fine di eliminare le conseguenze della violazione constatata nella sentenza della Corte EDU (*restitutio in integrum*). Qualora l'ordinamento interno della Parte contraente interessata non permetta se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di detta violazione, l'articolo 41 della CEDU prevede che la Corte EDU conceda un'«equa soddisfazione» al ricorrente. Dall'altro lato, una Parte contraente è tenuta ad adottare le misure di ordine generale, quali una modifica del proprio ordinamento interno, mutamenti giurisprudenziali o altri tipi di misure, al fine di prevenire nuove violazioni analoghe a quelle constatate dalla Corte suddetta o di porre termine a violazioni che permangono in tale ordinamento.
  - b) Il funzionamento del Comitato dei Ministri nell'esercizio delle sue competenze di controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU
23. L'articolo 46, paragrafo 2, della CEDU affida al Comitato dei Ministri il compito di controllare l'esecuzione delle sentenze definitive della Corte EDU. Allo stesso modo, a norma dell'articolo 39, paragrafo 4, di detta convenzione, il Comitato dei Ministri sorveglia l'esecuzione dei termini di una composizione amichevole di una controversia, quale prevista dal paragrafo 1 del medesimo articolo.
24. In virtù di tali competenze, il Comitato dei Ministri esamina, in sostanza, se la Parte contraente abbia adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza definitiva della Corte EDU o, eventualmente, per eseguire i termini di una composizione amichevole. L'esercizio di tali competenze è disciplinato dalle «Regole del Comitato dei Ministri per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e dei termini delle composizioni amichevoli» (in prosieguo: le «regole per il controllo dell'esecuzione»).
25. Secondo la regola 17 delle regole per il controllo dell'esecuzione, il Comitato dei Ministri adotta una «risoluzione finale» qualora concluda che la Parte contraente ha adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza definitiva della Corte EDU o, eventualmente, per eseguire i termini di una composizione amichevole. Ai sensi della regola 16 delle suddette regole, il Comitato dei Ministri può adottare «risoluzioni interinali», segnatamente al fine di «fare il punto sullo stato di avanzamento dell'esecuzione o, eventualmente, di esprimere la propria preoccupazione e/o di formulare suggerimenti per quanto riguarda l'esecuzione». L'adozione di questi due tipi di risoluzioni esige il raggiungimento del quorum previsto dall'articolo 20, lettera d), dello Statuto del Consiglio d'Europa.
26. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafi 3 e 4, della CEDU, il Comitato dei Ministri, mediante un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sue sedute, può, da un lato, ove ritenga che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione della sentenza stessa, presentare alla Corte EDU una domanda di interpretazione. Dall'altro lato, detto Comitato, ove ritenga che una Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia in cui essa è parte, può deferire alla Corte EDU la questione dell'adempimento dell'obbligo incombente a tale Parte in forza del paragrafo 1 del medesimo articolo 46. Se detta Corte constata che

questo obbligo è stato violato, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Qualora non si constati alcuna violazione, il caso viene rinviato a detto Comitato, che ne chiude l'esame, ai sensi del paragrafo 5 del citato articolo 46.

27. La CEDU attribuisce al Comitato dei Ministri anche alcune altre competenze. Infatti, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, di detta convenzione, il Comitato dei Ministri può, su richiesta dell'Assemblea plenaria della Corte EDU e con propria decisione unanime, ridurre, per un periodo determinato, da sette a cinque il numero di giudici delle Camere e, sulla base dell'articolo 47 della medesima convenzione, chiedere alla Corte EDU un parere consultivo su questioni giuridiche relative all'interpretazione della citata convenzione e dei suoi protocolli.
28. Infine, a norma dell'articolo 50 della CEDU, le spese di funzionamento della Corte EDU sono a carico del Consiglio d'Europa.

### 3. Il titolo III della CEDU, intitolato «Disposizioni varie»

29. Ai sensi dell'articolo 53 della CEDU, nessuna delle disposizioni di quest'ultima può essere interpretata in modo da limitare o da pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale questa partecipi.
30. A norma dell'articolo 55 della CEDU, le Parti contraenti rinunciano reciprocamente, salvo compromesso speciale, a sottoporre una controversia nata dall'interpretazione o dall'applicazione di tale convenzione a una procedura di risoluzione diversa da quelle previste dalla convenzione stessa.
31. L'articolo 57, paragrafo 1, della CEDU, pur proibendo le «riserve di carattere generale», consente alle Parti contraenti, al momento della firma della convenzione o del deposito dello strumento di ratifica, di «formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione».

### 4. I protocolli della CEDU

32. La CEDU è completata da una serie di quattordici protocolli.
33. Un primo gruppo di protocolli, comprendente il Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Protocollo addizionale»), nonché i protocolli nn. 4, 6, 7, 12 e 13, completa il contenuto della CEDU istituendo diritti fondamentali supplementari. Tutti gli Stati membri sono Parti contraenti del Protocollo addizionale e del Protocollo n. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte (in prosieguo: il «Protocollo n. 6»). Per contro, ciascuno degli altri protocolli annovera come Parti contraenti soltanto un numero limitato di Stati membri.
34. Un secondo gruppo di protocolli, includente i protocolli nn. 2, 3, 5, da 8 a 11 e 14, si è limitato ad apportare delle modifiche alla CEDU, ed essi non hanno un contenuto autonomo. Del resto, la maggior parte di tali protocolli è stata abrogata o è divenuta priva di oggetto.

35. Tra i protocolli di questo secondo gruppo, il più rilevante ai fini della presente domanda di parere è il Protocollo n. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione, adottato il 13 maggio 2004 ed entrato in vigore il 1° giugno 2010. Mediante l'articolo 17 di tale protocollo, l'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU è stato modificato al fine di prevedere il principio stesso di un'adesione dell'Unione a tale convenzione. Detta disposizione è redatta ormai come segue:

«L'Unione europea può aderire alla [CEDU]».

36. Infine, due protocolli supplementari sono aperti alla firma e non sono ancora in vigore. Si tratta del Protocollo n. 15, che emenda la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale modifica la CEDU in merito ad aspetti di importanza relativamente minore, e del Protocollo n. 16 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato il 2 ottobre 2013 (in prosieguo: il «Protocollo n. 16»), il quale prevede, all'articolo 1, paragrafo 1, la possibilità per le più alte giurisdizioni delle Parti contraenti di rivolgere alla Corte EDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla CEDU o dai suoi protocolli.

### **III – I rapporti tra l'Unione e la CEDU**

37. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione. A questo proposito, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nonché alle indicazioni fornite dagli strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (sentenze *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, punto 4, e *Nold/Commissione*, 4/73, EU:C:1974:51, punto 13). In tale contesto, la Corte ha precisato che la CEDU riveste un significato particolare (v., in particolare, sentenze *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41, nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione* (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 283). L'articolo F, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (divenuto, in seguito a modifica, articolo 6, paragrafo 2, UE) ha codificato questa giurisprudenza.

38. Ai punti 34 e 35 del suo parere 2/94 (EU:C:1996:140), la Corte ha considerato che, allo stato del diritto comunitario vigente a quell'epoca, la Comunità europea non era competente ad aderire alla CEDU. Infatti, tale adesione avrebbe determinato un mutamento sostanziale del regime comunitario esistente di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto avrebbe comportato l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni di detta convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Una siffatta modifica del regime della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità, le cui implicazioni istituzionali sarebbero risultate parimenti fondamentali tanto per la Comunità quanto per gli Stati membri, avrebbe avuto portata costituzionale ed avrebbe quindi esorbitato, per sua propria natura, dai limiti dell'articolo 235 del Trattato CE (divenuto articolo 308 CE), disposizione oggi contenuta nell'articolo 352, paragrafo 1, TFUE, il che avrebbe potuto essere realizzato soltanto mediante una modifica del suddetto trattato.

39. Nel frattempo, il 7 dicembre 2000, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione hanno proclamato a Nizza la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 364, pag. 1; in prosieguo: la «Carta»). Tale Carta, che all'epoca non costituiva un testo giuridico vincolante, ha quale principale obiettivo – come risulta dal suo preambolo –

di riaffermare «i diritti derivanti, in particolare, dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla (...) [CEDU], dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della [Corte] e da quella della [Corte EDU]» (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 38).

40. Il Trattato di Lisbona, che è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato l'articolo 6 UE. Tale disposizione, come modificata, che costituisce ormai l'articolo 6 TUE, è redatta nei seguenti termini:

«1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella [Carta], che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla [CEDU]. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla [CEDU] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

41. A questo proposito, l'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto ii), TFUE stabilisce che il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU (in prosieguo: l'«accordo di adesione») previa approvazione del Parlamento. Inoltre, il paragrafo 8 del medesimo articolo precisa che, a tal fine, il Consiglio delibera all'unanimità e che la sua decisione entra in vigore previa approvazione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

42. Tra i protocolli annessi ai Trattati UE e FUE, i quali, ai sensi dell'articolo 51 TUE, costituiscono parte integrante di tali trattati, occorre menzionare il Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: il «Protocollo n. 8 UE»). Questo protocollo si compone di tre articoli, che sono così formulati:

*«Articolo 1*

L'[accordo di adesione], previsto dall'articolo 6, paragrafo 2, [TUE], deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, in particolare per quanto riguarda:

- a) le modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della [CEDU],

- b) i meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e [i ricorsi individuali] siano indirizzat[i] correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all'Unione.

#### *Articolo 2*

L'accordo di cui all'articolo 1 deve garantire che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. Deve inoltre garantire che nessuna disposizione dello stesso incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della [CEDU] e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla [CEDU] ai sensi del suo articolo 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della [CEDU] ai sensi del suo articolo 57.

#### *Articolo 3*

Nessuna disposizione dell'accordo di cui all'articolo 1 deve avere effetti sull'[articolo 344 TFUE]».

43. La Dichiarazione relativa all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, è così redatta:

«La conferenza conviene che l'adesione dell'Unione alla [CEDU] debba realizzarsi con modalità atte a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione. A tale riguardo, la conferenza prende atto dell'esistenza di un dialogo regolare fra la [Corte] e la [Corte EDU]; tale dialogo potrà essere rafforzato non appena l'Unione europea avrà aderito a tale convenzione».

44. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta stabilisce quanto segue:

«Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla [CEDU], il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

45. Infine, l'articolo 53 della Carta recita:

«Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla [CEDU], e dalle costituzioni degli Stati membri».

#### **IV – Il processo di adesione**

46. A seguito di una raccomandazione della Commissione del 17 marzo 2010, il Consiglio ha adottato, il 4 giugno 2010, una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati relativi all'accordo di adesione ed ha designato la Commissione quale negoziatore.
47. Un allegato del mandato di negoziazione supplementare del Consiglio del 26 e 27 aprile 2012 elenca i principi che devono costituire l'oggetto delle norme interne all'Unione la cui



adozione è necessaria per rendere effettiva l'adesione dell'Unione alla CEDU (in prosieguo: le «norme interne»). Secondo tale documento, le norme interne tratteranno, in particolare, della rappresentanza dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, dell'attivazione del meccanismo del convenuto aggiunto dinanzi a quest'ultima e delle regole di coordinamento ai fini della gestione del procedimento dinanzi a questa stessa Corte da parte del convenuto e del convenuto aggiunto, della scelta di tre candidati alla carica di giudice in seno alla Corte EDU, del sistema del previo coinvolgimento della Corte di giustizia, nonché dei casi nei quali l'Unione assumerà una posizione e di quelli nei quali gli Stati membri conserveranno la loro libertà di parola e di azione in seno alla Corte EDU ed al Comitato dei Ministri.

48. Il 5 aprile 2013 i negoziati si sono concretizzati in un accordo a livello dei negoziatori sui progetti di strumenti d'adesione. I negoziatori hanno convenuto che tutti questi testi costituiscono un insieme inscindibile e che sono tutti ugualmente necessari per consentire l'adesione dell'Unione alla CEDU.

## **V – Il Progetto di accordo**

49. Il Progetto di accordo contiene le disposizioni ritenute necessarie affinché l'Unione possa aderire alla CEDU. Un primo gruppo di tali disposizioni riguarda l'adesione propriamente detta e istituisce i meccanismi procedurali necessari per consentire un'adesione effettiva. Un secondo gruppo di disposizioni, aventi carattere puramente tecnico, prevede, da un lato, le modifiche della convenzione che si impongono alla luce del fatto che quest'ultima è stata redatta per essere applicata agli Stati membri del Consiglio d'Europa, mentre l'Unione non è né uno Stato né un membro di questa organizzazione internazionale. Dall'altro lato, sono previste disposizioni relative ad altri strumenti connessi alla CEDU, nonché le clausole finali concernenti l'entrata in vigore e le notifiche degli atti di ratifica o di adesione.

### *A – Le disposizioni disciplinanti l'adesione propriamente detta*

50. Tenuto conto dell'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU, l'articolo 1, paragrafo 1, del Progetto di accordo dispone che, mediante tale accordo, l'Unione aderisce alla CEDU, al Protocollo addizionale e al Protocollo n. 6, vale a dire ai due protocolli di cui tutti gli Stati membri sono già parti.
51. L'articolo 1, paragrafo 2, del Progetto di accordo modifica l'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU al fine, da un lato, di rendere possibile la successiva adesione dell'Unione ad altri protocolli – adesione che sarà disciplinata, mutatis mutandis, dalle pertinenti disposizioni di ciascun protocollo – e, dall'altro lato, di precisare che l'accordo di adesione «costituisce parte integrante della [CEDU]».
52. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del Progetto di accordo, l'Unione può, al momento di firmare o di esprimere il proprio consenso ad essere vincolata dalle disposizioni dell'accordo di adesione conformemente all'articolo 10 dell'accordo stesso, formulare riserve riguardo alla CEDU e al suo Protocollo addizionale, a norma dell'articolo 57 di tale convenzione. Per contro, l'articolo 4 del Protocollo n. 6 dispone che non è consentita la formulazione di alcuna riserva riguardo a tale protocollo. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2, del Progetto di accordo inserisce nel citato articolo 57 una nuova frase, a mente della quale l'Unione «può, al momento dell'adesione alla [CEDU], formulare una riserva in merito ad una disposizione particolare della convenzione, nella misura in cui una norma del [diritto dell'Unione] in quel momento vigente non sia conforme a tale disposizione». Peraltro, l'articolo 11 del Progetto di

accordo precisa che non è ammessa la formulazione di alcuna riserva in merito alle disposizioni di tale accordo.

53. Secondo l'articolo 1, paragrafo 3, del Progetto di accordo, l'adesione alla CEDU e ai suoi protocolli, da un lato, impone obblighi all'Unione soltanto per quanto riguarda atti, misure od omissioni posti in essere da istituzioni, organi, organismi o agenzie dell'Unione stessa ovvero da persone operanti in nome di tali soggetti. Dall'altro lato, nessuna delle disposizioni di detta convenzione o dei suoi protocolli può imporre all'Unione l'obbligo di compiere un atto o di adottare una misura per i quali essa non sia competente in virtù del diritto dell'Unione.
54. All'inverso, l'articolo 1, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo precisa che, ai fini della CEDU, dei suoi protocolli e dello stesso accordo di adesione, un atto, una misura o un'omissione posti in essere dagli organi di uno Stato membro o da persone operanti in suo nome sono imputati a tale Stato, anche quando l'atto, la misura o l'omissione in questione intervengano allorché lo Stato dà attuazione al diritto dell'Unione, ivi comprese le decisioni adottate sulla base dei Trattati UE e FUE. La seconda frase del medesimo paragrafo precisa che ciò non impedisce che l'Unione possa essere responsabile, in quanto convenuta aggiunta, di una violazione risultante da un atto, da una misura o da un'omissione siffatti, in conformità segnatamente dell'articolo 3 del Progetto di accordo.
55. Tale articolo 3 istituisce il meccanismo del convenuto aggiunto. A questo scopo, il paragrafo 1 di tale articolo 3 modifica l'articolo 36 della CEDU, aggiungendovi un paragrafo 4, il quale dispone, da un lato, che l'Unione o uno Stato membro può divenire convenuto aggiunto in un procedimento dinanzi alla Corte EDU nelle circostanze disciplinate, in sostanza, nei paragrafi da 2 a 8 del citato articolo 3 e, dall'altro, che il convenuto aggiunto è parte nella controversia.
56. L'articolo 3, paragrafi da 2 a 8, del Progetto di accordo è formulato nei seguenti termini:
  - «2. Quando un ricorso è diretto contro uno o più Stati membri dell'Unione europea, quest'ultima può divenire convenuta aggiunta nel procedimento in relazione ad una violazione allegata, quale notificata dalla [Corte EDU], qualora consti che tale allegazione mette in discussione la compatibilità di una disposizione del diritto dell'[Unione] – ivi comprese le decisioni adottate sulla base del [Trattato UE] e del [Trattato FUE] – con i diritti pertinenti garantiti dalla [CEDU] o dai protocolli cui l'[Unione] ha aderito, in particolare nel caso in cui tale violazione avrebbe potuto essere evitata soltanto disattendendo un obbligo derivante dal diritto dell'[Unione].
  3. Quando un ricorso è diretto contro l'[Unione], gli [Stati membri] possono divenire convenuti aggiunti nel procedimento in relazione ad una violazione allegata, quale notificata dalla [Corte EDU], qualora consti che tale allegazione mette in discussione la compatibilità di una disposizione del [Trattato UE], del [Trattato FUE], o di qualsiasi altra disposizione avente il medesimo valore giuridico conformemente a tali strumenti, con i diritti pertinenti garantiti dalla [CEDU] o dai protocolli cui l'[Unione] ha aderito, in particolare nel caso in cui tale violazione avrebbe potuto essere evitata soltanto disattendendo un obbligo derivante dagli strumenti sopra citati.
  4. Quando un ricorso è diretto e notificato contemporaneamente all'[Unione] e ad uno o più Stati membri, lo status di convenuto può essere mutato in quello di convenuto aggiunto qualora siano soddisfatte le condizioni previste dal paragrafo 2 o dal paragrafo 3 del presente articolo.

5. Una [Parte contraente] diviene convenuta aggiunta accettando un invito in tal senso della [Corte EDU] oppure a seguito di decisione della [Corte EDU] su una corrispondente richiesta della [Parte contraente] stessa. Allorché invita una [Parte contraente] a divenire convenuta aggiunta, e allorché si pronuncia su una richiesta a ciò diretta, la [Corte EDU] consulta tutte le parti del procedimento. Nello statuire su una siffatta richiesta, la [Corte EDU] valuta se, alla luce degli argomenti presentati dalla [Parte contraente] interessata, sia plausibile che le condizioni previste dal paragrafo 2 o dal paragrafo 3 del presente articolo siano soddisfatte.

6. Qualora l'[Unione] sia convenuta aggiunta in un procedimento e la [Corte] non abbia ancora esaminato la compatibilità della disposizione del diritto dell'[Unione] con i diritti pertinenti garantiti dalla [CEDU] o dai protocolli cui l'[Unione] ha aderito, in conformità del paragrafo 2 del presente articolo, viene riservato il tempo necessario alla [Corte] per procedere a tale esame, nonché alle parti per formulare le loro osservazioni dinanzi alla [Corte EDU]. L'[Unione] provvede affinché tale esame venga effettuato rapidamente, in modo che il procedimento dinanzi alla [Corte EDU] non venga indebitamente prolungato. Le disposizioni del presente paragrafo non incidono sui poteri della [Corte EDU].

7. Qualora venga constatata la violazione in relazione alla quale una [Parte contraente] è convenuta aggiunta in un procedimento, il convenuto e il convenuto aggiunto sono congiuntamente responsabili di tale violazione, a meno che la [Corte EDU], sulla base degli argomenti presentati dal convenuto e dal convenuto aggiunto, e sentite le osservazioni del ricorrente, non decida che solo uno di essi deve essere ritenuto responsabile.

8. Il presente articolo si applica ai ricorsi presentati a partire dalla data di entrata in vigore del presente [accordo di adesione]».

57. Infine, l'articolo 5 del Progetto di accordo precisa che i procedimenti dinanzi alla Corte non devono essere intesi come costituenti procedimenti internazionali di inchiesta o di risoluzione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU ovvero procedure di risoluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 55 di quest'ultima.

#### *B – Le altre disposizioni*

58. In primo luogo, un insieme di disposizioni mira, anzitutto, ad adattare le disposizioni della CEDU o dei suoi protocolli che fanno riferimento alle Parti contraenti in quanto «Stati» oppure ad elementi riconducibili alla nozione di Stato.

59. Infatti, l'articolo 1, paragrafo 5, del Progetto di accordo contiene una clausola interpretativa secondo cui i termini «Stato», «Stati», «Stati contraenti», «diritto nazionale», «amministrazione dello Stato», «leggi nazionali», «istanza nazionale», «interne», «sicurezza nazionale», «benessere economico del paese», «integrità territoriale» e «vita della nazione», contenuti in varie disposizioni della CEDU e di alcuni dei suoi protocolli, dovranno essere intesi dopo l'adesione come applicabili, *mutatis mutandis*, anche all'Unione in quanto Parte contraente.

60. Per quanto riguarda più specificamente gli aspetti territoriali, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, del Progetto di accordo, l'espressione «ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione», contenuta all'articolo 1 della CEDU, viene intesa, per quanto riguarda l'Unione, come riferita alle persone che si trovano nei territori degli Stati membri ai quali si applicano i Trattati UE e FUE. Nei limiti in cui tale espressione si riferisce a persone che non si trovano nel territorio di una Parte contraente, essa viene intesa come riferita alle persone

che, se la violazione allegata fosse stata imputabile ad una Parte contraente che è uno Stato, sarebbero state sottoposte alla giurisdizione di tale Parte contraente. Inoltre, il paragrafo 7 del medesimo articolo stabilisce che, per quanto riguarda l'Unione, i termini «paese», «territorio» e «territorio di uno Stato», contenuti in varie disposizioni della CEDU e di alcuni dei suoi protocolli, designano ciascuno dei territori degli Stati membri ai quali si applicano i Trattati UE e FUE.

61. Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 8, del Progetto di accordo modifica l'articolo 59, paragrafo 5, della CEDU nel senso che ora il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà anche all'Unione l'entrata in vigore di tale convenzione, i nomi delle Parti contraenti che l'avranno ratificata o vi avranno aderito, nonché il deposito di qualsiasi strumento di ratifica o di adesione successivamente intervenuto.
62. Infine, l'articolo 4 del Progetto di accordo modifica la prima frase dell'articolo 29, paragrafo 2, della CEDU, nonché il titolo dell'articolo 33 di quest'ultima, sostituendo i termini «ricorsi governativi» e «ricorsi interstatali» [in francese, nell'ordine: «requêtes étatiques» e «affaires interétatiques»] rispettivamente con i termini «ricorsi tra le Parti» e «cause tra le Parti».
63. In secondo luogo, alcune modificazioni della CEDU sono state ritenute necessarie in ragione del fatto che l'Unione non è un membro del Consiglio d'Europa.
64. A questo proposito, l'articolo 6, paragrafo 1, del Progetto di accordo prevede che una delegazione del Parlamento europeo abbia il diritto di partecipare, con diritto di voto, alle sedute dell'Assemblea allorché questa esercita le proprie funzioni relative all'elezione dei giudici della Corte EDU. Questa delegazione avrà lo stesso numero di rappresentanti della delegazione dello Stato membro del Consiglio d'Europa avente il numero di rappresentanti più elevato. Secondo il paragrafo 2 del medesimo articolo, «[l]e modalità di partecipazione dei rappresentanti del Parlamento europeo alle sedute dell'[Assemblea] e dei suoi organi pertinenti sono definite dall'[Assemblea], in cooperazione con il Parlamento europeo».
65. Quanto al Comitato dei Ministri, anzitutto, l'articolo 7, paragrafo 1, del Progetto di accordo modifica l'articolo 54 della CEDU, aggiungendovi un nuovo paragrafo 1, a mente del quale «[i] protocolli della [presente convenzione] sono adottati dal Comitato dei Ministri». Poi, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo 7, l'Unione ha il diritto di partecipare, con diritto di voto, alle riunioni del Comitato dei Ministri allorché quest'ultimo adotta decisioni sulla base di alcune disposizioni della CEDU, vale a dire gli articoli 26, paragrafo 2 (riduzione del numero dei giudici delle Camere), 39, paragrafo 4 (sorveglianza dell'esecuzione di una composizione amichevole), 46, paragrafi da 2 a 5 (esecuzione delle sentenze della Corte EDU), 47 (domanda di pareri consultivi) e 54, paragrafo 1 (poteri del Comitato dei Ministri), della convenzione stessa. Inoltre, il paragrafo 3 del citato articolo 7 stabilisce che, prima dell'adozione di qualsiasi testo riguardante la CEDU od uno dei suoi protocolli di cui l'Unione sia divenuta parte, oppure concernente le decisioni del Comitato dei Ministri in virtù delle disposizioni menzionate al paragrafo 2 del medesimo articolo 7, oppure collegato alla selezione dei candidati per l'elezione dei giudici da parte dell'Assemblea, l'Unione viene consultata in seno al suddetto Comitato, il quale è tenuto a prendere in debita considerazione la posizione espressa dall'Unione. Infine, l'articolo 7, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo enuncia il principio secondo cui l'esercizio del diritto di voto da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri non pregiudica l'esercizio effettivo, da parte del Comitato dei Ministri, delle sue funzioni di sorveglianza conformemente agli articoli 39 e 46 della CEDU (esecuzione delle composizioni amichevoli e delle sentenze della Corte EDU). Più specificamente, il citato articolo 7, paragrafo 4, lettera a) – dopo aver ricordato che, «nelle

cause in cui il Comitato dei Ministri vigila sul rispetto degli obblighi incombenti o soltanto all'[Unione], o all'[Unione] e ad uno o più suoi Stati membri congiuntamente, risulta dai Trattati dell'[Unione] che l'[Unione] e i suoi Stati membri esprimono posizioni e votano in modo coordinato» – dispone che le regole per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e dei termini delle composizioni amichevoli «vengono adattate in modo da permettere al Comitato dei Ministri, in queste circostanze, di esercitare le proprie funzioni in modo effettivo». Per contro, a tenore della successiva lettera b) del medesimo paragrafo 4, «[n]elle cause diverse da quelle [contemplate alla lettera a)], quando il Comitato dei Ministri vigila sul rispetto degli obblighi in capo ad una [Parte contraente] diversa dall'[Unione], gli [Stati membri] sono liberi, conformemente ai Trattati dell'[Unione], di esprimere la loro posizione e di esercitare il loro diritto di voto».

66. Precisamente allo scopo di attuare il citato articolo 7, paragrafo 4, lettera a), i negoziatori hanno convenuto di aggiungere alle regole per il controllo dell'esecuzione una regola 18 intitolata «Sentenze e composizioni amichevoli in cause in cui è parte l'Unione europea». La formulazione di questa nuova regola 18 è la seguente:

«1. Le decisioni del Comitato dei Ministri prese conformemente alla Regola n. 17 (Risoluzione finale) delle presenti Regole si considerano adottate qualora in loro favore si esprimano una maggioranza dei quattro quinti dei rappresentanti partecipanti al voto, nonché una maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri.

2. Le decisioni del Comitato dei Ministri prese conformemente alla Regola n. 10 (Decisione di adire la [Corte EDU] per l'interpretazione di una sentenza) e alla Regola n. 11 (Ricorso per inadempimento) delle presenti Regole si considerano adottate qualora in loro favore si esprima un quarto dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri.

3. Le decisioni sulle questioni di procedura e che richiedono informazioni si considerano adottate qualora in loro favore si esprima un quinto dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato dei Ministri.

4. Gli emendamenti alle disposizioni della presente Regola esigono il consenso di tutte le [Parti contraenti] della [CEDU]».

67. Per quanto riguarda la partecipazione alle spese connesse alla CEDU, l'articolo 8 del Progetto di accordo prevede che l'Unione versi al bilancio del Consiglio d'Europa un contributo annuale, destinato alle spese di funzionamento di tale convenzione, che si aggiunge ai contributi delle altre Parti contraenti.

68. In terzo luogo, il Progetto di accordo prevede una disposizione relativa ai rapporti tra la CEDU ed altri accordi conclusi in seno al Consiglio d'Europa e che sono correlati a questa convenzione. Più precisamente, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del Progetto di accordo, l'Unione si impegna a rispettare, nei limiti delle sue competenze, gli articoli da 1 a 6 dell'Accordo europeo riguardante le persone partecipanti ai procedimenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, concluso a Strasburgo il 5 marzo 1996, gli articoli da 1 a 19 dell'Accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa, concluso a Parigi il 2 settembre 1949, gli articoli da 2 a 6 del Protocollo addizionale all'accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa, concluso a Strasburgo il 6 novembre 1952, e gli articoli da 1 a 6 del Sesto protocollo addizionale all'accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa, firmato a Strasburgo il 5 marzo 1996. Inoltre,

l'articolo 9, paragrafo 2, del Progetto di accordo prevede che, ai fini dell'applicazione di ciascuno di detti strumenti, le Parti contraenti del medesimo si impegnino a trattare l'Unione come una Parte contraente. I paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo prevedono, rispettivamente, la consultazione dell'Unione in occasione dell'emendamento degli strumenti sopra citati e la notifica all'Unione di eventi quali la firma, il deposito, la data di entrata in vigore o qualsiasi altro atto ad essi relativo.

69. Infine, gli articoli 10 e 12 del Progetto di accordo, intitolati rispettivamente «Firma ed entrata in vigore» e «Notifiche», contengono le clausole finali.
70. Occorre inoltre precisare che, a mente del Progetto di dichiarazione, lettera a), «[a]l momento della sua adesione alla [CEDU], l'[Unione] si attiverà (...) per chiedere di divenire convenuta aggiunta in un procedimento dinanzi alla [Corte EDU] o per accettare un invito in tal senso della [Corte EDU], qualora siano soddisfatte le condizioni previste all'articolo 3, paragrafo 2, dell'accordo di adesione (...)».

## **VI – Le valutazioni formulate dalla Commissione nella sua domanda di parere**

### *A – Sulla ricevibilità*

71. Secondo la Commissione, la sua domanda di parere è ricevibile, poiché, da un lato, la Corte dispone di tutti gli elementi sufficienti per esaminare la compatibilità del Progetto di accordo con i Trattati e, dall'altro, i progetti di strumenti d'adesione, che hanno costituito l'oggetto di un accordo a livello dei negoziatori, sono sufficientemente avanzati per poter essere considerati come un «accordo previsto» ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE. Inoltre, il fatto che le norme interne debbano ancora essere adottate non dovrebbe avere alcuna incidenza sulla ricevibilità della domanda di parere, considerato che l'adozione di tali norme non potrebbe aver luogo se non una volta che sarà stato concluso l'accordo di adesione.

### *B – Nel merito*

72. Quanto al merito, la Commissione esamina la conformità del Progetto di accordo rispetto alle varie prescrizioni enunciate sia all'articolo 6, paragrafo 2, TUE sia nel Protocollo n. 8 UE. Inoltre, essa invoca anche argomenti intesi a dimostrare che l'accordo previsto rispetta l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione in riferimento al perseguimento degli obiettivi propri di quest'ultima. Infatti, secondo la Commissione, occorre evitare che la Corte EDU od anche il Comitato dei Ministri possano essere chiamati, nell'esercizio delle loro competenze a titolo della CEDU, allorché vengono investiti di una controversia vertente sull'interpretazione o sull'applicazione di una o più disposizioni di tale convenzione o dell'accordo di adesione, ad interpretare nozioni contenute in tali strumenti in un modo che li porterebbe a statuire sulle rispettive competenze dell'Unione e dei suoi Stati membri.
73. Al termine del suo esame, la Commissione conclude affermando la compatibilità del citato accordo con i Trattati.
  1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE
74. Secondo la Commissione, la prescrizione dettata dall'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE, intesa a preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione

per quanto riguarda le modalità particolari dell'eventuale partecipazione di quest'ultima agli organi di controllo della CEDU, ha come obiettivo di garantire che l'Unione partecipi al pari di qualsiasi altra Parte contraente agli organi di controllo di tale convenzione, ossia la Corte EDU, l'Assemblea e il Comitato dei Ministri.

75. Orbene, il Progetto di accordo assicurerebbe tale partecipazione ai citati organi di controllo.
76. Infatti, per quanto riguarda la Corte EDU, nessuna modifica della CEDU sarebbe necessaria per permettere la presenza di un giudice eletto a titolo dell'Unione, dal momento che l'articolo 22 di detta convenzione prevede venga eletto un giudice per ciascuna Parte contraente. Riguardo all'elezione dei giudici della Corte EDU da parte dell'Assemblea, l'articolo 6, paragrafo 1, del Progetto di accordo prevede che una delegazione del Parlamento europeo partecipi, con diritto di voto, alle sedute dell'Assemblea riunite a tal fine. Quanto al Comitato dei Ministri, l'articolo 7, paragrafo 2, del Progetto di accordo prevede che l'Unione abbia il diritto di partecipare, con potere di voto, alle riunioni di tale organo allorché esso adotta decisioni nell'esercizio delle competenze assegnategli in virtù della CEDU. A questo proposito, l'Unione dispone di un voto al pari delle altre 47 Parti contraenti.
77. La Commissione ricorda che l'obbligo di leale cooperazione impone all'Unione ed agli Stati membri di agire in modo coordinato allorché essi esprimono posizioni o emettono voti riguardanti l'esecuzione di una sentenza della Corte EDU pronunciata contro l'Unione o contro uno Stato membro e che constata una violazione della CEDU in un procedimento nel quale l'Unione era convenuta aggiunta. Secondo la Commissione, ne consegue che, dopo l'adesione, l'Unione e gli Stati membri disporranno insieme di 29 voti su un totale di 48 voti in seno al Comitato dei Ministri e deterranno da soli un'ampia maggioranza nell'ambito di tale organo. Quindi, al fine di preservare sia l'efficacia del meccanismo di controllo sia la parità sostanziale tra le Parti contraenti, l'articolo 7, paragrafo 4, lettera a), seconda frase, del Progetto di accordo dispone che le norme per il controllo dell'esecuzione sono adattate in modo da permettere al Comitato dei Ministri di esercitare le proprie funzioni in modo effettivo. A questo scopo, norme speciali in materia di voto sono previste nel Progetto di regola 18. Secondo il paragrafo 4 di tale progetto, l'eventuale modificazione di queste norme esige il consenso di tutte le Parti contraenti.
78. Infine, quando il Comitato dei Ministri adotta strumenti o testi privi di effetti giuridici vincolanti sulla base delle proprie competenze generali a norma dell'articolo 15 dello Statuto del Consiglio d'Europa, non sarebbe possibile che l'Unione, la quale non è membro di questa organizzazione internazionale, partecipi, con diritto di voto, all'adozione delle decisioni suddette. L'articolo 7, paragrafo 3, del Progetto di accordo esige dunque che l'Unione venga consultata prima dell'adozione di testi o strumenti siffatti, precisandosi in tale disposizione che il Comitato dei Ministri tiene nel debito conto la posizione espressa dall'Unione.

2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE

79. Quanto alla prescrizione dettata dall'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE e intesa a preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione per quanto riguarda i meccanismi necessari a garantire che i ricorsi proposti da Stati non membri e i ricorsi individuali siano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione, la Commissione rileva che, qualora una violazione della CEDU dedotta dinanzi alla Corte EDU, in riferimento ad un atto o ad un'omissione di una Parte contraente, si ricolleggi ad un'altra norma giuridica, la compatibilità di tale norma con detta convenzione risulta messa in discussione, sicché il controllo esercitato dagli organi della CEDU verte

necessariamente su questa norma. Orbene, contrariamente alla situazione di qualsiasi altra Parte contraente, che è responsabile, al tempo stesso, sia dell'atto sia della disposizione costituente il fondamento dello stesso, nel caso in cui una violazione dedotta dinanzi alla Corte EDU, in riferimento ad un atto di uno Stato membro, si ricolleggi ad una norma riconducibile al diritto dell'Unione, quest'ultima, in quanto Parte contraente cui è attribuibile questa norma, non sarebbe parte del procedimento dinanzi alla Corte suddetta. Lo stesso discorso varrebbe per gli Stati membri, presi congiuntamente, nel caso in cui una violazione dedotta dinanzi alla Corte EDU, in riferimento ad un atto o ad un'omissione di un'istituzione, di un organo, di un organismo o di un'agenzia dell'Unione, si ricolleggi ad una disposizione dei Trattati, dei quali gli Stati membri sono i soli responsabili.

80. Per prevenire il rischio che, in queste due situazioni, la Parte contraente che ha adottato la disposizione in questione si trovi a non poter partecipare al procedimento dinanzi alla Corte EDU e a non essere vincolata, se del caso, agli obblighi scaturenti ex articolo 46, paragrafo 1, della CEDU per quanto riguarda la modifica o l'abrogazione eventuali di detta disposizione, il Progetto di accordo detterebbe norme procedurali specifiche che istituiscono il meccanismo del convenuto aggiunto. In particolare, l'articolo 3 del Progetto di accordo permetterebbe, da un lato, all'Unione di divenire convenuta aggiunta nel caso in cui venga dedotta una violazione vertente sulla compatibilità di una norma del diritto dell'Unione con la CEDU e, dall'altro, agli Stati membri di divenire convenuti aggiunti quando venga dedotta una violazione che mette in discussione la compatibilità di una norma dei Trattati con questa stessa convenzione.
81. La Commissione sottolinea che, nel contesto del nuovo paragrafo 4 dell'articolo 36 della CEDU, aggiunto a quest'ultimo dall'articolo 3, paragrafo 1, del Progetto di accordo, la seconda frase di detto paragrafo 4 stabilisce che «[i]l convenuto aggiunto è parte nella controversia». Pertanto, egli beneficerebbe di tutti i diritti procedurali di cui godono le parti e non sarebbe dunque considerato come un semplice terzo interveniente. Inoltre, nel caso in cui una sentenza della Corte EDU constatasse una violazione della convenzione, mettendo così in discussione anche una norma del diritto dell'Unione, spetterebbe al convenuto aggiunto rimediare a tale violazione, al fine di conformarsi a tale sentenza, modificando la norma in questione o abrogandola.
82. Secondo la Commissione, le disposizioni menzionate nei tre punti precedenti del presente parere preservano l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, per quanto riguarda le decisioni che la Corte EDU può essere portata a prendere nei confronti dell'Unione e degli Stati membri. In primo luogo, a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo, lo status di convenuto aggiunto verrebbe acquisito o per effetto dell'accettazione di un invito formulato in tal senso dalla Corte EDU, o in virtù di una decisione di tale Corte fondata sulla plausibilità degli argomenti fatti valere nella richiesta della Parte contraente interessata. Così, la Corte EDU non sarebbe chiamata ad interpretare, in modo incidentale, il diritto dell'Unione riguardo alla questione se l'allegazione relativa all'esistenza di una violazione della CEDU metta in discussione la compatibilità di una norma del diritto dell'Unione con tale convenzione. In secondo luogo, il paragrafo 7 del medesimo articolo 3 enuncerebbe la regola della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto per qualsiasi violazione di tale convenzione nell'ambito di un procedimento in cui una Parte contraente sia convenuta aggiunta. Pertanto, in simili casi, la Corte EDU si limiterebbe a constatare tale violazione. Per contro, essa non sarebbe chiamata né a pronunciarsi direttamente sulla natura e sulla misura della rispettiva partecipazione dell'Unione e dello Stato membro interessato alla violazione suddetta, né dunque a pronunciarsi indirettamente sui rispettivi obblighi di questi ultimi per quanto riguarda l'esecuzione della sentenza e, segnatamente, le misure



individuali e generali da adottare al fine di garantire tale esecuzione. Oltre a ciò, ai sensi del medesimo paragrafo 7, parte finale, sarebbe soltanto sulla base degli argomenti eventualmente presentati in forma congiunta dal convenuto e dal convenuto aggiunto che la Corte EDU potrebbe decidere di ritenere responsabile uno solo di essi.

83. Peraltro, la Commissione ritiene che il Progetto di accordo garantisca anche che una sentenza della Corte EDU, emessa in una causa in cui l'Unione è convenuta aggiunta, non possa incidere sulle competenze di quest'ultima. Infatti, una sentenza del genere non potrebbe creare, in capo all'Unione, obblighi che vadano al di là di quelli che essa è tenuta ad adempiere in virtù delle competenze che le sono state attribuite dai Trattati.

84. In concreto, ad avviso della Commissione, è necessario che l'Unione intervenga nel procedimento quale convenuta aggiunta in modo automatico ogni volta che l'allegazione relativa all'esistenza di una violazione della CEDU ad opera di un atto di uno Stato membro che dà attuazione ad una norma del diritto dell'Unione metta in discussione la compatibilità di tale norma con la convenzione suddetta. Orbene, il Progetto di accordo permetterebbe di raggiungere tale risultato. Infatti, la Commissione sostiene che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, di detto progetto, la Corte EDU, allorché decide sulla domanda di una Parte contraente intesa ad ottenere lo status di convenuto aggiunto, valuta se, alla luce degli argomenti presentati da tale Parte, sia plausibile che le condizioni previste, a seconda dei casi, dal paragrafo 2 o dal paragrafo 3 del medesimo articolo 3 siano soddisfatte. Tali considerazioni sarebbero peraltro applicabili, *mutatis mutandis*, anche agli Stati membri qualora l'allegazione dell'esistenza di una violazione della CEDU ad opera di un atto dell'Unione metta in discussione la compatibilità dei Trattati con tale convenzione. A questo proposito, la Commissione aggiunge però che, in un caso siffatto, il rispetto dell'obbligo di leale cooperazione esige che gli Stati membri siano rappresentati dinanzi alla Corte EDU da un unico agente, prescrizione questa che dovrebbe essere enunciata nelle norme interne.

3. Gli articoli 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

85. Per quanto riguarda la prescrizione dettata agli articoli 6, paragrafo 2, seconda frase, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'adesione non deve incidere sulle competenze dell'Unione come definite nei Trattati, la Commissione constata che l'adesione determina l'obbligo per l'Unione di rispettare i diritti garantiti dalla CEDU. Orbene, da un lato, poiché tale obbligo comporta quello di astenersi dall'adottare una misura che violi i suddetti diritti, l'Unione, mediante la sua adesione a tale convenzione, non farebbe altro che accettare dei limiti all'esercizio delle competenze che le sono state attribuite nei Trattati dagli Stati membri. Dall'altro lato, poiché il suddetto obbligo incombente all'Unione comporta quello di adottare misure specifiche, l'articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del Progetto di accordo stabilirebbe che nessuna delle disposizioni di detta convenzione o dei suoi protocolli può imporre all'Unione l'obbligo di compiere un atto o di adottare una misura per i quali essa non sia competente ai sensi del diritto dell'Unione. Di conseguenza, gli impegni assunti dall'Unione nel contesto dell'adesione non inciderebbero in alcun modo sulle competenze di quest'ultima.

86. Allo stesso modo, il Progetto di accordo non inciderebbe sulle competenze dell'Unione nel prevedere, da un lato, l'adesione di quest'ultima non soltanto alla CEDU, ma anche al Protocollo addizionale e al Protocollo n. 6, e, dall'altro, la possibilità di un'adesione agli altri protocolli esistenti. Infatti, in via principale, la Commissione reputa che l'Unione sia titolare di una competenza, a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, TUE, ad aderire a tutti i protocolli esistenti, indipendentemente dal fatto che tutti gli Stati membri siano o no parti di questi

ultimi. In caso contrario, risulterebbe priva di senso la regola enunciata all'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'accordo di adesione deve garantire che l'adesione dell'Unione non incida sulla situazione particolare degli Stati membri riguardo ai protocolli. Peraltro, tali protocolli costituirebbero soltanto strumenti accessori alla CEDU. Dunque, l'Unione sarebbe competente, se del caso, a concludere nuovi protocolli o ad aderirvi in una fase successiva, a condizione che questi rivestano carattere accessorio rispetto a detta convenzione.

4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE

87. Secondo la Commissione, l'adesione non incide sulle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione diverse dalla Corte. Infatti, dette istituzioni sarebbero chiamate ad esercitare le loro competenze in ordine alla CEDU e ai suoi organi di controllo nello stesso modo in cui esse sono chiamate a farlo rispetto a qualsiasi altro accordo internazionale e agli organi creati o investiti di poteri decisionali per effetto di un simile accordo. In particolare, risulterebbe segnatamente tanto dall'articolo 335 TFUE quanto dal punto 94 della sentenza *Reynolds Tobacco e a./Commissione* (C-131/03 P, EU:C:2006:541) che l'Unione è rappresentata dalla Commissione dinanzi agli organi giurisdizionali diversi da quelli degli Stati membri. Nella fattispecie, la Commissione sarebbe chiamata a rappresentare l'Unione dinanzi alla Corte EDU, mentre, in conformità al principio di leale cooperazione tra le istituzioni, allorché in un procedimento dinanzi a tale giurisdizione viene messa in discussione una disposizione del diritto dell'Unione contenuta in un atto di un'istituzione diversa dalla Commissione, le attribuzioni di quest'altra istituzione resterebbero preservate attraverso un coinvolgimento di quest'ultima nella preparazione degli atti procedurali da trasmettere alla Corte EDU. Inoltre, quando il Comitato dei Ministri viene chiamato ad adottare atti aventi effetti giuridici, troverebbe applicazione a pieno titolo la procedura prevista dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.
88. Quanto alla Corte e, in modo più generale, alla preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione per quanto riguarda il sistema di tutela giurisdizionale, le valutazioni della Commissione in proposito vertono in sostanza su tre questioni, riguardanti l'esaurimento delle vie di ricorso interne, l'effettività della tutela giurisdizionale, segnatamente in rapporto alla politica estera e di sicurezza comune (in prosieguo: la «PESC»), e le attribuzioni della Corte conformemente agli articoli 258 TFUE, 260 TFUE e 263 TFUE. Quanto alle due prime questioni, esse si porrebbero in riferimento agli articoli 6, 13 e 35, paragrafo 1, della CEDU, a mente dei quali, da un lato, tutti gli atti delle Parti contraenti devono poter costituire l'oggetto di un ricorso effettivo dinanzi ad organi interni e, dall'altro, l'esaurimento senza successo di una siffatta via di ricorso costituisce una condizione affinché un ricorso individuale presentato alla Corte EDU sia ricevibile.
89. Per quanto riguarda, in primis, il previo esaurimento delle vie di ricorso interne, la Commissione sostiene che il Progetto di accordo garantisce che tutti i rimedi giurisdizionali azionabili dinanzi ai giudici dell'Unione devono essere stati esperiti prima che la Corte EDU possa essere validamente adita con un ricorso avente ad oggetto un atto dell'Unione. Infatti, a suo avviso, da un lato, l'articolo 1, paragrafo 5, secondo trattino, del Progetto di accordo precisa che il termine «interne» che compare all'articolo 35, paragrafo 1, della CEDU viene inteso come riferito anche, *mutatis mutandis*, all'ordinamento giuridico interno dell'Unione. Dall'altro lato, l'articolo 5 del Progetto di accordo enuncerebbe chiaramente che i procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione non devono essere considerati quali procedimenti internazionali d'inchiesta o di risoluzione. Pertanto, l'adizione di tali giudici non renderebbe un ricorso irricevibile ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU.

90. Inoltre, al fine di instaurare la procedura di previo coinvolgimento della Corte, la Commissione sottolinea l'esistenza della possibilità che un giudice di uno Stato membro constati che un atto o un'omissione di tale Stato membro viola un diritto fondamentale, garantito a livello dell'Unione e corrispondente a un diritto garantito dalla CEDU, e che tale violazione è connessa ad una norma del diritto derivato dell'Unione. In tal caso, questo giudice nazionale non sarebbe legittimato a constatare in prima persona, in via incidentale, l'invalidità dell'atto dell'Unione che contiene la norma suddetta e a disapplicare quest'ultima, dato che soltanto la Corte, adita in via pregiudiziale, può dichiarare l'invalidità dell'atto suddetto (sentenza Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punti da 11 a 20). Se, in seguito, venisse dedotta dinanzi alla Corte EDU, in merito al medesimo atto o alla medesima omissione, la violazione del medesimo diritto fondamentale, quale garantito da detta convenzione, e se pertanto tale allegazione mettesse in discussione la compatibilità con quest'ultima della norma del diritto dell'Unione di cui trattasi, l'Unione diventerebbe convenuta aggiunta e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero vincolate dalla sentenza della Corte EDU che constatasse una violazione di tale convenzione. Orbene, tale situazione potrebbe verificarsi malgrado che la Corte non abbia ancora avuto la possibilità di esaminare la validità del suddetto atto dell'Unione in riferimento al diritto fondamentale di cui trattasi, la cui violazione viene dedotta dinanzi alla Corte EDU. In tale contesto, l'adizione della Corte ai sensi dell'articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE non potrebbe essere considerata come una via di ricorso interna che il ricorrente avrebbe dovuto esperire prima di essere legittimato ad adire la Corte EDU, dato che tale adizione non rientra nella disponibilità delle parti e che dunque la sua omissione non può determinare l'irricevibilità di un ricorso dinanzi a quest'ultimo giudice. Una conclusione siffatta si imporrebbe a maggior ragione per il fatto che la competenza della Corte a constatare, se del caso, l'invalidità di un atto dell'Unione rientra nelle sue attribuzioni. Secondo la Commissione, per preservare queste ultime, è necessario prevedere che, nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Corte EDU nel quale l'Unione sia convenuta aggiunta, la Corte abbia la possibilità di esaminare la compatibilità con la CEDU di una norma del diritto dell'Unione. Tale possibilità dovrebbe inoltre offrirsi prima che la Corte EDU statuisca sulla fondatezza dell'allegazione dinanzi ad essa dedotta e dunque, in via incidentale, sulla compatibilità di tale norma con il diritto fondamentale in questione. Peraltro, una siffatta necessità di un previo esame della norma in questione ad opera della Corte risulterebbe anche dalla natura sussidiaria del meccanismo di controllo della convenzione suddetta rispetto ai sistemi di tutela dei diritti dell'uomo esistenti a livello delle Parti contraenti.
91. L'esigenza di rispondere a tali necessità sarebbe il motivo per il quale l'articolo 3, paragrafo 6, prima frase, del Progetto di accordo prevede che, in simili circostanze, viene concesso alla Corte il tempo necessario per procedere all'esame della norma in questione nell'ambito di un procedimento di previo coinvolgimento di tale organo giurisdizionale. Ai sensi della seconda frase del medesimo paragrafo, tale esame deve essere effettuato rapidamente, in modo che il procedimento dinanzi alla Corte EDU non venga indebitamente prolungato. La Corte EDU non sarebbe vincolata dalla valutazione della Corte, così come risulterebbe dall'ultima frase del citato paragrafo 6.
92. Invero, la Commissione aggiunge che il summenzionato articolo 3, paragrafo 6, deve accompagnarsi a norme interne all'Unione disciplinanti il procedimento di previo coinvolgimento della Corte. Orbene, il Progetto di accordo non detterebbe tali norme. Tuttavia, queste ultime non dovrebbero figurare in un accordo internazionale, bensì dovrebbero essere adottate, in modo autonomo, a livello dell'Unione, dal momento che esse sono destinate a disciplinare una procedura interna a quest'ultima. Del resto, non sarebbe necessario e neppure opportuno inserire le suddette norme procedurali nei Trattati. Infatti,

questi ultimi, da un lato, imporrebbero un obbligo alle istituzioni dell'Unione nonché agli Stati membri di realizzare l'adesione dell'Unione alla CEDU e, dall'altro, vieterebbero che tale adesione vada ad incidere sulle competenze della Corte. A questo proposito, la Commissione ritiene che sia più appropriato che le norme che enunciano il principio stesso di una procedura di previo coinvolgimento della Corte e che definiscono le entità competenti ad instaurarla, nonché gli standard in base ai quali va effettuato l'esame della compatibilità, rientrino nella decisione del Consiglio recante conclusione dell'accordo di adesione, in applicazione dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto ii), TFUE. Per quanto riguarda il contenuto delle norme interne disciplinanti la procedura di previo coinvolgimento della Corte, anzitutto, il potere di instaurare tale procedura mediante una domanda rivolta alla Corte dovrebbe spettare alla Commissione e allo Stato membro contro cui è diretto il ricorso dinanzi alla Corte EDU. Inoltre, la Corte dovrebbe potersi pronunciare prima che l'Unione e lo Stato membro interessato prendano posizione dinanzi alla Corte EDU. Poi, dal momento che tale procedimento presenterebbe alcune somiglianze strutturali con il procedimento di rinvio pregiudiziale, le norme riguardanti il diritto di parteciparvi dovrebbero essere analoghe a quelle contenute nell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Infine, le esigenze di celerità potrebbero essere soddisfatte mediante l'applicazione del procedimento accelerato previsto dall'articolo 23 bis di tale statuto.

93. Per quanto riguarda, in *secundis*, l'effettività della tutela giurisdizionale, ad avviso della Commissione occorre che, per imputare un atto all'Unione oppure a uno Stato membro, al fine di stabilire la loro responsabilità a titolo della CEDU, vengano applicati criteri di imputazione identici a quelli utilizzabili all'interno dell'Unione. Orbene, l'articolo 1, paragrafo 4, prima frase, del Progetto di accordo soddisferebbe tale esigenza, disponendo che, ai fini di questa convenzione, una misura di uno Stato membro viene imputata a questo stesso Stato, anche se essa viene posta in essere da quest'ultimo in sede di attuazione del diritto dell'Unione, ivi comprese le decisioni adottate sulla base dei Trattati UE e FUE. L'effettività del ricorso sarebbe dunque garantita, dato che, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, spetta ai giudici di detto Stato membro garantire la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti di quest'ultimo.
94. Tuttavia, questioni particolari in ordine alla tutela giurisdizionale effettiva si porrebbero in rapporto al settore della PESC, poiché il diritto dell'Unione presenta in questa materia due caratteristiche specifiche.
95. In primo luogo, per quanto riguarda l'imputabilità degli atti, l'attuazione della PESC mediante la conduzione di operazioni militari sarebbe garantita dagli Stati membri, conformemente agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, quarta frase, TUE, 28, paragrafo 1, TUE, 29 TUE e 42, paragrafo 3, TUE. La Commissione fa valere che, per tener conto di tale caratteristica, l'articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo stabilisce che, anche per quanto riguarda le operazioni condotte nell'ambito della PESC, gli atti degli Stati membri vengono imputati allo Stato membro in questione e non all'Unione. Tale precisazione dovrebbe consentire di escludere che possa traspirare alle relazioni tra l'Unione e i suoi Stati membri la giurisprudenza della Corte EDU mediante la quale quest'ultima si è pronunciata sulla responsabilità di un'organizzazione internazionale a proposito degli atti compiuti da una Parte contraente al fine di attuare una decisione di detta organizzazione (decisione della Corte EDU, *Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, nn. 71412/01 e 78166/01, § 122, 2 maggio 2007, nonché sentenza della Corte EDU, *Al-Jedda c. Regno Unito*, n. 27021/08, § 76, 7 luglio 2011). Infatti, come d'altronde viene precisato al paragrafo 24 del Progetto di relazione illustrativa, nelle fattispecie su cui si è pronunciata tale

giurisprudenza non esisteva alcuna norma specifica sull'imputazione degli atti quale quella prevista dal sopra citato articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo.

96. In secondo luogo, per quanto riguarda l'effettività del controllo esercitato dal giudice dell'Unione in materia di PESC, tale controllo sarebbe limitato tanto dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE, quanto dall'articolo 275, secondo comma, TFUE. Risulterebbe in sostanza da queste disposizioni che la Corte non è competente per quanto riguarda le norme relative alla PESC, né per quanto riguarda gli atti adottati sulla base di esse. La Corte sarebbe competente soltanto a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono «misure restrittive» nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio sulla base del titolo V, capo 2, del Trattato UE. Potrebbe porsi dunque la questione di sapere se l'Unione preveda mezzi di ricorso interni effettivi in materia di PESC.
97. La Commissione ricorda a questo proposito che, perché un ricorso dinanzi alla Corte EDU sia ricevibile, il ricorrente deve poter affermare di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli e di essere dunque direttamente riguardato dall'atto o dall'omissione controversi.
98. Orbene, da un lato, riguardo agli atti in materia di PESC promananti da uno Stato membro, là dove essi concernano direttamente una persona e possano dunque essere impugnati con un ricorso dinanzi alla Corte EDU, la tutela giurisdizionale nei loro confronti incomberebbe ai giudici degli Stati membri. Qualora, in via eccezionale, un simile atto sia fondato su una disposizione di una decisione del Consiglio adottata sulla base dell'articolo 28, paragrafo 1, TUE, la compatibilità di tale disposizione con la CEDU potrebbe essere messa in discussione. In tal caso, secondo la Commissione, la stessa decisione del Consiglio costituirebbe una «misura restrittiva», ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, sicché, malgrado che tale disposizione riconosca espressamente la competenza della Corte soltanto a conoscere dei ricorsi di annullamento «proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, [TFUE]», simili disposizioni potrebbero nondimeno costituire l'oggetto di un rinvio pregiudiziale, eventualmente vertente sulla loro validità. A questo proposito, la Commissione invoca segnatamente la sentenza Segi e a./Consiglio (C-355/04 P, EU:C:2007:116), nella quale la Corte – malgrado il fatto che l'articolo 35, paragrafo 1, del Trattato UE, come modificato dal Trattato di Nizza, escludesse le «posizioni comuni» dalla competenza della Corte a statuire in via pregiudiziale – avrebbe ammesso la possibilità per i giudici nazionali di sottoporre ad essa una questione pregiudiziale vertente su una posizione comune che, per il suo contenuto, essendo di per sé priva di effetti giuridici nei confronti dei terzi, aveva una portata eccedente quella assegnata dal Trattato UE a questo tipo di atti. Del resto, in simili circostanze, dovrebbe applicarsi anche la procedura di previo coinvolgimento della Corte.
99. Dall'altro lato, per quanto riguarda gli atti in materia di PESC promananti dalle istituzioni dell'Unione, occorrerebbe distinguere tra gli atti produttivi di effetti giuridici vincolanti e gli atti privi di simili effetti. Gli atti che producono effetti giuridici vincolanti costituirebbero, là dove suscettibili di violare diritti fondamentali, «misure restrittive» ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE e potrebbero dunque costituire l'oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al giudice dell'Unione. Per contro, gli atti che non producono simili effetti non potrebbero, per loro natura, costituire l'oggetto né di un ricorso di annullamento né di un rinvio pregiudiziale. L'unico mezzo di ricorso disponibile all'interno dell'Unione contro simili atti sarebbe l'azione di responsabilità a norma dell'articolo 340 TFUE, stante che tale azione non è, ad avviso della Commissione, esclusa dall'articolo 275, primo comma, TFUE.

100. Dunque, la Commissione ritiene che il combinato disposto degli articoli 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo, 19, paragrafo 1, primo comma, TUE, nonché 275 TFUE e 340 TFUE, abbia come effetto che tutti gli atti e le misure dell'Unione e degli Stati membri in materia di PESC, riguardo ai quali una persona possa asserire di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla CEDU, possono costituire l'oggetto di un ricorso effettivo dinanzi ad organi giurisdizionali dell'Unione o degli Stati membri.
101. In tertius, secondo la Commissione, il Progetto di accordo non incide neppure sulle attribuzioni della Corte ai sensi degli articoli 258 TFUE, 260 TFUE e 263 TFUE. Infatti, l'articolo 5 di detto progetto contiene una clausola interpretativa a tenore della quale «[i] procedimenti dinanzi alla [Corte] non devono essere intesi come costituenti (...) procedure di risoluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 55 della [CEDU]». Pertanto, verrebbe espressamente mantenuta la possibilità che vengano portate alla cognizione della Corte controversie vertenti sull'interpretazione e sull'applicazione di tale convenzione e, addirittura, dei diritti fondamentali quali definiti a livello dell'Unione e in particolare nella Carta.
102. Per quanto riguarda, più in particolare, i ricorsi per inadempimento, la Commissione ricorda che risulta dall'articolo 1, paragrafo 3, del Progetto di accordo che non viene creato alcun obbligo in capo agli Stati membri, in forza del diritto dell'Unione, nei riguardi della CEDU e dei suoi protocolli. Di conseguenza, un ricorso per inadempimento non potrebbe, per definizione, avere come oggetto l'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi incombenti a tale Stato in virtù della CEDU. Nondimeno, il riferimento all'articolo 55 di quest'ultima contenuto all'articolo 5 del Progetto di accordo avrebbe un effetto utile alla luce del requisito di non incidenza dell'adesione sulle attribuzioni della Corte. Infatti, gli Stati membri sarebbero vincolati ai diritti fondamentali definiti a livello dell'Unione allorché attuano il diritto dell'Unione medesima, a norma dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Orbene, nella misura in cui il divieto enunciato all'articolo 55 della CEDU potrebbe essere inteso come riguardante anche controversie tra Parti contraenti attinenti all'interpretazione o all'applicazione di disposizioni di uno strumento internazionale – qual è il caso, relativamente agli Stati membri, dei Trattati e della Carta – avente il medesimo contenuto di disposizioni della convenzione, l'articolo 5 del Progetto di accordo avrebbe come effetto che una tale interpretazione non potrebbe essere accolta nei riguardi dell'Unione.
103. Del resto, la Corte EDU avrebbe precisato che l'esercizio, da parte della Commissione, delle proprie attribuzioni ai sensi dell'articolo 258 TFUE non corrisponde al ricorso a procedimenti internazionali di inchiesta o di risoluzione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU (sentenza Corte EDU, *Karoussiotis c. Portogallo*, n. 23205/08, §§ 75 e 76, 1° febbraio 2011).
104. La Commissione precisa che non è necessario che il Progetto di accordo preveda un'eccezione di irricevibilità specifica applicabile ai ricorsi dinanzi alla Corte EDU, ai sensi dell'articolo 33 della CEDU, proposti dall'Unione contro uno Stato membro o, all'inverso, da uno Stato membro contro l'Unione, in merito ad una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione di tale convenzione, dato che simili ricorsi sarebbero manifestamente contrari al diritto dell'Unione. Infatti, non soltanto essi costituirebbero un aggiramento dell'articolo 258 TFUE, ma la decisione di presentare un simile ricorso potrebbe costituire l'oggetto di un ricorso di annullamento a norma dell'articolo 263 TFUE. Inoltre, un ricorso proposto da uno Stato membro contro l'Unione costituirebbe un'elusione dell'articolo 263 TFUE o, eventualmente, dell'articolo 265 TFUE, ciò che sarebbe sanzionato dal diritto dell'Unione mediante la procedura di infrazione.

5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE

105. Riguardo alla prescrizione dettata dall'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'adesione non deve incidere sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU e, segnatamente, riguardo ai suoi protocolli, alle misure adottate dagli Stati membri in deroga a tale convenzione, a norma dell'articolo 15 della stessa, nonché alle riserve rispetto alla convenzione formulate dagli Stati membri a norma dell'articolo 57 di quest'ultima, la Commissione fa valere che, conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, prima frase, del Progetto di accordo, la portata degli impegni dell'Unione è limitata, *ratione personae*, alla sola Unione, quale soggetto di diritto internazionale pubblico distinto dagli Stati membri. Pertanto, la situazione giuridica di uno Stato membro, che abbia formulato, a norma dell'articolo 57 della CEDU, una riserva rispetto ad una disposizione di tale convenzione o di uno dei suoi protocolli cui l'Unione aderisce, che abbia adottato misure in deroga a detta convenzione, a norma dell'articolo 15 della stessa, od anche che non sia parte di uno dei protocolli cui l'Unione potrebbe in futuro aderire, non subisce alcuna incidenza per effetto dell'adesione dell'Unione alla convenzione suddetta. Ne conseguirebbe altresì che, sebbene a norma dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE gli accordi conclusi dall'Unione vincolino le istituzioni di quest'ultima e gli Stati membri, il Progetto di accordo non crea in capo a tali Stati alcun obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, nei confronti della convenzione e dei suoi protocolli.

6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

106. Per quanto riguarda, infine, la prescrizione, enunciata all'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'adesione non deve avere effetti sull'articolo 344 TFUE, la Commissione fa valere che un'ulteriore conseguenza del fatto che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 3, del Progetto di accordo, l'adesione dell'Unione alla CEDU non crea in capo agli Stati membri alcun obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, nei confronti della CEDU e dei suoi protocolli, è che un'eventuale controversia tra Stati membri relativa all'interpretazione o all'applicazione di tale convenzione non costituisce *stricto sensu* una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati, quale costituente l'oggetto del divieto enunciato dall'articolo 344 TFUE.

107. Tuttavia, il riferimento all'articolo 55 della CEDU contenuto nell'articolo 5 del Progetto di accordo produrrebbe un effetto utile anche rispetto alla prescrizione di cui sopra. Infatti, nella misura in cui il divieto enunciato in detto articolo 55 potrebbe essere inteso come riguardante anche delle controversie tra Parti contraenti in merito all'interpretazione o all'applicazione di disposizioni di uno strumento internazionale, quali sono, per quanto riguarda gli Stati membri, i Trattati e la Carta, avente il medesimo contenuto delle disposizioni di detta convenzione, l'articolo 5 del Progetto di accordo avrebbe come effetto che un'interpretazione siffatta non potrebbe essere accolta nei riguardi degli Stati membri. A questo proposito, la Commissione aggiunge che una norma che preveda l'irricevibilità di un ricorso proposto dinanzi alla Corte EDU da uno Stato membro contro un altro Stato membro in merito ad una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione di disposizioni del diritto dell'Unione aventi il medesimo contenuto di quelle della CEDU e, segnatamente, di disposizioni della Carta, non è necessaria. Infatti, la presentazione di un siffatto ricorso costituirebbe già una violazione dell'articolo 344 TFUE e verrebbe sanzionata, a livello dell'Unione, mediante i procedimenti previsti dagli articoli da 258 TFUE a 260 TFUE.

## **VII – Sintesi delle principali osservazioni presentate dinanzi alla Corte**

108. Nell'ambito della presente domanda di parere, hanno presentato alla Corte le loro osservazioni, per iscritto o in forma orale all'udienza, i governi belga, bulgaro, ceco, danese, tedesco ed estone, l'Irlanda, i governi ellenico, spagnolo, francese, italiano, cipriota, lettone, lituano, ungherese, dei Paesi Bassi, austriaco, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, finlandese, svedese e del Regno Unito, nonché il Parlamento e il Consiglio.
109. L'insieme degli Stati membri e delle istituzioni summenzionati concludono, in sostanza, per la compatibilità del Progetto di accordo con i Trattati e fanno proprie, in ampia misura, le valutazioni della Commissione. Tuttavia, le loro valutazioni si distinguono da quelle di tale istituzione su vari punti.

*A – Sulla ricevibilità della domanda di parere*

110. Per quanto riguarda la ricevibilità della domanda di parere, non viene in sostanza contestato da alcuno che l'oggetto della domanda è effettivamente un «accordo previsto» ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE e che la Corte dispone di tutti gli elementi necessari per valutare la compatibilità di tale accordo con i Trattati, come richiesto dalla Corte stessa (parere 2/94, EU:C:1996:140, punti 20 e 21).
111. Per contro, le valutazioni formulate dalla Commissione in merito alle norme interne hanno dato luogo a posizioni assai differenti.
112. In effetti, ad avviso dei governi bulgaro e danese, dell'Irlanda, dei governi francese, ungherese, portoghese, finlandese, svedese e del Regno Unito, nonché del Parlamento e del Consiglio, la circostanza che tali norme non siano ancora state adottate non influisce sulla ricevibilità della domanda. Ciò sarebbe tanto più vero per il fatto che, da un lato, come rilevato dai governi estone e lettone, simili norme comporterebbero conseguenze soltanto per l'Unione e non potrebbero incidere sugli aspetti internazionali del Progetto di accordo e che, dall'altro lato, come sottolineato in sostanza dai governi polacco e svedese, tali norme devono essere altresì compatibili con i Trattati, là dove, secondo i governi cipriota, svedese e del Regno Unito, tale compatibilità può essere verificata dalla Corte a norma dell'articolo 263 TFUE.
113. Tuttavia, la Commissione avrebbe dovuto astenersi dall'aprire la discussione su tali norme dinanzi alla Corte nell'ambito del presente procedimento di parere. Infatti, sarebbe impossibile per la Corte pronunciarsi su tali norme interne, e ciò, secondo i governi ellenico e dei Paesi Bassi, a motivo del loro carattere ipotetico, oppure, secondo i governi francese, cipriota e lituano nonché secondo il Consiglio, a motivo dell'assenza di elementi sufficienti riguardanti il contenuto di dette norme, oppure, secondo i governi ceco, estone, francese, cipriota, lituano, dei Paesi Bassi, portoghese, slovacco e svedese, in considerazione dell'estraneità di dette norme rispetto all'accordo internazionale in questione, che solo potrebbe costituire l'oggetto di una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE. Inoltre, se la Corte dovesse pronunciarsi sul contenuto di norme che non sono ancora state adottate dal legislatore dell'Unione, essa invaderebbe, secondo i governi estone e del Regno Unito nonché il Consiglio, le competenze spettanti al Consiglio medesimo, in violazione dell'articolo 13 TUE o, secondo il governo estone, in violazione del principio di ripartizione delle competenze previsto dall'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE.
114. Ne conseguirebbe che la domanda di parere è ricevibile soltanto nella misura in cui riguarda l'accordo previsto, mentre, per quanto riguarda le norme interne, la Corte, secondo i governi francese e cipriota, sarebbe incompetente, oppure, secondo quanto affermato dai governi



ceco, estone e francese, detta domanda sarebbe irricevibile, oppure, come sostenuto dal governo lituano, non vi sarebbe luogo per una pronuncia della Corte.

115. Se invece l'analisi delle norme interne dovesse essere necessaria per valutare la conformità del Progetto di accordo ai Trattati – punto sul quale, secondo il governo ellenico, spetta alla Corte decidere –, allora in tal caso la Corte deve – secondo il governo polacco – subordinare il proprio parere sulla compatibilità di tale progetto con i Trattati alla condizione che le norme interne siano anch'esse compatibili con questi ultimi o – secondo il governo rumeno – con il Progetto di dichiarazione, oppure – secondo il governo estone e il Consiglio – il procedimento deve essere sospeso in attesa che dette norme divengano disponibili, od anche – secondo il governo ellenico e il Consiglio – la domanda deve essere dichiarata irricevibile nella sua interezza ovvero – come suggerito dal governo spagnolo – per quanto riguarda gli aspetti del Progetto di accordo che devono ancora essere precisati nelle suddette norme interne, vale a dire quelli riguardanti le questioni della rappresentanza dell'Unione dinanzi alla Corte EDU, il previo coinvolgimento della Corte, le procedure da seguire per formare l'elenco di tre candidati alla carica di giudice e la partecipazione dell'Unione all'Assemblea o al Comitato dei Ministri nonché le nuove regole di voto contenute nel Progetto di regola 18.

116. In subordine, per il caso in cui la Corte decidesse di pronunciarsi sulle norme interne, sono state presentate osservazioni in merito alle principali tra queste ultime.

#### *B – Nel merito*

1. L'articolo 1, lettera a), del Protocollo n. 8 UE

117. Tutti gli Stati membri e le istituzioni che hanno presentato osservazioni concordano sulla sostanza delle valutazioni della Commissione per concludere che il Progetto di accordo preserva le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione per quanto riguarda le modalità particolari della partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della CEDU.

2. L'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE

118. I suddetti Stati membri e le istituzioni ritengono altresì che il meccanismo del convenuto aggiunto consenta, essenzialmente, di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione garantendo che i ricorsi proposti da Stati non membri e i ricorsi individuali vengano correttamente indirizzati, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o l'Unione.

119. Tuttavia, alcuni Stati membri ritengono che le valutazioni della Commissione debbano essere meglio definite o precisate.

120. Anzitutto, secondo il governo austriaco, il meccanismo del convenuto aggiunto deve poter essere attivato non soltanto quando la violazione della CEDU «avrebbe potuto essere evitata soltanto disattendendo un obbligo derivante dal diritto dell'Unione», ma anche quando tale violazione sia imputabile ad uno Stato membro nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione, e ciò malgrado che tale diritto riconosca un certo grado di autonomia a detto Stato membro. Infatti, se l'asserita violazione è connessa ad un atto di trasposizione di una direttiva, potrebbe essere nell'interesse dell'Unione difendere dinanzi alla Corte EDU la legittimità di tale direttiva, e ciò anche qualora quest'ultima non imponga allo Stato membro in questione di adottare l'atto suddetto, bensì si limiti ad autorizzarlo. Inoltre, potrebbe essere

difficile conoscere in anticipo l'estensione del margine di libertà di cui godono gli Stati membri nell'ambito della trasposizione di una direttiva.

121. Poi, il governo bulgaro ritiene che il carattere facoltativo del meccanismo del convenuto aggiunto lasci al potenziale convenuto aggiunto la possibilità di sfuggire alle proprie responsabilità derivanti dall'articolo 46 della CEDU. A questo proposito, il governo austriaco aggiunge che la compatibilità di tale meccanismo con le prescrizioni dell'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE dipende dall'esistenza nel diritto dell'Unione di una norma interna che obblighi le istituzioni dell'Unione, in caso di ricorso contro uno o più Stati membri, a chiedere che l'Unione venga ammessa come convenuta aggiunta nel caso di allegazione dell'esistenza di una violazione della convenzione suddetta che metta in discussione la compatibilità del diritto dell'Unione con la convenzione stessa. Anche se un siffatto obbligo interno è già previsto nel Progetto di dichiarazione, alla lettera a), sarebbe però necessario che tale obbligo venisse regolamentato in modo vincolante, in modo che la mancata presentazione di una domanda in tal senso o il rifiuto di partecipare a un procedimento su invito della Corte EDU a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo costituisca un'inerzia ai sensi dell'articolo 265 TFUE. Inoltre, secondo il governo rumeno, risulta dal suddetto Progetto di dichiarazione che, anche se l'intervento dell'Unione quale convenuta aggiunta è previsto dal Progetto di accordo come una possibilità, l'Unione si impegna a introdurre, a livello interno, norme che consentano di stabilire quale asserita violazione delle norme di detta convenzione sia connessa al diritto dell'Unione nonché il margine di manovra di cui dispone lo Stato membro interessato.
122. Inoltre, secondo il governo francese, al fine di evitare che la Corte EDU possa essere indotta a pronunciarsi su questioni relative al diritto dell'Unione, come la ripartizione delle responsabilità nell'ambito di una violazione constatata all'esito di un procedimento in cui una Parte contraente sia convenuta aggiunta, l'articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo deve senz'altro essere interpretato nel senso che la Corte EDU può decidere in merito alla suddivisione della responsabilità tra il convenuto ed il convenuto aggiunto soltanto sulla base degli argomenti presentati da tali soggetti nell'ambito di una domanda congiunta.
123. Infine, il governo del Regno Unito precisa che, contrariamente al suggerimento della Commissione secondo cui spetta al convenuto aggiunto, a norma dell'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, porre rimedio ad una violazione di tale convenzione, al fine di conformarsi ad una sentenza della Corte EDU, in realtà tale obbligo deve essere suddiviso. Infatti, se tale sentenza dovesse essere emessa congiuntamente contro l'Unione ed uno o più Stati membri di quest'ultima, essa non conferirebbe di per sé stessa a questa o quella istituzione dell'Unione, e in particolare alla Commissione, la competenza ad agire per garantire la sua corretta esecuzione, dovendo quest'ultima piuttosto realizzarsi mediante il normale processo legislativo dell'Unione.
3. Gli articoli 6, paragrafo 2, TUE e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
124. Le valutazioni della Commissione in merito al requisito secondo cui l'adesione alla CEDU non deve incidere sulle competenze dell'Unione sono largamente condivise dagli Stati membri che hanno presentato osservazioni alla Corte, salvo per quanto riguarda la questione della competenza dell'Unione ad aderire ai protocolli diversi da quelli ai quali quest'ultima aderisce in applicazione dell'articolo 1 del Progetto di accordo, vale a dire il Protocollo addizionale e il Protocollo n. 6.

125. In particolare, secondo il governo tedesco, le considerazioni contenute nella domanda di parere riguardanti un'eventuale adesione a protocolli diversi dal Protocollo addizionale e dal Protocollo n. 6 sono irricevibili, dal momento che non esiste alcun «accordo previsto» a questo proposito.
126. Quanto al merito, il governo slovacco sostiene che l'Unione è attualmente competente ad aderire unicamente ai due protocolli menzionati al punto precedente, mentre, per il governo danese, l'Unione non ha competenza ad aderire ai protocolli esistenti dei quali non siano già parti contraenti tutti gli Stati membri.
127. Per contro, i governi lettone, dei Paesi Bassi e polacco ritengono che l'Unione potrebbe, in teoria, essere competente ad aderire anche a questi ultimi protocolli. Tuttavia, tale circostanza non sarebbe determinante. Infatti, secondo il governo dei Paesi Bassi, tenuto conto della procedura prevista dall'articolo 218, paragrafi 6, secondo comma, lettera a), punto ii), e 8, secondo comma, TFUE, che prevede l'unanimità per la conclusione di un accordo ai sensi di tale articolo nonché l'approvazione di tale accordo da parte di tutti gli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali, sarebbe poco probabile che l'Unione possa ottenere l'approvazione degli Stati membri per l'adesione a protocolli dei quali essi non siano parti contraenti. In ogni caso, attualmente l'Unione non potrebbe aderire ai protocolli diversi da quelli menzionati all'articolo 1 del Progetto di accordo senza che, secondo il governo lettone, il Consiglio abbia approvato un mandato specifico a questo riguardo o, secondo il governo polacco, indipendentemente dalla volontà degli Stati membri. Infine, il governo tedesco aggiunge che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto dell'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE, secondo cui l'accordo di adesione non deve incidere sulla situazione particolare degli Stati membri nei riguardi della CEDU e, in particolare, dei suoi protocolli. Orbene, un'adesione immediata ai protocolli di cui non siano parti contraenti tutti gli Stati membri violerebbe la norma suddetta o, secondo il governo ellenico, il principio di leale cooperazione.
4. Gli articoli 1, lettera b), e 2, prima frase, del Protocollo n. 8 UE
128. Quanto alla questione dell'effettività dei mezzi di ricorso previsti dai Trattati nel settore della PESC, e segnatamente per ciò che concerne le valutazioni della Commissione in merito all'imputazione degli atti adottati nell'ambito di detta politica, tali valutazioni sono state ritenute non necessarie dal governo del Regno Unito, per il fatto che la Corte EDU non ha mai applicato all'Unione la propria giurisprudenza relativa all'imputazione alle organizzazioni internazionali degli atti delle Parti contraenti. Ad ogni modo, secondo il governo tedesco, la regola dettata all'articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo, quale esplicitata ai paragrafi da 22 a 26 del Progetto di relazione illustrativa, deve valere soltanto ai fini dell'adesione dell'Unione alla CEDU e non deve incidere sui principi generali del diritto internazionale in materia di imputazione degli atti alle organizzazioni internazionali.
129. Più sfumate sono le posizioni degli Stati membri in merito alle limitazioni previste dai Trattati riguardo alla competenza della Corte nel settore della PESC.
130. Anzitutto, secondo i governi ellenico e del Regno Unito, non è necessario che la Corte interpreti l'articolo 275 TFUE e si pronunci sulla propria eventuale competenza in ordine, segnatamente, a rinvii pregiudiziali in materia.
131. Ad ogni modo, il governo del Regno Unito aggiunge che l'interpretazione estensiva di detto articolo propugnata dalla Commissione, secondo cui la competenza della Corte ai sensi

dell'articolo 267 TFUE si estenderebbe anche agli atti rientranti nella PESC, è inesatta ed è fondata sulle sentenze *Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio* (C-354/04 P, EU:C:2007:115) nonché *Segi e a./Consiglio* (EU:C:2007:116), vale a dire su una giurisprudenza antecedente al Trattato di Lisbona. Orbene, come ricordato anche dai governi spagnolo e finlandese, tale trattato, attraverso l'articolo 275 TFUE, ha per l'appunto limitato il controllo della validità degli atti rientranti nella PESC ai soli ricorsi di annullamento, ad esclusione dunque del rinvio pregiudiziale per esame di validità. Secondo i due governi poc'anzi citati, l'articolo 275 TFUE deve essere interpretato restrittivamente, a motivo non soltanto del fatto che, in materia, l'incompetenza della Corte è la regola e la sua competenza l'eccezione, come osservato dai governi francese e polacco nonché dal Consiglio, ma anche a motivo del fatto, evidenziato dai governi spagnolo e polacco, che un'interpretazione estensiva ampliante le competenze della Corte in materia di PESC non è conforme alle prescrizioni dell'articolo 2 del Protocollo n. 8 UE. Inoltre, il governo dei Paesi Bassi fa valere che una simile interpretazione estensiva crea incertezze riguardo alle condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento contro atti di questo tipo. Infatti, i giudici dell'Unione sarebbero competenti unicamente a pronunciarsi, sulla base dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in merito a decisioni che dispongono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, del Trattato UE. Orbene, secondo il governo francese, un'interpretazione estensiva della nozione di «misura restrittiva» produce conseguenze sull'interpretazione dei presupposti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento e di quelli fondati sull'eccezione di illegittimità prevista dall'articolo 277 TFUE. Infine, secondo quest'ultimo governo ed il Consiglio, un simile ampliamento è peraltro suscettibile di estendersi anche alla procedura di previo coinvolgimento della Corte. Orbene, tale procedura non potrebbe in realtà essere instaurata se non quando venga dedotta dinanzi alla Corte EDU una violazione della CEDU connessa ad una misura restrittiva, salvo un ampliamento delle competenze della Corte.

132. Poi, il governo francese e il Consiglio sostengono che la distinzione operata dalla Commissione tra le misure aventi effetti vincolanti e quelle prive di simili effetti non è fondata, dal momento che ciò che importa è soltanto sapere se si tratti di una «misura restrittiva» ai sensi dell'articolo 275 TFUE. Orbene, la nozione di «misura restrittiva» non potrebbe dipendere dal semplice fatto che una misura sia idonea a violare diritti fondamentali dei singoli, stante che una definizione siffatta va oltre il tenore letterale dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e priva di effetto utile l'articolo 275, primo comma, TFUE.
133. Di conseguenza, secondo il Consiglio, la Corte, pur restando competente a conoscere di un'eccezione di illegittimità a norma dell'articolo 277 TFUE, non è invece competente, secondo il governo polacco, a verificare la validità di misure diverse dalle misure restrittive mediante il rinvio pregiudiziale, né, ad avviso del governo francese e del Consiglio, a statuire su azioni per responsabilità extracontrattuale intese al risarcimento di un danno subito in conseguenza di un atto o di una misura in materia di PESC. Secondo i governi francese e dei Paesi Bassi nonché secondo il Consiglio, la nozione di misure restrittive comprende soltanto le «decisioni sanzionatorie» adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche aventi ad oggetto la limitazione della loro ammissione nel territorio degli Stati membri nonché il congelamento dei loro fondi e delle loro risorse economiche, ciò che riguarda dunque tanto gli atti di base fondati sull'articolo 31, paragrafo 1, TUE quanto gli atti di esecuzione adottati sul fondamento del paragrafo 2 del medesimo articolo.
134. A questo proposito, il governo francese precisa che la sentenza *Segi e a./Consiglio* (EU:C:2007:116), riguardante la ricevibilità dei rinvii pregiudiziali nell'ambito dell'ex «terzo pilastro», non è trasponibile al caso di specie, dato che l'articolo 275 TFUE non conferisce

alla Corte, contrariamente all'articolo 35, paragrafo 1, UE, alcuna competenza a titolo pregiudiziale.

135. Infine, secondo il governo francese, il fatto che tale interpretazione dell'articolo 275 TFUE possa privare i singoli della tutela giurisdizionale effettiva nei confronti di alcuni atti rientranti nella PESC non può essere sufficiente per attribuire alla Corte una competenza non prevista dai Trattati. Secondo i governi francese, polacco, finlandese e svedese, sarebbe proprio per evitare che l'Unione venga sistematicamente condannata per la violazione degli articoli 6 e 13 della CEDU che l'articolo 1, paragrafo 4, del Progetto di accordo nonché i paragrafi 23 e 24 del Progetto di relazione illustrativa precisano che spetta agli Stati membri garantire la tutela del diritto al giudice e del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, e ciò a maggior ragione per il fatto che, secondo il Consiglio, l'Unione non gode di alcuna immunità dalla giurisdizione, conformemente al Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea allegato ai Trattati UE, FUE e CEEA, sicché essa può essere convenuta dinanzi ai giudici nazionali attraverso un'azione di risarcimento. Del resto, secondo detta istituzione, la questione se il sistema di tutela giurisdizionale in materia di PESC sia conforme ai citati articoli 6 e 13 è pertinente soltanto in riferimento agli atti in materia di PESC imputabili all'Unione, riguardanti tanto le operazioni militari quanto le operazioni civili, dato che spetta ai giudici degli Stati membri garantire l'effettività di tale protezione in rapporto a tali atti imputabili agli Stati membri.
136. Per quanto riguarda la procedura di previo coinvolgimento della Corte, viene anzitutto sostenuto, dal governo del Regno Unito, che tale procedura non è necessaria per ritenere il Progetto di accordo compatibile con i Trattati, dal momento che, alla luce della natura dichiarativa delle decisioni della Corte EDU, queste ultime non hanno alcun effetto sulla validità del diritto dell'Unione. Ad ogni modo, secondo il governo bulgaro, non è necessario attivare tale procedura quando la Corte si sia già pronunciata sulla validità dell'atto in questione alla luce del corrispondente diritto fondamentale sancito dalla Carta, tenuto conto tanto dell'articolo 52, paragrafo 3, di quest'ultima, quanto della presunzione di tutela equivalente di cui il diritto dell'Unione beneficia da parte della giurisprudenza della Corte EDU (sentenza della Corte EDU, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi c. Irlanda*, n. 45036/98, § 155, 30 giugno 2005).
137. Poi, ad avviso del governo ceco, dell'Irlanda, nonché dei governi ellenico, spagnolo e del Regno Unito, sebbene la procedura di previo coinvolgimento attribuisca alla Corte funzioni supplementari rispetto a quelle ad essa già attribuite dai Trattati, ciò però non significa che il Progetto di accordo ampli le competenze della Corte, dato che queste funzioni supplementari non snaturano le competenze attuali di quest'ultima (parere 1/92, EU:C:1992:189, punto 32; parere 1/00, EU:C:2002:231, punti 21, 23 e 26, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 75). Inoltre, secondo i governi danese e ungherese, la possibilità per la Corte di pronunciarsi nell'ambito del previo coinvolgimento discende in modo naturale e necessario dagli stessi Trattati e, in particolare, dall'articolo 6, paragrafo 2, TUE. Così, malgrado che, secondo i governi francese ed austriaco, non sia necessaria una modifica dei Trattati, la decisione del Consiglio presa in applicazione dell'articolo 218, paragrafo 8, TFUE è, secondo i governi danese, tedesco e austriaco, sufficiente per attribuire questa nuova funzione alla Corte, tenendo presente che una decisione siffatta deve essere approvata da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Tuttavia, a questo proposito, il Parlamento fa altresì valere che, poiché le decisioni del Consiglio in merito alla conclusione di accordi internazionali si limitano in linea di principio a conferire forza giuridica ad un accordo concluso dall'Unione, sarebbe dubbio che simili decisioni possano avere un

contenuto normativo proprio, e ciò a maggior ragione per il fatto che esse non sono «assoggettate ad emendamento ad opera del Parlamento».

138. Tenendo conto del rispetto delle attribuzioni delle istituzioni, e senza giungere alla conclusione che la procedura di previo coinvolgimento della Corte sia contraria alle prescrizioni del Protocollo n. 8 UE, il governo polacco fa valere che riconoscere alla Commissione il diritto di sottoporre alla Corte domande di decisione in materia di validità e di interpretazione di disposizioni di atti giuridici dell'Unione, al di fuori degli articoli 263 TFUE e 267 TFUE, potrebbe finire per snaturare le competenze delle istituzioni, sia della Commissione sia della stessa Corte, e per eludere i presupposti di ricevibilità stabiliti da dette disposizioni. Ad esempio, in virtù dell'articolo 263, sesto comma, TFUE, le istituzioni potrebbero proporre un ricorso di annullamento contro un atto dell'Unione entro un termine di due mesi a partire dalla pubblicazione dell'atto medesimo o dalla sua notifica al ricorrente. Orbene, nel caso in cui la Commissione non abbia proposto alcun ricorso di annullamento entro questo termine, essa potrebbe ottenere l'annullamento di un atto mediante la procedura di previo coinvolgimento ed eludere in tal modo il rispetto del termine di cui sopra. Allo stesso modo, le competenze della Corte potrebbero subire importanti modifiche, dal momento che, se attualmente l'articolo 267 TFUE riserva soltanto ai giudici degli Stati membri la possibilità di presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale, una volta intervenuta l'adesione, la Corte interpreterebbe il diritto dell'Unione anche su domanda della Commissione. Orbene, la Corte, al pari delle altre istituzioni dell'Unione, non disporrebbe di competenze generali e la sua competenza si limiterebbe alle cause sottoposte alla sua cognizione. Pertanto, la possibilità per la Corte di statuire su questioni presentate dalla Commissione dovrebbe avere uno specifico fondamento nel Trattato, che invece non sussisterebbe nel momento attuale.
139. Inoltre, secondo i governi dei Paesi Bassi e austriaco, anche se la procedura di previo coinvolgimento della Corte deve tener conto delle esigenze di celerità, detta procedura deve essere più completa rispetto all'attuale procedimento pregiudiziale d'urgenza previsto dall'articolo 23 bis dello Statuto della Corte e permettere a tutti gli Stati membri di presentare osservazioni scritte. Ad ogni modo, secondo il governo dei Paesi Bassi, tale procedura deve essere disciplinata non da specifiche disposizioni della decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di adesione, bensì direttamente dallo Statuto della Corte e dal suo regolamento di procedura.
140. Infine, il Consiglio sostiene che l'estensione della competenza della Corte a statuire prima della Corte EDU in merito al rispetto dei diritti fondamentali da parte degli atti imputabili direttamente o indirettamente all'Unione nel settore della PESC deve essere identica a quella della sua competenza interna in tale settore. La Corte sarebbe così chiamata a pronunciarsi previamente nelle cause contro uno o più Stati membri nelle quali l'Unione sia convenuta aggiunta, aventi ad oggetto un atto di uno Stato membro recante esecuzione di un atto dell'Unione adottato nel settore della PESC, quando siano soddisfatti i presupposti stabiliti dall'articolo 275 TFUE. Se la Corte dovesse decidere che i limiti enunciati all'articolo 40 TUE sono stati effettivamente oltrepassati e che l'atto in questione non avrebbe dovuto essere adottato sul fondamento del capo del Trattato UE relativo alla PESC, essa sarebbe allora competente a pronunciarsi anche sull'interpretazione e sulla validità dell'atto in questione, in quanto non si tratterebbe di un atto rientrante nell'ambito della PESC. Il fatto che gli atti dell'Unione nel settore della PESC che non arrecano pregiudizio direttamente alle persone non possano essere annullati da un'autorità giudiziaria nell'ambito del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione non implicherebbe che tale sistema violi la CEDU.

5. L'articolo 2, seconda frase, del Protocollo n. 8 UE

141. Taluni Stati membri fanno valere che l'adesione dell'Unione alla CEDU e, eventualmente, ai suoi protocolli che non siano ancora stati ratificati da tutti gli Stati membri comporta, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, determinati obblighi a carico degli Stati membri a titolo dell'articolo 216 TFUE. Se, per il governo tedesco, ciò implica che un'adesione a detti protocolli viola la seconda frase dell'articolo 2 del Protocollo n. 8 UE, il governo ceco conclude nel senso opposto, dato che la fonte dei suddetti obblighi sarebbe l'articolo 216, paragrafo 2, TFUE e non la stessa CEDU. Ad ogni modo, secondo quest'ultimo governo, l'adesione ai citati protocolli potrebbe aver luogo soltanto mediante il procedimento previsto dall'articolo 218 TFUE, ciò che consentirà, se del caso, di raccogliere il parere della Corte.
142. Inoltre, secondo il governo polacco, anche supponendo che l'Unione disponga della competenza a concludere protocolli che non sono ancora stati ratificati da tutti gli Stati membri, non si può escludere che, in caso di adesione ad uno di questi protocolli, uno Stato membro che non abbia ratificato tale protocollo esprima in seno al Consiglio il proprio accordo ad essere vincolato per il tramite dell'Unione e, successivamente, «approvi» la decisione di essere vincolato da tale protocollo in questa maniera. Tale Stato sarebbe in tal caso vincolato da questo protocollo soltanto nel settore di competenza dell'Unione. Orbene, tale soluzione farebbe sorgere dei dubbi, segnatamente in considerazione della necessità di applicare il diritto in maniera coerente, trasparente e uniforme. Tali dubbi sarebbero tanto più forti per quanto riguarda i protocolli relativi alle materie rientranti in competenze ripartite.

6. L'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE

143. In ordine al rispetto dell'articolo 344 TFUE, se il governo ellenico sostiene l'inutilità di prevedere l'irricevibilità di un ricorso tra Stati membri dinanzi alla Corte EDU, dato che un ricorso siffatto è già vietato dall'articolo 344 TFUE, il governo francese precisa però che deve comunque restare possibile per uno Stato membro costituirsi quale terzo interveniente a sostegno di uno dei propri cittadini in una causa che lo opponga ad un altro Stato membro e che venga portata alla cognizione di detto giudice, anche quando quest'ultimo Stato membro agisca nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione.

## VIII – Presa di posizione della Corte

### A – Sulla ricevibilità

144. Alcuni Stati membri che hanno partecipato al presente procedimento hanno formulato dei dubbi in merito alla ricevibilità della domanda di parere della Commissione, nella misura in cui quest'ultima contiene valutazioni relative alle norme interne.
145. In proposito occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, il Parlamento, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare il parere della Corte circa la compatibilità di un accordo previsto con le disposizioni dei Trattati. Tale norma mira a prevenire le complicazioni derivanti da contestazioni in sede giurisdizionale relative alla compatibilità con i Trattati di accordi internazionali che vincolano l'Unione (v. parere 2/94, EU:C:1996:140, punto 3; parere 1/08, EU:C:2009:739, punto 107, e parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 47).

146. Infatti, una decisione giurisdizionale che eventualmente constataste, dopo la conclusione di un accordo internazionale vincolante per l'Unione, che quest'ultimo è, per il suo contenuto o per la procedura seguita ai fini della sua conclusione, incompatibile con le disposizioni dei Trattati, non mancherebbe di far sorgere serie difficoltà non solo a livello interno all'Unione, ma anche sul piano delle relazioni internazionali, e rischierebbe di danneggiare tutte le parti interessate, ivi compresi gli Stati terzi (v. parere 3/94, EU:C:1995:436, punto 17, e parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 48).
147. Per consentire alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità delle disposizioni di un accordo previsto con le norme dei Trattati, è necessario che essa disponga di elementi sufficienti in merito al contenuto stesso di tale accordo (v. parere 2/94, EU:C:1996:140, punti da 20 a 22, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 49).
148. Nel caso di specie, la Commissione ha trasmesso alla Corte i progetti di strumenti d'adesione sui quali i negoziatori sono già pervenuti ad un accordo di principio. L'insieme di questi strumenti fornisce un quadro sufficientemente completo e preciso delle modalità con cui dovrebbe aver luogo la prevista adesione e permette dunque alla Corte di valutare la compatibilità dei suddetti progetti con i Trattati.
149. Invece, quanto alle norme interne, non essendo queste ancora state adottate, il loro contenuto ha carattere puramente ipotetico e, in ogni caso, il loro carattere di diritto interno dell'Unione esclude che possano costituire l'oggetto del presente procedimento di parere, il quale può riguardare unicamente accordi internazionali la cui conclusione sia prevista dall'Unione.
150. Del resto, la verifica che la Corte è chiamata ad effettuare nell'ambito del procedimento di parere, e che può aver luogo a prescindere dal contenuto futuro delle norme interne che dovranno essere adottate, si svolge entro i rigorosi limiti definiti dai Trattati, sicché la Corte – a meno di invadere le competenze delle altre istituzioni incaricate di stabilire le norme interne necessarie per rendere operativo l'accordo di adesione – deve limitarsi ad esaminare la conformità di quest'ultimo ai Trattati e assicurarsi non soltanto che tale accordo non violi alcuna disposizione del diritto primario, ma anche che esso contenga tutte le disposizioni eventualmente richieste da quest'ultimo.
151. Ne consegue che le valutazioni relative alle suddette norme interne effettuate sia dalla Commissione sia dagli Stati membri e dalle altre istituzioni che hanno presentato osservazioni alla Corte non sono pertinenti ai fini dell'esame della presente domanda di parere e non sono dunque idonee a mettere in discussione la ricevibilità di quest'ultima.
152. Di conseguenza, la presente domanda di parere è ricevibile.

## *B – Nel merito*

### 1. Considerazioni preliminari

153. Ancor prima di iniziare l'esame della domanda della Commissione, occorre rilevare, in limine, che, a differenza della situazione del diritto comunitario in vigore alla data in cui la Corte ha emesso il suo parere 2/94 (EU:C:1996:140), l'adesione dell'Unione alla CEDU dispone, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di una base giuridica specifica nell'articolo 6 TUE.
154. Tuttavia, tale adesione rimarrebbe caratterizzata da importanti particolarità.



155. Infatti, da quando la CEDU è stata adottata, soltanto le entità statali potevano esserne parti, il che spiega il fatto che, ad oggi, essa vincola soltanto degli Stati. Ciò trova conferma d'altronde nella circostanza che, al fine di permettere l'adesione dell'Unione, non soltanto è stato modificato l'articolo 59 della CEDU, ma lo stesso accordo previsto contiene una serie di modifiche di tale convenzione intese a rendere l'adesione operativa nell'ambito del sistema che essa stessa istituisce.
156. Orbene, tali modifiche sono giustificate proprio dal fatto che, contrariamente a qualsiasi altra Parte contraente, l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato.
157. Infatti, come ripetutamente dichiarato dalla Corte, i Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi (v., in particolare, sentenze van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, pag. 23, e Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pag. 1144, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65).
158. Orbene, la circostanza che l'Unione sia dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento, determina delle conseguenze quanto alla procedura e ai presupposti per un'adesione alla CEDU.
159. È proprio in considerazione di tale circostanza che i Trattati subordinano tale adesione al rispetto di varie condizioni.
160. Così, anzitutto, dopo aver disposto che l'Unione aderisce alla CEDU, l'articolo 6, paragrafo 2, TUE precisa subito, nella sua seconda frase, che «[t]ale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati».
161. Inoltre, il Protocollo n. 8 UE, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, dispone segnatamente che l'accordo di adesione deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione e assicurare che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione, né sulle attribuzioni delle sue istituzioni, né sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU, e neppure sull'articolo 344 TFUE.
162. Infine, mediante la dichiarazione relativa all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, la Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona ha convenuto che l'adesione deve essere realizzata con modalità atte a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.
163. È segnatamente alla luce di tali norme che la Corte deve, nell'ambito della missione affidatale dall'articolo 19, paragrafo 1, primo comma, TUE, controllare che le modalità giuridiche con cui si prevede di realizzare l'adesione dell'Unione alla CEDU siano conformi alle prescrizioni indicate e, in maniera più generale, alla carta costituzionale di base dell'Unione che sono i Trattati (sentenza Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23).
164. Al fine di svolgere tale controllo, occorre rilevare che, come risulta dai punti da 160 a 162 del presente parere, le condizioni alle quali i Trattati subordinano l'adesione mirano, in modo

particolare, a garantire che quest'ultima non incida sulle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.

165. A questo proposito occorre ricordare che tra queste caratteristiche figurano quelle relative alla struttura costituzionale dell'Unione, che si riflette nel principio di attribuzione delle competenze contemplato agli articoli 4, paragrafo 1, e 5, paragrafi 1 e 2, TUE, nonché nel quadro istituzionale definito agli articoli da 13 TUE a 19 TUE.
166. A ciò si aggiungono le caratteristiche specifiche attinenti alla natura stessa del diritto dell'Unione. In particolare, come rilevato più volte dalla Corte, il diritto dell'Unione si caratterizza per il fatto di derivare da una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri (v., in tal senso, sentenze Costa, EU:C:1964:66, pagg. 1144 e 1145, nonché *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punto 3; parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 21; parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65, e sentenza Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 59), nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi (sentenza *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, pag. 23, e parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65).
167. Tali caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri, ormai impegnati – come ricordato all'articolo 1, secondo comma, TUE – in un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».
168. Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua.
169. Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti (v. sentenze ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41; *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, punto 14; *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333, punto 73, nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, EU:C:2008:461, punti 283 e 284).
170. Orbene, l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punto 4, nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, EU:C:2008:461, punti da 281 a 285).
171. Per quanto riguarda la struttura dell'Unione, è importante sottolineare che il rispetto della Carta si impone non soltanto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, ma anche agli Stati membri allorché attuano il diritto di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 17 a 21).

172. Quanto al perseguimento degli obiettivi dell'Unione, quali ricordati all'articolo 3 TUE, esso è affidato a una serie di disposizioni fondamentali, come quelle che prevedono la libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, la cittadinanza dell'Unione, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché la politica della concorrenza. Tali disposizioni, che si inseriscono nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire, ciascuna nel proprio settore specifico e con le proprie caratteristiche particolari, alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa.
173. Del pari, incombe agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione. Inoltre, a mente del secondo comma del medesimo paragrafo, gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione (parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).
174. Per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia di tale ordinamento giuridico, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione.
175. In tale contesto, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione (parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).
176. In particolare, la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza van Gend & Loos, EU:C:1963:1, pag. 23), permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati (v., in tal senso, parere 1/09, EU:C:2011:123, punti 67 e 83).
177. È dunque nel rispetto di tale quadro costituzionale, ricordato ai punti da 155 a 176 del presente parere, che vanno interpretati e applicati in seno all'Unione i diritti fondamentali, quali riconosciuti in particolare dalla Carta.

## 2. Sulla compatibilità dell'accordo previsto con il diritto primario dell'Unione

178. Al fine di prendere posizione sulla domanda di parere della Commissione, occorre tanto verificare se l'accordo previsto sia suscettibile di arrecare pregiudizio alle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione poco fa ricordate e, come sottolineato dalla stessa Commissione, all'autonomia di tale diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei diritti fondamentali – quali riconosciuti dal diritto dell'Unione e, segnatamente, dalla Carta –, quanto esaminare se i meccanismi istituzionali e procedurali previsti da tale accordo assicurino il rispetto delle condizioni alle quali i Trattati hanno subordinato l'adesione dell'Unione alla CEDU.

### a) Sulle caratteristiche specifiche e sull'autonomia del diritto dell'Unione

179. Occorre ricordare che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, quali garantiti dalla CEDU, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Tuttavia, in assenza di adesione dell'Unione a tale convenzione, quest'ultima non costituisce uno strumento giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenze *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punto 60, e *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, punto 44).
180. Invece, per effetto dell'adesione, la CEDU, al pari di qualsiasi altro accordo internazionale concluso dall'Unione, vincolerebbe, a norma dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e formerebbe dunque parte integrante del diritto dell'Unione (sentenza *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, punto 5; parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 37; sentenze *IATA e ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, punto 36, nonché *Air Transport Association of America e a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, punto 73).
181. Così, l'Unione, al pari di qualsiasi altra Parte contraente, sarebbe sottoposta ad un controllo esterno avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà che l'Unione si impegnerebbe a rispettare a norma dell'articolo 1 della CEDU. In tale contesto, l'Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero sottoposte ai meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte EDU.
182. A questo proposito, la Corte ha invero già precisato che un accordo internazionale, il quale preveda l'istituzione di un giudice incaricato dell'interpretazione delle sue disposizioni e le cui decisioni vincolino le istituzioni, ivi compresa la Corte, non è, in linea di principio, incompatibile con il diritto dell'Unione, il che vale a maggior ragione nel caso in cui, come nella fattispecie, la conclusione di un accordo siffatto sia prevista dai Trattati stessi. Infatti, la competenza dell'Unione in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere accordi internazionali comportano necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni (v. parere 1/91, EU:C:1991:490, punti 40 e 70, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 74).
183. Tuttavia, la Corte ha precisato anche che un accordo internazionale può incidere sulle sue competenze soltanto a condizione che siano soddisfatte le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. parere 1/00, EU:C:2002:231, punti 21, 23 e 26, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 76; v. anche, in tal senso, sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, EU:C:2008:461, punto 282).
184. In particolare, l'intervento degli organi investiti dalla CEDU di competenze decisionali, quale contemplato dall'accordo previsto, non deve avere come effetto di imporre all'Unione e alle sue istituzioni, nell'esercizio delle loro competenze interne, un'interpretazione determinata delle norme del diritto dell'Unione (v. parere 1/91, EU:C:1991:490, punti da 30 a 35, nonché parere 1/00, EU:C:2002:231, punto 13).
185. Orbene, è indubbiamente inerente alla nozione stessa di controllo esterno il fatto che, da un lato, l'interpretazione della CEDU fornita dalla Corte EDU vincolerebbe, ai sensi del diritto internazionale, l'Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, e che, dall'altro lato, l'interpretazione data dalla Corte di un diritto riconosciuto da detta convenzione non vincolerebbe i meccanismi di controllo previsti da quest'ultima e, in particolare, la Corte

EDU, così come è previsto all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo e come viene precisato al paragrafo 68 del Progetto di relazione illustrativa.

186. Tuttavia, lo stesso non può valere per quanto riguarda l'interpretazione fornita dalla Corte riguardo al diritto dell'Unione, ivi compresa la Carta. In particolare, le valutazioni della Corte relative all'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, al fine in particolare di stabilire se uno Stato membro sia tenuto a rispettare i diritti fondamentali dell'Unione, non dovrebbero poter essere messe in discussione dalla Corte EDU.
187. A questo proposito occorre, in primo luogo, ricordare come l'articolo 53 della Carta stabilisca che nessuna disposizione di quest'ultima deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla CEDU, nonché dalle costituzioni degli Stati membri.
188. Orbene, la Corte ha interpretato tale disposizione nel senso che l'applicazione di standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali non deve compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione (sentenza Melloni, EU:C:2013:107, punto 60).
189. Poiché l'articolo 53 della CEDU riserva, in sostanza, la facoltà per le Parti contraenti di prevedere standard di tutela dei diritti fondamentali più elevati di quelli garantiti da detta convenzione, occorre assicurare il coordinamento tra tale norma e l'articolo 53 della Carta, come interpretato dalla Corte, affinché la facoltà concessa dall'articolo 53 della CEDU agli Stati membri resti limitata, per quanto riguarda i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondenti a diritti garantiti dalla citata convenzione, a quanto è necessario per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.
190. Orbene, nell'accordo previsto non vi è alcuna norma intesa a garantire tale coordinamento.
191. In secondo luogo, occorre ricordare che il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Orbene, tale principio impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze N.S. e a., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punti da 78 a 80, nonché Melloni, EU:C:2013:107, punti 37 e 63).
192. Allorché attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono quindi essere tenuti, in forza di quest'ultimo, a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, sicché risulta ad essi preclusa non soltanto la possibilità di esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione, ma anche, salvo casi eccezionali, quella di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione.
193. Orbene, l'approccio adottato nell'ambito dell'accordo previsto, consistente nell'equiparare l'Unione ad uno Stato e nel riservare ad essa un ruolo del tutto identico a quello di qualsiasi

altra Parte contraente, contravviene proprio alla natura intrinseca dell'Unione e, in particolare, omette di considerare il fatto che gli Stati membri, in virtù della loro appartenenza all'Unione, hanno accettato che i loro reciproci rapporti, relativamente alle materie costituenti l'oggetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione stessa, fossero disciplinati dal diritto di quest'ultima, con esclusione, se così prescritto da tale diritto, di qualsiasi altro diritto.

194. Nei limiti in cui la CEDU – imponendo di considerare l'Unione e gli Stati membri come Parti contraenti non soltanto nei loro rapporti con quelle Parti che non sono Stati membri dell'Unione, ma anche nei loro reciproci rapporti, anche quando questi ultimi siano disciplinati dal diritto dell'Unione – esigerebbe da uno Stato membro la verifica del rispetto dei diritti fondamentali da parte di un altro Stato membro, ancorché il diritto dell'Unione imponga la fiducia reciproca tra tali Stati membri, l'adesione è idonea a compromettere l'equilibrio sul quale l'Unione si fonda, nonché l'autonomia del diritto dell'Unione.
195. Orbene, l'accordo previsto non contiene alcuna disposizione intesa a prevenire un'evoluzione in tal senso.
196. In terzo luogo, occorre sottolineare che il Protocollo n. 16 autorizza le più alte giurisdizioni degli Stati membri a rivolgere alla Corte EDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla CEDU o dai suoi protocolli, quando invece il diritto dell'Unione esige che, a tale scopo, questi stessi giudici propongano dinanzi alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.
197. Se è pur vero che l'accordo previsto non contempla l'adesione dell'Unione in quanto tale al Protocollo n. 16, e che quest'ultimo è stato firmato il 2 ottobre 2013, ossia dopo l'accordo intervenuto il 5 aprile 2013 a livello dei negoziatori in merito ai progetti di strumenti d'adesione, ciò non toglie che, poiché la CEDU formerebbe parte integrante del diritto dell'Unione, il meccanismo istituito da detto protocollo potrebbe, segnatamente quando vengano in discussione diritti garantiti dalla Carta che corrispondono a quelli riconosciuti dalla CEDU, pregiudicare l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE.
198. In particolare, non è escluso che una domanda di parere consultivo proposta ai sensi del Protocollo n. 16 da un giudice di uno Stato membro che abbia aderito a tale protocollo possa attivare la procedura di previo coinvolgimento della Corte, creando così un rischio di elusione della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE, la quale, come ricordato al punto 176 del presente parere, costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati.
199. Orbene, non contenendo alcuna disposizione in merito all'articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale contemplata dall'articolo 267 TFUE, l'accordo previsto è idoneo a pregiudicare l'autonomia e l'efficacia di tale procedura.
200. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che l'adesione dell'Unione alla CEDU quale prevista dal Progetto di accordo è suscettibile di pregiudicare le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione e l'autonomia di quest'ultimo.

b) Sull'articolo 344 TFUE

201. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, un accordo internazionale non può pregiudicare l'ordinamento delle competenze stabilito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione, di cui la Corte garantisce il rispetto. Tale principio trova riconoscimento in particolare nell'articolo 344 TFUE, a norma del quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi (v., in tal senso, parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 35, e parere 1/00, EU:C:2002:231, punti 11 e 12; sentenze Commissione/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, punti 123 e 136, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, EU:C:2008:461, punto 282).
202. Inoltre, l'obbligo degli Stati membri di fare ricorso alle procedure di composizione delle controversie istituite dal diritto dell'Unione – e segnatamente di rispettare le competenze della Corte, che costituiscono un tratto fondamentale del sistema dell'Unione – deve essere inteso come una manifestazione specifica del loro più generale dovere di lealtà risultante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE (v., in tal senso, sentenza Commissione/Irlanda, EU:C:2006:345, punto 169), fermo restando che, in virtù di tale disposizione, l'obbligo suddetto risulta applicabile anche nei reciproci rapporti tra gli Stati membri e l'Unione.
203. È proprio sulla scorta di tali considerazioni che l'articolo 3 del Protocollo n. 8 UE stabilisce espressamente che l'accordo di adesione non deve avere effetti sull'articolo 344 TFUE.
204. Tuttavia, come si è precisato al punto 180 del presente parere, in virtù dell'adesione la CEDU costituirebbe parte integrante del diritto dell'Unione. Di conseguenza, quando quest'ultimo viene in discussione, la Corte è competente in via esclusiva a conoscere di qualsiasi controversia tra gli Stati membri nonché tra questi ultimi e l'Unione in merito al rispetto della convenzione suddetta.
205. Orbene, contrariamente alla convenzione internazionale in questione nella causa decisa dalla sentenza Commissione/Irlanda (EU:C:2006:345, punti 124 e 125), la quale prevedeva espressamente che la disciplina per la soluzione delle controversie stabilita dal diritto dell'Unione prevalesse, in linea di principio, su quella istituita da detta convenzione, la procedura di composizione delle controversie prevista dall'articolo 33 della CEDU è suscettibile di trovare applicazione a qualsiasi Parte contraente, e dunque anche alle controversie tra gli Stati membri o tra questi e l'Unione allorché viene in discussione il diritto dell'Unione.
206. A questo proposito, contrariamente a quanto sostenuto in alcune delle osservazioni presentate alla Corte nell'ambito del presente procedimento, il fatto che l'articolo 5 del Progetto di accordo preveda che le procedure dinanzi alla Corte non debbano essere considerate come modalità di risoluzione delle controversie alle quali le Parti contraenti hanno rinunciato ai sensi dell'articolo 55 della CEDU non può essere sufficiente per preservare la competenza esclusiva della Corte.
207. Infatti, l'articolo 5 del Progetto di accordo si limita a ridurre la portata dell'obbligo previsto dall'articolo 55 sopra citato, ma lascia intatta la possibilità che l'Unione o gli Stati membri sottopongano alla Corte EDU, ai sensi dell'articolo 33 della CEDU, una domanda avente ad oggetto un'asserita violazione di tale convenzione commessa, rispettivamente, da uno Stato membro o dall'Unione, correlata al diritto dell'Unione.
208. L'esistenza stessa di una simile possibilità pregiudica il disposto dell'articolo 344 TFUE.

209. Ciò vale a maggior ragione per il fatto che, se l'Unione o gli Stati membri dovessero effettivamente portare una lite insorta tra loro dinanzi alla Corte EDU, quest'ultima si troverebbe investita, a norma dell'articolo 33 della CEDU, di tale controversia.
210. Orbene, contrariamente alle disposizioni dei Trattati disciplinanti le varie procedure giurisdizionali interne all'Unione, le quali perseguono obiettivi che sono loro propri, l'articolo 344 TFUE mira precisamente a preservare il carattere esclusivo delle modalità di composizione di tali controversie all'interno dell'Unione, e segnatamente l'esclusività della competenza giurisdizionale della Corte al riguardo, ed osta dunque a qualsiasi controllo esterno antecedente o successivo.
211. Del resto, lo stesso articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE fa riferimento unicamente ai meccanismi necessari per garantire che i ricorsi proposti dinanzi alla Corte EDU da Stati non membri siano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione.
212. Di conseguenza, il fatto che gli Stati membri o l'Unione abbiano la possibilità di presentare un ricorso dinanzi alla Corte EDU è suscettibile di per sé di pregiudicare la finalità dell'articolo 344 TFUE e contrasta inoltre con la natura stessa del diritto dell'Unione, che esige, come ricordato al punto 193 del presente parere, che i rapporti tra gli Stati membri siano disciplinati da tale diritto, con esclusione, se così prescritto da quest'ultimo, di qualsiasi altro diritto.
213. Date tali circostanze, soltanto un'espressa esclusione della competenza della Corte EDU risultante dall'articolo 33 della CEDU per eventuali controversie tra gli Stati membri, ovvero tra questi e l'Unione, relative all'applicazione della CEDU nell'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, sarebbe compatibile con l'articolo 344 TFUE.
214. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che l'accordo previsto è suscettibile di avere effetti sull'articolo 344 TFUE.
- c) Sul meccanismo del convenuto aggiunto
215. Il meccanismo del convenuto aggiunto è stato introdotto, come risulta dal paragrafo 39 del Progetto di relazione illustrativa, al fine «di evitare qualsiasi lacuna nel sistema della [CEDU] connessa alla partecipazione, alla responsabilità e all'opponibilità», lacuna che, tenuto conto delle caratteristiche specifiche dell'Unione, potrebbe derivare dall'adesione di quest'ultima a detta convenzione.
216. Inoltre, tale meccanismo ha altresì la finalità di garantire che, conformemente a quanto richiesto dall'articolo 1, lettera b), del Protocollo n. 8 UE, i ricorsi proposti da Stati non membri e i ricorsi individuali siano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione.
217. Tuttavia, tali finalità devono essere perseguite in modo tale da essere compatibili con l'esigenza di garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione, come richiesto dall'articolo 1 di detto protocollo.
218. Orbene, in primo luogo, l'articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo prevede che una Parte contraente divenga convenuto aggiunto o accettando un invito in tal senso rivoltole dalla Corte EDU o per decisione di tale Corte a seguito di una richiesta della stessa Parte contraente.



219. Quando la Corte EDU invita una Parte contraente a divenire convenuto aggiunto, tale invito non è vincolante, come viene espressamente precisato al paragrafo 53 del Progetto di relazione illustrativa.
220. Una siffatta mancanza di carattere vincolante riflette non soltanto la circostanza – indicata al citato paragrafo 53 – che il ricorso iniziale non viene proposto contro il potenziale convenuto aggiunto e che nessuna Parte contraente potrebbe essere obbligata a divenire parte in causa in una controversia che non sia stata instaurata nei suoi confronti nell’ambito dell’atto introduttivo del giudizio, ma anche e soprattutto il fatto che l’Unione e gli Stati membri devono restare liberi di valutare se siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste per l’attivazione del meccanismo del convenuto aggiunto.
221. Infatti, dato che queste condizioni attengono, in sostanza, alle norme del diritto dell’Unione riguardanti la ripartizione delle competenze tra l’Unione stessa e i suoi Stati membri nonché i criteri di imputabilità di un atto o di un’omissione potenzialmente configuranti una violazione della CEDU, la decisione sul punto se dette condizioni siano soddisfatte in una determinata causa presuppone necessariamente una valutazione del diritto dell’Unione.
222. Se il Progetto di accordo tiene nel giusto conto tali considerazioni per quanto riguarda le modalità con le quali la Corte EDU può invitare una Parte contraente a divenire convenuto aggiunto, lo stesso non può dirsi nel caso di una richiesta presentata a tal fine da una Parte contraente.
223. Infatti, come previsto dall’articolo 3, paragrafo 5, del Progetto di accordo, qualora l’Unione o gli Stati membri chiedano di intervenire quali convenuti aggiunti in una causa dinanzi alla Corte EDU, devono presentare gli argomenti idonei a dimostrare il soddisfacimento delle condizioni necessarie per la loro partecipazione al procedimento, e la Corte EDU statuisce su tale richiesta alla luce della plausibilità di tali argomenti.
224. È vero che, mediante un siffatto controllo, la Corte EDU verifica, alla luce dei suddetti argomenti, se sia plausibile che le condizioni enunciate ai paragrafi 2 e 3 del citato articolo 3 siano soddisfatte, e tale controllo non verte sulla fondatezza di questi argomenti. Tuttavia, ciò non toglie che, mediante tale controllo, la Corte EDU sarebbe indotta a valutare le norme del diritto dell’Unione che disciplinano la ripartizione delle competenze tra quest’ultima e i suoi Stati membri, nonché i criteri di imputazione degli atti o delle omissioni dei medesimi, al fine di adottare una decisione definitiva al riguardo che si imporrebbe nei confronti sia degli Stati membri sia dell’Unione.
225. Un simile controllo potrebbe interferire con la ripartizione delle competenze tra l’Unione e i suoi Stati membri.
226. In secondo luogo, l’articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo stabilisce che, qualora venga constatata la violazione per la quale una Parte contraente è convenuto aggiunto in un determinato procedimento, il convenuto e il convenuto aggiunto sono congiuntamente responsabili di tale violazione.
227. Orbene, detta disposizione non esclude che uno Stato membro possa essere dichiarato responsabile, congiuntamente con l’Unione, della violazione di una norma della CEDU riguardo alla quale questo medesimo Stato membro abbia formulato una riserva in conformità dell’articolo 57 di tale convenzione.

228. Una simile conseguenza derivante dal citato articolo 3, paragrafo 7, si pone in contrasto con l'articolo 2 del Protocollo n. 8 UE, in forza del quale l'accordo di adesione deve garantire che nessuna delle sue disposizioni incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU e, segnatamente, in relazione alle riserve formulate riguardo a quest'ultima.
229. In terzo luogo, l'articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo stabilisce, nella parte finale, un'eccezione alla regola generale secondo cui il convenuto e il convenuto aggiunto sono congiuntamente responsabili di una violazione constatata. Infatti, la Corte EDU, sulla base degli argomenti presentati dal convenuto e dal convenuto aggiunto, e dopo aver sentito le osservazioni del ricorrente, può decidere che solo uno dei soggetti sopra indicati venga dichiarato responsabile di tale violazione.
230. Orbene, una decisione relativa alla suddivisione tra l'Unione e i suoi Stati membri della responsabilità per un atto o un'omissione che abbia configurato una violazione della CEDU constatata dalla Corte EDU si basa anch'essa su una valutazione delle norme del diritto dell'Unione che disciplinano la ripartizione delle competenze tra quest'ultima e i suoi Stati membri nonché l'imputabilità dell'atto o dell'omissione di cui sopra.
231. Di conseguenza, consentire alla Corte EDU di adottare una decisione siffatta rischierebbe parimenti di pregiudicare la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri.
232. Tale conclusione non viene inficiata dal fatto che la Corte EDU dovrebbe statuire unicamente sulla base degli argomenti presentati dal convenuto e dal convenuto aggiunto.
233. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni degli Stati membri che hanno partecipato al presente procedimento nonché dalla Commissione, non risulta chiaramente, alla lettura dell'articolo 3, paragrafo 7, del Progetto di accordo e del paragrafo 62 del Progetto di relazione illustrativa, che la presentazione degli argomenti del convenuto aggiunto e del convenuto debba essere effettuata in maniera congiunta.
234. Ad ogni modo, anche supponendo che la domanda di suddivisione della responsabilità sia fondata su un accordo tra il convenuto aggiunto e il convenuto, tale circostanza non sarebbe sufficiente, di per sé sola, per escludere qualsiasi pregiudizio per l'autonomia del diritto dell'Unione. Infatti, la questione della ripartizione della responsabilità deve essere risolta unicamente in applicazione delle pertinenti norme del diritto dell'Unione, eventualmente sotto il controllo della Corte, cui spetta la competenza esclusiva a sincerarsi che l'accordo tra il convenuto aggiunto e il convenuto rispetti le norme suddette. Permettere alla Corte EDU di convalidare un eventuale accordo tra l'Unione e i suoi Stati membri in merito alla suddivisione della responsabilità finirebbe per consentirle di sostituirsi alla Corte nella definizione di una questione rientrante nella competenza esclusiva di quest'ultima.
235. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che le modalità di funzionamento del meccanismo del convenuto aggiunto stabilite dall'accordo previsto non garantiscono la preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.
- d) Sulla procedura di previo coinvolgimento della Corte
236. La necessità della procedura di previo coinvolgimento della Corte è certo correlata, come risulta dal paragrafo 65 del Progetto di relazione illustrativa, al rispetto del carattere sussidiario che caratterizza il meccanismo di controllo istituito dalla CEDU, ricordato al

punto 19 del presente parere. Tuttavia, occorre altresì rilevare che tale procedura si impone anche per garantire il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione.

237. In tale contesto, la necessità di coinvolgere previamente la Corte, in una causa sottoposta alla Corte EDU e nella quale viene in questione il diritto dell'Unione, è volta a soddisfare l'esigenza di preservare le competenze dell'Unione medesima e le attribuzioni delle sue istituzioni, segnatamente quelle della Corte, come richiesto dall'articolo 2 del Protocollo n. 8 UE.
238. Dunque, a tal fine è necessario, in primo luogo, che la questione di sapere se la Corte si sia già pronunciata su una questione di diritto identica a quella costituente l'oggetto del procedimento dinanzi alla Corte EDU venga risolta soltanto dalla competente istituzione dell'Unione, la cui decisione dovrebbe vincolare la Corte EDU.
239. Infatti, permettere alla Corte EDU di statuire su tale questione finirebbe per attribuirle la competenza ad interpretare la giurisprudenza della Corte.
240. Orbene, né l'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo, né i paragrafi 65 e 66 del Progetto di relazione illustrativa contengono elementi che consentano di concludere che una simile possibilità è esclusa.
241. Di conseguenza, la procedura di previo coinvolgimento dovrebbe essere articolata in modo tale che, per ogni causa pendente dinanzi alla Corte EDU, venga trasmessa un'informazione completa e sistematica all'Unione, affinché la competente istituzione di quest'ultima sia messa in condizione di valutare se la Corte si sia già pronunciata sulla questione costituente l'oggetto di tale causa e, in caso negativo, di ottenere l'attivazione di detta procedura.
242. In secondo luogo, occorre rilevare che la procedura descritta all'articolo 3, paragrafo 6, del Progetto di accordo mira a consentire alla Corte di esaminare la compatibilità della disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi con i diritti pertinenti garantiti dalla CEDU o dai protocolli ai quali l'Unione abbia aderito. Il paragrafo 66 del Progetto di relazione illustrativa precisa che i termini «esaminare la compatibilità della disposizione» significano, in sostanza, statuire sulla validità di una norma del diritto derivato oppure sull'interpretazione di una norma del diritto primario.
243. Ne consegue che l'accordo previsto esclude la possibilità di adire la Corte affinché questa si pronunci su una questione di interpretazione del diritto derivato mediante la procedura di previo coinvolgimento.
244. Tuttavia, occorre constatare che, così come la previa interpretazione del diritto primario è necessaria per consentire alla Corte di pronunciarsi sulla conformità di tale diritto agli impegni derivanti per l'Unione dalla sua adesione alla CEDU, a questo medesimo scopo il diritto derivato dovrebbe poter costituire l'oggetto di tale interpretazione.
245. Infatti, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, compreso il diritto derivato, richiede, in linea di principio, una decisione della Corte qualora tale disposizione si presti a più interpretazioni plausibili.
246. Orbene, se non fosse permesso alla Corte fornire l'interpretazione definitiva del diritto derivato e se la Corte EDU, nel suo esame della conformità di tale diritto alla CEDU, dovesse fornire essa stessa un'interpretazione determinata tra quelle che sono plausibili, il principio

della competenza esclusiva della Corte quanto all'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione verrebbe senz'altro violato.

247. Di conseguenza, la limitazione della portata della procedura di previo coinvolgimento, per quanto riguarda il diritto derivato, alle sole questioni di validità incide sulle competenze dell'Unione e sulle attribuzioni della Corte, in quanto non consente a quest'ultima di fornire l'interpretazione definitiva del diritto derivato in rapporto ai diritti garantiti dalla CEDU.
248. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre constatare che le modalità di funzionamento della procedura di previo coinvolgimento della Corte stabilite dall'accordo previsto non consentono di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.
- e) Sulle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di PESC
249. Risulta dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE che, per quanto riguarda le disposizioni dei Trattati disciplinanti la PESC, la Corte è competente soltanto a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE, nonché la legittimità di alcune decisioni contemplate dall'articolo 275, secondo comma, TFUE.
250. A mente di quest'ultima disposizione, la Corte è in particolare competente a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, del Trattato UE.
251. Malgrado l'interpretazione sistematica di tali disposizioni effettuata dalla Commissione nella sua domanda di parere – e contestata da alcuni degli Stati membri che hanno presentato osservazioni alla Corte –, intesa in sostanza a definire l'estensione del controllo giurisdizionale della Corte in materia come sufficientemente ampia per ricomprendere tutte le situazioni che possono costituire l'oggetto di un ricorso dinanzi alla Corte EDU, occorre rilevare che la Corte non ha ancora avuto l'opportunità di precisare la portata delle limitazioni della propria competenza risultanti, in materia di PESC, dalle disposizioni sopra citate.
252. Tuttavia, al fine di prendere posizione sulla presente domanda di parere, è sufficiente constatare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, taluni atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte.
253. Una simile situazione è inerente alla configurazione delle competenze della Corte prevista dai Trattati e, in quanto tale, non può giustificarsi se non in virtù del solo diritto dell'Unione.
254. Tuttavia, per effetto dell'adesione nei termini contemplati dall'accordo previsto, la Corte EDU sarebbe legittimata a pronunciarsi sulla conformità alla CEDU di determinati atti, azioni od omissioni posti in essere nell'ambito della PESC e, in particolare, di quelli per i quali la Corte non ha competenza a verificare la loro legittimità in rapporto ai diritti fondamentali.
255. Una simile situazione equivarrebbe ad affidare il controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione sopra citati – quand'anche vertente unicamente sul rispetto dei diritti garantiti dalla CEDU – in via esclusiva ad un organo esterno all'Unione.

256. Orbene, la Corte ha già avuto modo di dichiarare che la competenza ad effettuare un controllo giurisdizionale su atti, azioni od omissioni dell'Unione, anche in rapporto ai diritti fondamentali, non può essere attribuita in via esclusiva ad un organo giurisdizionale internazionale che si collochi al di fuori del quadro istituzionale e giurisdizionale dell'Unione (v., in tal senso, parere 1/09, EU:C:2011:123, punti 78, 80 e 89).

257. Di conseguenza benché ciò sia una conseguenza della configurazione attuale delle competenze della Corte, resta il fatto che l'accordo previsto lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione in materia di PESC.

258. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre constatare che l'accordo previsto, poiché:

- è suscettibile di pregiudicare le caratteristiche specifiche e l'autonomia del diritto dell'Unione, in quanto non garantisce il coordinamento tra l'articolo 53 della CEDU e l'articolo 53 della Carta, non previene il rischio di lesione del principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri nel diritto dell'Unione e non prevede alcuna articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE;
- è suscettibile di avere effetti sull'articolo 344 TFUE, in quanto non esclude la possibilità che talune controversie tra gli Stati membri o tra gli Stati membri e l'Unione, relative all'applicazione della CEDU nell'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, vengano portate dinanzi alla Corte EDU;
- non prevede modalità di funzionamento del meccanismo del convenuto aggiunto e della procedura di previo coinvolgimento della Corte che consentano di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, e
- lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione in materia di PESC, in quanto affida il controllo giurisdizionale di alcuni di tali atti, azioni od omissioni in via esclusiva ad un organo esterno all'Unione,

non è compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, né con il Protocollo n. 8 UE.

Di conseguenza, la Corte (Seduta Plenaria) emette il seguente parere:

**L'accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non è compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, né con il Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.**

## GIURISPRUDENZA

### OTTOBRE

#### 1. Spazio di libertà sicurezza e giustizia (Norme minime di sicurezza dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri).

**CORTE DI GIUSTIZIA (QUARTA SEZIONE), 2 OTTOBRE 2014, CAUSA C-101/13, U C. STADT KARLSRUHE**

*«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Regolamento (CE) n. 2252/2004 – Documento 9303 dell’Organizzazione internazionale per l’aviazione civile (ICAO), prima parte – Norme minime di sicurezza dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri – Passaporto leggibile a macchina – Indicazione del cognome alla nascita sulla pagina dei dati anagrafici del passaporto – Presentazione del nome senza rischio di confusione»*

Nella procedura qui segnalata la Corte di giustizia è chiamata a interpretare il regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (GU L 385, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 444/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009 (GU L 142, pag. 1, e rettifica GU L 188, pag. 127; in prosieguo: il “regolamento n. 2252/2004”). Tale procedura di rinvio pregiudiziale è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il sig. U e la Stadt Karlsruhe (città di Karlsruhe), in merito al rifiuto di quest’ultima di modificare la presentazione del suo cognome alla nascita sul suo passaporto tedesco.

Il ricorrente nel procedimento principale, il sig. U, ritiene che il proprio cognome sia presentato in maniera erranea sul suo passaporto e che ciò generi malintesi quando egli deve recarsi all’estero per motivi professionali. Egli rileva infatti come l’inclusione, sul suo passaporto, nella casella utilizzata per il cognome, del suo cognome alla nascita, che non fa parte del suo cognome quale definito dalla normativa interna relativa allo stato civile, preceduto dall’abbreviazione GEB., inserita per sostituire l’aggettivo “geboren” (nato), comporti che, nei suoi rapporti d’affari con soggetti privati e in occasione del rilascio di visti, egli sia stato denominato, ad esempio, “sig. GEB [E]”, “sig. [E U]”, “Dott. [U] GEB [E]” o “[S E] Dott. U”.

Per tale motivo, il ricorrente nel procedimento principale chiede alla Stadt Karlsruhe di modificare i dati del suo passaporto affinché risulti in maniera inequivocabile, in particolare nei confronti di soggetti non tedeschi, che il suo nome è “Dr. U”. La Stadt Karlsruhe ha respinto tale

domanda. Dopo un reclamo presentato dal sig. U davanti alla Prefettura di Karlsruhe, e un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale amministrativo di Karlsruhe, entrambi respinti, l'odierno ricorrente stabilisce di adire il giudice del rinvio, che decide di sospendere il giudizio principale.

Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede se l'allegato al regolamento n. 2252/2004 debba essere interpretato nel senso che esso richiede che la pagina dei dati anagrafici leggibile a macchina dei passaporti rilasciati dagli Stati membri soddisfi tutti i requisiti obbligatori previsti dal documento 9093, prima parte dell'ICAO (che disciplina le sette zone in cui è divisa la pagina delle informazioni anagrafiche del passaporto leggibile a macchina: 1) intestazione obbligatoria; 2) elementi di dati anagrafici, obbligatori e facoltativi; 3) elementi di dati relativi al documento, obbligatori e facoltativi; 4) firma o iniziali abituali del titolare, obbligatorie; 5) identificatore obbligatorio; 6) elementi di dati facoltativi; 7) zona di lettura automatica). Poiché, come rileva la Corte, tale obbligo è conforme all'obiettivo di rafforzare la sicurezza dei documenti di viaggio nell'Unione Europea, la risposta a tale prima questione deve essere positiva, e cioè che i passaporti rilasciati da ciascuno degli Stati membri devono rispettare i requisiti previsti dal documento 9093 dell'ICAO.

Con la seconda e terza questione il giudice del rinvio chiede se il medesimo allegato vada interpretato nel senso che esso osta a che, quando la normativa di uno Stato membro prevede che il nome di una persona sia formato dai relativi nome e cognome, tale Stato possa tuttavia inserire il cognome alla nascita nella casella 06 della pagina dei dati leggibile a macchina del passaporto come identificatore primario o nella casella 07 di tale pagina come identificatore secondario oppure in una casella unica formata da dette caselle 06 e 07. La Corte constata come dal citato documento 9303 dell'ICAO risulti che le specifiche relative al contenuto della pagina dei dati anagrafici leggibile a macchina del passaporto siano state concepite per essere adattate alla diversità dei requisiti prescritti dalle leggi e dagli usi dei differenti **Stati emittenti, che dunque godono di una certa discrezionalità in merito alla scelta degli elementi da riportare nelle differenti caselle di dati in detta pagina**. Dato che lo scopo dell'indicazione del cognome alla nascita è finalizzato a distinguere persone con cognomi identici, al fine di creare un collegamento più solido tra il passaporto e il titolare, **la Corte ritiene che gli Stati membri possano liberamente riportare nella casella 06 o 07 della pagina anagrafica il cognome alla nascita del titolare** e che, pertanto, l'allegato al regolamento 2252/2004 vada interpretato nel senso che esso non osta a che, quando la normativa di uno Stato membro prevede che il nome di una persona sia formato dai relativi nome e cognome, tale Stato possa tuttavia inserire il cognome alla nascita nella casella 06 della pagina dei dati anagrafici leggibile a macchina del passaporto come identificatore primario o nella casella 07

di tale pagina come identificatore secondario, oppure in una casella unica formata da dette caselle 06 e 07.

La Corte procede poi alla disamina della sesta questione sollevata dal giudice del rinvio, in cui quest'ultimo chiede se l'allegato al regolamento 2252/2004, in combinato disposto con le disposizioni del documento 9303, prima parte, sezione IV, punto 8.6, dell'ICAO, debba essere interpretato nel senso che, quando la normativa di uno Stato membro prevede che il nome di una persona sia formato dai relativi nome e cognome, esso osta a che tale Stato possa riportare nella casella 13 della pagina dei dati anagrafici leggibile a macchina del passaporto il cognome alla nascita come dato facoltativo. La Corte ritiene che, dato che la casella 13 è finalizzata esclusivamente a contenere dati facoltativi, e quindi dati che per definizione non possono essere inclusi in altre caselle, l'inserimento di informazioni quali il nome e il cognome nella casella 13 (anziché nelle caselle 06 o 07) contrasterebbe con l'obiettivo di garantire, mediante una presentazione sufficientemente standardizzata dei dati rilevanti, un livello di fiducia soddisfacente sull'affidabilità dei documenti di viaggio e, di conseguenza, agevolare le formalità di controllo, inducendo quindi in errore le autorità predisposte a tali controlli. Per tali motivi, l'allegato al regolamento 2252/2004, in combinato disposto con le disposizioni del documento 9303, prima parte, sezione IV, punto 8.6, dell'ICAO, deve essere interpretato nel senso che, **quando la normativa di uno Stato membro prevede che il nome di una persona sia formato dai relativi nome e cognome, esso osta a che tale Stato possa inserire nella casella 13 della pagina dei dati anagrafici leggibile a macchina del passaporto il cognome alla nascita come dato anagrafico facoltativo.**

Con la quarta questione (in cui la Corte considera assorbita anche la quinta) il giudice del rinvio chiede se l'allegato al regolamento 2252/2004, in combinato disposto con le disposizioni del documento 9303, prima parte, dell'ICAO, debba essere interpretato, alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nel senso che, qualora la normativa di uno Stato membro preveda che il nome di una persona sia formato dai relativi nome e cognome, se tale Stato sceglie tuttavia di far figurare il cognome alla nascita del titolare del passaporto nelle caselle 06 e/o 07 della pagina dei dati anagrafici leggibile a macchina del passaporto, esso deve indicare nella designazione di tali caselle che vi è riportato il cognome alla nascita. La Corte ritiene che la risposta alla questione interpretativa così formulata debba essere positiva, poiché la presentazione ambigua o scorretta del nome di una persona sui documenti emessi da uno Stato al fine di attestare l'identità di un soggetto è in grado di generare per quest'ultimo gravi inconvenienti nella sua vita privata e professionale, e, pertanto, al fine di evitare che tali inconvenienti si presentino, **lo Stato membro che consenta l'indicazione del cognome alla nascita nelle caselle 06 e/o 07 della pagina**



anagrafica del passaporto leggibile a macchina deve indicare con chiarezza, nella designazione di tali caselle, che vi è riportato il cognome alla nascita.

## **2. Rimborso di tasse percepite da uno Stato membro in violazione del diritto dell'Unione»**

**CORTE DI GIUSTIZIA (GRANDE SEZIONE), 15 OTTOBRE 2014, CAUSA C-331/13, ILIE NICOLAE NICULA CONTRO ADMINISTRAȚIA FINANȚELOR PUBLICE A MUNICIPIULUI SIBIU E ADMINISTRAȚIA FONDULUI PENTRU MEDIU**

*«Rinvio pregiudiziale – Rimborso di tasse percepite da uno Stato membro in violazione del diritto dell'Unione»*

La domanda che ha originato la pronuncia della CGUE è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, il sig. Nicula e, dall'altro, l'AdministraȚia FinanȚelor Publice a Municipiului Sibiu (Amministrazione delle finanze pubbliche della città di Sibiu) e l'AdministraȚia Fondului pentru Mediu (Amministrazione del fondo per l'ambiente), in merito al diniego, da parte di queste ultime, di accogliere la domanda del ricorrente volta ad ottenere il rimborso della tassa sull'inquinamento degli autoveicoli percepita in violazione del diritto dell'Unione.

La questione pregiudiziale verteva, dunque, sull'interpretazione degli articoli 6 TUE e 110 TFUE, degli articoli 17 (diritto di proprietà), 20 (uguaglianza davanti alla legge) e 21 (non discriminazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dei principi della certezza del diritto e del divieto di *reformatio in peius*.

**Per inquadrare la questione deve farsi riferimento al contesto normativo vigente in Romania in materia di tasse sull'inquinamento degli autoveicoli. Il decreto legge n. 50/2008, entrato in vigore il 1° luglio 2008, aveva istituito una tassa sull'inquinamento per i veicoli delle categorie da M1 a M3 e da N1 a N3. L'obbligo di assolvere tale tassa sorgeva, segnatamente, in occasione della prima immatricolazione di un autoveicolo in Romania. Tale legge è stata modificata a più riprese, prima di essere abrogata dalla legge n. 9/2012, entrata in vigore il 13 gennaio 2012. A norma dell'articolo 4 di tale legge, l'obbligo di assolvere la tassa sulle emissioni inquinanti degli autoveicoli sorgeva non solo in occasione della prima immatricolazione di un veicolo in Romania, bensì anche, a talune condizioni, al momento della prima trascrizione, in Romania, del diritto di proprietà su un veicolo usato. Tuttavia, per effetto del decreto legge n. 1/2012, recante sospensione dell'applicazione di talune disposizioni della legge n. 9/2012, l'applicazione della tassa sulle emissioni inquinanti degli**

**autoveicoli in occasione della prima trascrizione, in Romania, del diritto di proprietà su un autoveicolo era stata sospesa fino al 1 gennaio 2013.**

Infine, rileva in materia il decreto legge n. 9/2013, entrato in vigore il 15 marzo 2013, relativo al bollo ambientale per i veicoli a motore. Esso, all'articolo 4, prevedeva che il pagamento del bollo ambientale era dovuto soltanto una volta, in occasione della prima immatricolazione di un autoveicolo in Romania, oppure all'atto della reintroduzione di un autoveicolo nel parco automobili nazionale, oppure, ancora, al momento della trascrizione del diritto di proprietà su un autoveicolo usato per il quale non è stata assolta alcuna delle tasse sui veicoli precedentemente vigenti o per il quale un'autorità giurisdizionale aveva disposto il rimborso di tali tasse o l'immatricolazione esente dal loro pagamento. Inoltre si specificava, all'articolo 12, che qualora la tassa sull'inquinamento per le autovetture e gli autoveicoli, precedentemente assolta, fosse maggiore rispetto al bollo ambientale, calcolato al tasso di cambio applicabile al momento dell'immatricolazione o della trascrizione del diritto di proprietà su un autoveicolo usato, la somma che costituiva la differenza di importo pagata poteva essere restituita al titolare dell'obbligo di pagamento.

I fatti che hanno dato origine al procedimento sono i seguenti: nel corso dell'anno 2009 il sig. Nicula, cittadino rumeno residente in Romania, aveva acquistato un'autovettura usata immatricolata per la prima volta in Germania. Per immatricolare in Romania tale veicolo, il ricorrente aveva dovuto pagare la somma di RON 5.153 a titolo di tassa sull'inquinamento, a norma dell'articolo 4 del l'OUG n. 50/2008.

Con sentenza del 3 maggio 2012, il Tribunale di Sibiu aveva accolto il ricorso dinanzi ad esso proposto dal sig. Nicula contro l'Administrația Fondului pentru Mediu, ossia il soggetto beneficiario della tassa sull'inquinamento, disponendo il rimborso di tale tassa da parte di detta amministrazione, in quanto essa era stata istituita in violazione delle disposizioni dell'articolo 110 TFUE, così come questo è stato interpretato dalla Corte nella sua sentenza Tatu (C-402/09 EU:C:2011:219). Tuttavia, tale giudice aveva respinto il ricorso nella parte in cui esso era diretto anche contro l'Administrația Finanțelor Publice a Municipiului Sibiu, ossia la società che ha riscosso detta tassa.

Il ricorrente si era rivolto, quindi, alla Corte d'Appello di Alba-Iulia, che in data 25 gennaio 2013, aveva cassato la citata sentenza e rimesso la causa al giudice di primo grado, facendo presente, ai fini della nuova decisione della causa, che in questo genere di controversie la «legittimazione processuale passiva» per il rimborso di una tassa percepita in violazione del diritto dell'Unione non incombe unicamente al soggetto beneficiario della tassa, bensì anche al soggetto che l'ha riscossa.

Il Tribunale di Sibiu è stato, dunque, investito nuovamente della questione. Era, tuttavia, nel frattempo entrata in vigore la legge OUG n. 9/2013 a norma della quale la tassa sull'inquinamento già assolta poteva essere rimborsata esclusivamente nel caso in cui il suo importo fosse maggiore rispetto a quello del bollo ambientale

Poiché l'importo del bollo ambientale dovuto dal ricorrente risultante dall'applicazione dell'OUG n. 9/2013 per il veicolo in oggetto ammontava a RON 8.126,44, mentre la tassa sull'inquinamento versata in precedenza era pari a RON 5.153 il Tribunale di Sibiu, ha affermato che il ricorrente versava in errore quando affermava che il controvalore del bollo ambientale per il suo veicolo ammontava solamente a RON 3.779,74 e che, in applicazione dell'OUG n. 9/2013, il sig. Nicula non aveva più diritto a recuperare la tassa sull'inquinamento e i relativi interessi poiché l'importo correlativo è stato trattenuto dalle autorità tributarie e ambientali a titolo di bollo ambientale, poiché il valore di quest'ultimo era maggiore rispetto alla tassa sull'inquinamento che aveva pagato in occasione dell'immatricolazione del suo veicolo.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale di Sibiu ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le disposizioni dell'articolo 6 [TUE], degli articoli 17, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dell'articolo 110 TFUE nonché il principio di certezza del diritto e il principio di non reformatio in peius risultanti dal diritto [dell'Unione] e dalla giurisprudenza della Corte [sentenze *Belbouab*, 10/78, EU:C:1978:181, e *Belgocodex*, C-381/97, EU:C:1998:589], possano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni come quelle della [OUG] n. 9/2013».

La CGUE ha ritenuto il ricorso ricevibile ed è passata all'esame della questione nel merito.

Essa ha affermato che, secondo costante giurisprudenza, il diritto di ottenere il rimborso delle tasse riscosse da uno Stato membro in violazione del diritto dell'Unione costituisce la conseguenza e il complemento dei diritti attribuiti ai singoli dalle disposizioni del diritto dell'Unione che vietano tali tasse, così come tali diritti sono stati interpretati dalla Corte. Lo Stato membro è quindi tenuto, in linea di principio, a rimborsare i tributi riscossi in violazione del diritto dell'Unione (sentenze *Littlewoods Retail e a.*, C-591/10, EU:C:2012:478, punto 24, nonché *Irimie*, C-565/11, EU:C:2013:250, punto 20).

Inoltre, qualora uno Stato membro abbia prelevato tributi in violazione delle disposizioni del diritto dell'Unione, i singoli hanno diritto al rimborso non solo del tributo indebitamente riscosso, ma altresì degli importi pagati allo Stato o da esso trattenuti in rapporto diretto con tale tributo (v., in tal senso, sentenze *Littlewoods Retail e a.*, EU:C:2012:478, punto 25, nonché *Irimie*, EU:C:2013:250, punto 21).

Con riferimento alla fattispecie oggetto del ricorso, quanto alla contrarietà della tassa sull'inquinamento al diritto dell'Unione, la CGUE ha dichiarato che l'applicazione delle disposizioni dell'OUG n. 50/2008 comportava la conseguenza che veicoli usati importati e caratterizzati da una vetustà e da un'usura notevoli erano gravati da una tassa che poteva rasentare il 30% del loro valore commerciale, mentre veicoli simili posti in vendita sul mercato nazionale dei veicoli usati, che costituiscono quindi prodotti nazionali simili ai sensi dell'articolo 110 TFUE, non erano affatto colpiti da siffatto onere tributario. La CGUE ne ha tratto la conclusione che una misura siffatta disincentiva l'immissione in circolazione di veicoli usati acquistati in altri Stati membri, senza però disincentivare l'acquisto di veicoli usati aventi la stessa vetustà e usura sul mercato nazionale.

Quanto alla conformità del sistema di rimborso introdotto dall'OUG n. 9/2013 con il diritto dell'Unione, la CGUE, ha rilevato che un sistema che prevede che la tassa sull'inquinamento, per quanto attiene ai veicoli usati importati da un altro Stato membro, percepita in violazione del diritto dell'Unione, debba essere rimborsata al soggetto passivo unicamente nella misura in cui è maggiore dell'importo esigibile del bollo ambientale implica una limitazione o, come nel caso in esame, una totale soppressione dell'obbligo di restituzione della tassa sull'inquinamento percepita in violazione del diritto dell'Unione, circostanza idonea a perpetuare la discriminazione già accertata dalla Corte nelle sentenze Tatu (EU:C:2011:219) e Nisipeanu (EU:C:2011:466)

Per questo motivo la CGUE ha dichiarato che un sistema di rimborso come quello oggetto del procedimento principale si pone in contrasto con il diritto dell'Unione in quanto non consente l'esercizio effettivo del diritto al rimborso di un'imposta indebitamente percepita da parte dello Stato.

### **3. Codice doganale comunitario**

**CORTE DI GIUSTIZIA (SESTA SEZIONE), 23 OTTOBRE 2014, CAUSA C-437-13, UNITRADING LTD C. STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

*«Rinvio pregiudiziale – Codice doganale comunitario – Recupero di dazi all'importazione - Origine delle merci – Mezzi probatori – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 47 – Diritti della difesa – Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva – Autonomia procedurale degli Stati membri»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 47 («Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale») della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

europea. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Unitrading Ltd e lo Staatssecretaris van Financiën con riguardo all'imposizione di dazi doganali all'importazione.

Il 20 novembre 2007 la Unitrading, società stabilita a Rickmansworth (Regno Unito), presentava presso le autorità doganali olandesi una dichiarazione per l'immissione in libera pratica di 86.400 chilogrammi di teste d'aglio fresco. Tale dichiarazione indicava quale paese d'origine della merce il Pakistan. Tuttavia il 21 novembre 2007 le autorità doganali olandesi facevano prelevare campioni della merce, mosse da dubbi circa il Paese d'origine dichiarato. Il laboratorio doganale di Amsterdam faceva esaminare tali campioni da un laboratorio dell'US Department of Homeland Security, Customs and Border Protection (ufficio doganale e della tutela delle frontiere del Ministero americano). Dalle analisi effettuate risultava un'elevata probabilità (98%) che l'aglio provenisse dalla Cina. Il 19 dicembre 2008 veniva emesso e notificato alla Unitrading un avviso di pagamento di dazi doganali: essendo stato dedotto che la merce proveniva dalla Cina e in considerazione di tale circostanza, venivano imposti dazi aggiuntivi di un importo pari a EUR 1.200 per 1.000 chilogrammi, vale a dire EUR 98.870,40. La Unitrading presentava reclamo avverso l'avviso di pagamento controverso, contestando le analisi effettuate dal laboratorio americano. Interpellato dal laboratorio doganale di Amsterdam, il laboratorio americano indicava che i campioni esaminati erano stati confrontati con le informazioni contenute nelle sue banche dati relative al paese di origine dichiarato (Pakistan) e quelle relative al paese dell'origine sospettata (Cina). Tuttavia, rifiutava di divulgare le informazioni relative alle regioni della Cina e del Pakistan che erano state comparate, in base al rilievo secondo cui si trattava di dati sensibili il cui accesso era limitato dalla legge. In tale contesto, essendo stato confermato l'avviso di pagamento controverso dalle autorità doganali, la Unitrading adiva il Rechtbank te Haarlem (tribunale di Haarlem) che, con sentenza del 12 agosto 2010, dichiarava infondato il ricorso proposto contro quest'ultima decisione. La Unitrading impugnava in appello tale sentenza dinanzi al Gerechtshof te Amsterdam (corte d'appello di Amsterdam) che, il 10 maggio 2012, confermava la sentenza di primo grado. La Unitrading presentava infine ricorso in cassazione dinanzi al giudice del rinvio (Hoge Raad der Nederlanden).

Il giudice olandese chiede alla Corte di Giustizia se il diritto sancito all'articolo 47 della Carta comporti che, qualora le autorità doganali, ai fini della produzione della prova dell'origine di prodotti importati, intendano fondarsi sui risultati di un'indagine condotta da un terzo che non fornisce indicazioni in merito a detta indagine né alle autorità medesime né al dichiarante, rendendo così difficoltosa o impossibile la sua difesa mirante a verificare la correttezza delle conclusioni utilizzate o a opporsi alle medesime, e ostacolando il compito del giudice di valutare i risultati dell'esame, il giudice non può tenere conto di detti risultati; chiede inoltre se, in tali circostanze, le

autorità doganali debbano dare risposta affermativa alla domanda dell'interessato di eseguire, a sue spese, un sopralluogo e/o un prelievo di campione nel paese di origine da quest'ultimo indicato; infine chiede se, in tali circostanze, le autorità doganali debbano far presente all'interessato la circostanza che parti dei campioni sono ancora disponibili e che esso può farne richiesta al fine di un ulteriore esame.

Nella sua sentenza la Corte ricorda, quanto alla prima questione, che l'efficacia del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta presuppone che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, al fine di consentirgli di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere se gli sia utile o meno adire il giudice competente. D'altra parte, il giudice competente deve poter chiedere all'autorità in parola che comunichi tale motivazione, al fine di consentire pienamente a quest'ultimo di esercitare il controllo sulla legittimità della decisione nazionale in questione. La Corte osserva che si violerebbe il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva se si ponessero a base di una decisione giudiziaria circostanze e documenti di cui le parti stesse non abbiano avuto conoscenza e sui quali non abbiano pertanto potuto esprimersi.

Tuttavia la Corte ritiene che, nel caso oggetto del procedimento principale, i suddetti principi non siano stati violati. Emerge infatti dalla decisione di rinvio che la Unitrading conosceva la motivazione su cui si fondava la decisione adottata nei suoi confronti, che aveva preso conoscenza di tutti gli atti e osservazioni presentati al giudice e che poteva discuterli dinanzi a quest'ultimo. In tale contesto, i risultati delle analisi forniti dal laboratorio americano costituiscono un semplice mezzo di prova che sia le autorità doganali sia i giudici olandesi hanno potuto ritenere sufficienti per determinare l'origine effettiva delle merci. Non risulta nemmeno che nel procedimento principale sia stato violato il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, dato che i giudici aditi successivamente non risultano legati, in forza del diritto processuale nazionale, dalla valutazione dei fatti e, segnatamente, dei mezzi di prova effettuata dall'autorità doganale. Se pertanto il giudice nazionale, dopo aver fatto ricorso a tutti gli strumenti processuali offerti dal diritto nazionale, conclude che l'origine effettiva delle merci è diversa da quella dichiarata e che l'imposizione al dichiarante di dazi doganali supplementari è pertanto giustificata, l'articolo 47 della Carta non osta a che una decisione in tal senso sia adottata dal detto giudice nazionale.

Quanto alla seconda e alla terza questione, la Corte afferma anzitutto che l'articolo 47 della Carta non osta, in linea di principio, a che la prova dell'origine delle merci importate, prodotta dalle autorità doganali sul fondamento del diritto processuale nazionale, si fondi su risultati di analisi effettuate da un terzo e di cui è impossibile verificare o confutare l'esattezza, purché i principi di effettività e di equivalenza siano rispettati. Essa afferma che spetta all'ordinamento giuridico

interno di ciascuno degli Stati membri stabilire le modalità procedurali dei ricorsi doganali, purché dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività). Conseguentemente, nonostante la necessità, per gli Stati membri, di rispettare i principi di effettività e di equivalenza suddetti, la questione se, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, le autorità doganali debbano dare risposta affermativa alla domanda dell'interessato di far eseguire analisi in un paese terzo, la rilevanza del fatto che siano state conservate per un certo periodo campioni delle merci e, nell'ipotesi affermativa, la questione se le autorità doganali avrebbero dovuto informarne l'interessata vanno valutate sul fondamento del diritto processuale nazionale.

#### **4. Ravvicinamento delle legislazioni – Politica industriale**

**CORTE DI GIUSTIZIA (QUINTA SEZIONE), 23 OTTOBRE 2014, CAUSA C-104/13, OLAINFARM AS C. LATVIJAS REPUBLIKAS VESELĪBAS MINISTRIJA, ZĀĻU VALSTS AGENTŪRA**

*«Rinvio pregiudiziale - Ravvicinamento delle legislazioni - Politica industriale - Direttiva 2001/83/CE - Medicinali per uso umano - Articolo 6 - Autorizzazione all' immissione in commercio - Articolo 8, paragrafo 3, lettera i) - Obbligo di corredare la domanda di autorizzazione dei risultati delle prove farmaceutiche, precliniche e cliniche - Deroghe riguardanti le prove precliniche e cliniche - Articolo 10 - Medicinali generici - Nozione di "medicinale di riferimento" - Diritto soggettivo del titolare dell' autorizzazione all' immissione in commercio di un medicinale di riferimento di opporsi all' autorizzazione all' immissione in commercio di un medicinale generico di questo primo medicinale - Articolo 10 bis - Medicinali le cui sostanze attive sono di impiego medico ben consolidato nell' Unione europea da almeno dieci anni - Possibilità di utilizzare un medicinale la cui autorizzazione è stata rilasciata tenuto conto della deroga prevista all' articolo 10 bis come medicinale di riferimento al fine di ottenere un' autorizzazione all' immissione in commercio di un medicinale generico.»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare la direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (GU L 311, pag. 67), come modificata dal regolamento (CE) n. 1394/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007 (GU L 324, pag. 121, e rettifica in GU 2009, L 87, pag. 174; in prosieguo: la «direttiva 2001/83»). La domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso tra, da un lato, la Olainfarm AS e, dall'altro, il Latvijas

Republikas Veselības ministrija (Ministero della Sanità della Repubblica di Lettonia) e la Zāļu valsts aģentūra (Agenzia nazionale dei medicinali) in merito a una decisione di quest'ultima di concedere alla Grindeks AS un'autorizzazione all'immissione in commercio (in prosieguo: un'«AIC») per un medicinale generico di un medicinale di riferimento per il quale la Olainfarm è titolare di un'AIC.

Nel 2003 la Olainfarm faceva registrare in Lettonia il medicinale NEIROMIDIN sulla base delle disposizioni giuridiche allora applicabili in tale Stato membro. Nel 2008 la Olainfarm otteneva un'AIC per tale medicinale in detto Stato membro conformemente all'articolo 10 bis della direttiva 2001/83, avendo dimostrato, segnatamente, che le sostanze attive di detto medicinale erano di impiego medico ben consolidato nella Comunità da almeno dieci anni. Nel 2011 la Grindeks otteneva dalla Zāļu valsts aģentūra un'AIC per un medicinale generico, l'IPIDAKRINE-GRINDEKS, e indicava nella sua domanda di autorizzazione il NEIROMIDIN come medicinale di riferimento ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2001/83. La Olainfarm contestava quest'ultima AIC dinanzi al Latvijas Republikas Veselības ministrija e ne chiedeva l'annullamento, sostenendo che la documentazione prodotta ai fini della registrazione del medicinale di riferimento non fosse conforme ai requisiti del diritto dell'Unione in materia di AIC di un medicinale generico. Detto reclamo veniva respinto perché il titolare dell'AIC di un medicinale di riferimento non sarebbe titolare di un diritto soggettivo che gli consenta di contestare l'AIC rilasciata per un medicinale generico di detto medicinale. Successivamente, la Olainfarm proponeva un ricorso giurisdizionale presso l'Augstākās Tiesas Senāts (Sezione della Corte suprema) diretto all'annullamento dell'AIC dell'IPIDAKRINE-GRINDEKS. Con tale ricorso, la Olainfarm sosteneva che, in quanto produttore del medicinale di riferimento, essa era titolare di un diritto soggettivo che le consentiva di contestare il vantaggio illegittimo il quale, a suo parere, era stato concesso al produttore del medicinale generico di cui trattasi. Nel merito, la Olainfarm riteneva che un medicinale che sia stato oggetto di un'AIC in applicazione dell'articolo 10 bis della direttiva 2001/83 non possa rientrare nell'ambito della nozione di «medicinale di riferimento» ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera a), della medesima direttiva.

Il giudice lettone chiede alla Corte se la direttiva 2001/83 debba essere interpretata nel senso che il produttore di un medicinale (A) è titolare di un diritto soggettivo a impugnare una decisione dell'organo competente che registra un medicinale generico di un altro produttore di medicinali, avvalendosi, come medicinale di riferimento, di detto medicinale (A); chiede inoltre, in caso di risposta affermativa, se il combinato disposto degli articoli 10 e 10 bis della direttiva 2001/83 debba essere interpretato nel senso che un medicinale registrato come medicinale di impiego medico ben



consolidato, a norma di detto articolo 10 bis, possa essere utilizzato come medicinale di riferimento ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva.

Nella sua sentenza la Corte osserva anzitutto che la procedura disciplinata dall'art. 10 bis della direttiva 2001/38 non rende meno rigorosi i criteri di sicurezza ed efficacia che i medicinali devono soddisfare. Essa mira invece soltanto a ridurre il periodo di istruzione di una domanda di AIC, dispensando il richiedente dall'obbligo di effettuare le prove precliniche e cliniche indicate all'articolo 8, paragrafo 3, lettera i), della direttiva 2001/83, purché si dimostri con letteratura scientifica appropriata che tali prove sono state realizzate precedentemente e hanno dimostrato che il componente o i componenti del medicinale di cui trattasi soddisfano i criteri cui fa riferimento detto articolo 10 bis. Pertanto un medicinale siffatto è immesso sul mercato solo dopo che l'autorità competente ne ha controllato la sicurezza e l'efficacia. Di conseguenza, nulla osta a che un siffatto medicinale possa essere utilizzato come medicinale di riferimento al fine di ottenere un'AIC per un medicinale generico.

Quanto alla prima questione, la Corte afferma che, sebbene la direttiva 2001/38 non contenga alcuna disposizione in proposito, conformemente all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ogni individuo i cui diritti garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. Pertanto, la prima questione deve essere intesa come diretta sostanzialmente a stabilire se l'articolo 10 della direttiva 2001/83, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso conferisce al titolare dell'AIC di un medicinale utilizzato come medicinale di riferimento nell'ambito di una domanda di AIC per un medicinale generico di un altro produttore, presentata sul fondamento di detto articolo 10, un diritto di ricorso avverso la decisione dell'autorità competente che concede un'AIC per quest'ultimo medicinale. Al riguardo la Corte osserva che l'articolo 10 della direttiva 2001/83 fissa le condizioni in cui il titolare dell'AIC di un medicinale deve tollerare il fatto che il produttore di un altro medicinale possa riferirsi ai risultati delle prove precliniche e delle sperimentazioni cliniche contenuti nel fascicolo relativo alla domanda di AIC di questo primo medicinale anziché realizzare egli stesso simili prove al fine di ottenere un'AIC per quest'altro medicinale. Ne consegue che detto articolo conferisce al titolare dell'AIC del primo medicinale il diritto corrispondente di richiedere che le prerogative di cui gode in base a dette condizioni siano rispettate. Pertanto il titolare dell'AIC di un medicinale utilizzato come medicinale di riferimento nell'ambito di una domanda di AIC per un medicinale generico di un altro produttore, presentata sulla base dell'articolo 10 di detta direttiva, dispone di un diritto di ricorso avverso la decisione dell'autorità competente che concede un'AIC per quest'ultimo medicinale, nei limiti in cui si tratti di ottenere la tutela giurisdizionale di una prerogativa che lo stesso articolo 10 riconosce a tale

titolare. Un diritto di ricorso del genere sussiste, in particolare, qualora detto titolare richieda che il suo medicinale non sia utilizzato per ottenere un'AIC in applicazione dello stesso articolo 10 per un medicinale nei cui confronti il proprio medicinale non può essere considerato come medicinale di riferimento ai sensi del medesimo articolo 10, paragrafo 2, lettera a).

## NOVEMBRE

### 1. Tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro

**CORTE DI GIUSTIZIA (QUINTA SEZIONE), 5 NOVEMBRE 2014, CAUSA C-311/13, TÜMER C. RAAD VAN BESTUUR VAN HET UITVOERINGSINSTITUUT WERKNEMERSVERZEKERINGEN**

*«Tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro – Direttiva 80/987/CEE – Dipendente, cittadino di paese terzo, non titolare di un valido permesso di soggiorno – Diniego del diritto a un'indennità di insolvenza»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata ad interpretare la direttiva 80/987/CEE del Consiglio, del 20 ottobre 1980, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, come modificata dalla direttiva 2002/74/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Tümer ed il Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (consiglio di amministrazione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori subordinati; in prosieguo: l'«Uwv») in merito al rifiuto di quest'ultimo di versare una prestazione d'insolvenza al sig. Tümer, per il motivo che è un cittadino di paese terzo che non soggiorna legalmente nei Paesi Bassi.

La **direttiva 80/987/CEE** obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché sia assicurato il pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati, risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro. Tale direttiva «si applica ai diritti dei lavoratori subordinati derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro ed esistenti nei confronti dei datori di lavoro che si trovano in stato di insolvenza ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1» (art. 1, par. 1), senza pregiudicare la definizione data dal diritto nazionale dei termini “lavoratore subordinato”, “datore di lavoro”, “retribuzione”, “diritto maturato” e “diritto in corso di maturazione” (art. 2, par. 2). Gli Stati membri possono escludere, in via eccezionale, dal campo di applicazione della direttiva alcune categorie di lavoratori subordinati espressamente indicate, a condizione dell'esistenza di altre forme

di garanzia che assicurino agli esclusi un livello di tutela equivalente a quello garantito dalla direttiva stessa.

La **direttiva 2003/109/CE** del Consiglio, del 25 novembre 2003, che riconosce al soggiornante di lungo periodo lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale, definisce come soggiornante di lungo periodo «i cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda».

Il sig. Tumer è un cittadino turco, residente nei Paesi Bassi dal 1998 e dal 25 aprile non è più titolare di un permesso di soggiorno. Tuttavia, egli ha continuato a lavorare in maniera discontinua nei Paesi Bassi e il 3 gennaio 2005 è stato assunto dalla Halfmoon Cosmetics BV, che nel 2007 ha versato a suo nome contributi ai sensi della legge olandese. Dal mese di agosto 2007, la Halfmoon Cosmetics ha corrisposto al sig. Tumer solo una parte della retribuzione. Il 22 gennaio è stata dichiarata fallita e il 26 gennaio 2008 il sig. Tumer è stato licenziato. A seguito del licenziamento, il sig. Tumer ha fatto domanda di una prestazione di insolvenza, ai sensi della legge olandese sulla disoccupazione (*Werkloosheidswet*; in prosieguo: la «WW»), che riconosce a ogni “lavoratore subordinato” il diritto ad una prestazione d’insolvenza, qualora vanti nei confronti del datore di lavoro dichiarato in stato di fallimento, tra le altre cose, un credito relativo alla retribuzione (art. 61). Tuttavia, poiché tale legge intende per “lavoratore subordinato” la persona fisica di età inferiore a 65 anni assunta con un contratto di diritto privato o pubblico (art. 3, par. 1), escludendo però espressamente da tale nozione i cittadini di un paese terzo non soggiornanti legalmente nei Paesi Bassi in base legislazione nazionale (art. 3, par. 3), la domanda del sig. Tumer è stata rigettata. Egli ha quindi impugnato tale decisione.

Secondo il giudice del rinvio, sebbene il sig. Tumer in quanto cittadino di un paese terzo che non soggiorna legalmente nei Paesi Bassi, non è un “lavoratore subordinato” ai sensi della WW, tuttavia, sul piano del diritto civile olandese, il suo rapporto con il datore di lavoro costituisce un contratto di lavoro ed è, a tale titolo, considerato come un lavoratore subordinato. In tale qualità, il sig. Tumer potrebbe del pari agire per via giudiziaria domandando, sulla base del suo contratto di lavoro, il pagamento della sua retribuzione da parte del datore di lavoro.

Per tale ragione, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte se le disposizioni della direttiva 80/987 debbano essere interpretate nel senso che ostano ad una normativa nazionale sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, come quella di cui al procedimento principale, secondo la quale un cittadino di un paese terzo che non soggiorna legalmente nello Stato membro interessato non è considerato un lavoratore subordinato, legittimato a richiedere una

prestazione di insolvenza in forza, in particolare, dei crediti salariali non pagati in caso di insolvenza del datore di lavoro, mentre il medesimo cittadino di paese terzo è qualificato, ai sensi delle norme di diritto civile di tale Stato membro, come «lavoratore subordinato» avente diritto ad una retribuzione che può costituire oggetto di ricorso contro il proprio datore di lavoro davanti agli organi giurisdizionali nazionali.

Nella sua sentenza la Corte rileva che, sebbene la direttiva 2003/109/CEE sottoponga alla condizione di soggiornare legalmente il riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo, che comporta il diritto alla parità di trattamento nelle materie trattate dall'articolo 11 di detta direttiva, la stessa direttiva non esclude in alcun modo che altri atti dell'Unione, come la direttiva 80/987, riconoscano, a condizioni diverse, diritti ai cittadini di paesi terzi, al fine di realizzare gli obiettivi propri di tali atti. Inoltre, sottolinea la Corte, il potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri nel definire il termine «lavoratore subordinato», non è illimitato ed è anzi circoscritto al fine sociale di tutela dei lavoratori perseguito dalla direttiva 80/987. A questo riguardo, né l'articolo 1, paragrafo 1, né le altre disposizioni di tale direttiva escludono i cittadini di paesi terzi dal campo di applicazione della direttiva, né consentono espressamente agli Stati membri di farlo. Inoltre, prosegue la Corte, il diritto civile olandese qualifica qualsiasi persona legata ad un datore di lavoro da un contratto di lavoro, come «lavoratore subordinato» che ha diritto ad una retribuzione, indipendentemente dalla sua nazionalità o dalla condizione di legalità del suo soggiorno in tale Stato membro. Ciononostante, l'articolo 3, paragrafo 3, della medesima legge esclude i cittadini dei paesi terzi che soggiornano irregolarmente dalla nozione di «lavoratore subordinato» e, pertanto, dal poter godere di tale prestazione d'insolvenza. Tenuto conto del fatto che detta norma non riconosce a tali cittadini di paesi terzi un livello di tutela equivalente alla predetta prestazione d'insolvenza, la Corte conclude essa non soddisfa le condizioni che consentono l'esclusione di alcune categorie di «lavoratori subordinati», ai sensi dell'articolo 1 paragrafo 2, della direttiva 80/987.

Ne consegue, che le disposizioni della direttiva 80/987 ostano ad una normativa nazionale sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, come quella di cui al procedimento principale, che esclude un cittadino di un paese terzo dal diritto di percepire una prestazione d'insolvenza in ragione della illegalità del proprio soggiorno, mentre il medesimo cittadino di paese terzo è qualificato, in virtù delle norme di diritto.

## 2. Politica agricola comune

### CORTE DI GIUSTIZIA (PRIMA SEZIONE), 6 NOVEMBRE 2014, CAUSA C-335/13, *FEAKINS C. THE SCOTTISH MINISTERS*

*«Rinvio pregiudiziale – Politica agricola comune – Regime di pagamento unico – Regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione – Articolo 18, paragrafo 2 – Riserva nazionale – Circostanze eccezionali – Principio della parità di trattamento»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a giudicare sulla **validità dell'art. 18, par. 2, del regolamento (CE) n. 795/2004** della Commissione, del 21 aprile 2004 (il «regolamento d'attuazione»), recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio (il «regolamento di base»), che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, come modificato dal regolamento (CE) n. 1974/2004 della Commissione, 29 ottobre 2004. [Si rileva che il «regolamento di base» e il relativo «regolamento di attuazione» sono stati da ultimo sostituiti, rispettivamente, dal regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento e del Consiglio e dal regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione].

La domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso presentato dal sig. Feakins contro una decisione pronunciata dagli Scottish Ministers in merito alla determinazione dell'importo di riferimento per il calcolo dei diritti del primo ad un pagamento unico ai sensi del regolamento (CE) n. 1782/2003.

Il regolamento di base ha istituito un regime di sostegno al reddito degli agricoltori disaccoppiato dalla produzione, definito «regime unico di pagamento», che raggruppa un certo numero di pagamenti diretti versati agli agricoltori in luogo dei diversi regimi di sostegno sino ad allora esistenti. Esso prevedeva accanto alla regola generale di calcolo dell'importo di riferimento (art. 37, par. 1), talune particolari misure applicabili agli agricoltori per i quali l'importo di riferimento così calcolato non sarebbe stato rappresentativo del livello dell'aiuto che essi avrebbero percepito in base al sistema precedente, in particolare, per gli agricoltori la cui produzione durante il periodo di riferimento fosse stata danneggiata per cause di forza maggiore o per circostanze eccezionali (art. 40, par. 1). Inoltre, i contributi per gli agricoltori che si trovassero in “situazioni particolari”, definite dalla Commissione nel regolamento di attuazione, venivano attribuiti sulla base di una riserva nazionale appositamente istituita da ciascuno Stato membro (art. 42, par. 4).

**L'art. 18 del regolamento di attuazione** individuava, al par. 1, attraverso il rinvio a successivi articoli, un certo numero di “situazioni particolari” che legittimavano il ricorso alla riserva nazionale. Il **par. 2** disponeva poi che agli agricoltori che avessero i requisiti per l'applicazione di due o più “situazioni particolari” previste dallo stesso regolamento di attuazione, oppure, che avessero i requisiti per l'applicazione di una di tali situazioni particolari e, in aggiunta, di una fra altre situazioni indicate in alcune disposizioni del regolamento di base (fra le quali quella di cui al sopra citato art. 40) sarebbero spettati

«diritti all'aiuto per un valore pari al valore più alto» che avrebbero ottenuto applicando separatamente ciascuna disposizione.

Il sig. Feakins, proprietario di un'azienda agricola in Inghilterra e di due in Scozia, rientrava fra gli agricoltori in possesso dei requisiti per l'applicazione una situazione particolare prevista dal regolamento di attuazione – per le aziende scozzesi – e della situazione prevista dall'art. 40, par. 2, del regolamento di base. Essendogli stata negata dalle autorità nazionali la possibilità di percepire un importo supplementare, in applicazione della regola del «valore più alto» di cui all'art. 18, par. 2, del regolamento di attuazione, egli ha impugnato la decisione di rigetto e il giudice del rinvio ha interrogato la Corte circa la validità del citato art. 18, par. 2, alla luce dei principi di attribuzione delle competenze e dell'obbligo di motivazione degli atti della Commissione ai sensi dell'art. 296 TFUE.

Nella sua sentenza la Corte dichiara l'invalidità di tale disposizione per violazione del principio di parità di trattamento (profilo che parrebbe non sollevato dal giudice rimettente). Essa - dopo aver ricordato che tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che una differenziazione non sia obiettivamente giustificata - rileva che l'art. 18, par. 2, del regolamento di attuazione pone una differenza di trattamento tra, da una parte, un agricoltore che abbia subito circostanze eccezionali che gli danno il diritto ad un adeguamento del suo importo di riferimento ai sensi dell'articolo 40 del regolamento di base e, dall'altra, un agricoltore che non abbia affrontato siffatte circostanze e al quale viene attribuito un importo di riferimento calcolato in applicazione della regola generale sancita dall'articolo 37, paragrafo 1, di detto regolamento. Così disponendo, tale norma svantaggia il primo agricoltore rispetto al secondo, privandolo della possibilità di ricorrere ad un importo di riferimento a partire dalla riserva nazionale al di sopra del suo importo di riferimento adeguato a norma di detto articolo 40.

La Corte, dopo aver affermato che tali due situazioni risultano fra loro comparabili alla luce dell'oggetto e dello scopo del nuovo regime di «pagamento unico», rileva che la differenza di trattamento così creata dall'art. 18, par. 2, del regolamento di attuazione non appare obiettivamente giustificata. La Corte richiama la posizione della Commissione, in base alla quale il divieto di cumulo imposto dalla disposizione in esame era obiettivamente giustificato in quanto preordinato alla tutela degli interessi finanziari degli agricoltori i cui importi di riferimento sono stati calcolati conformemente alla regola generale sancita dall'articolo 37, paragrafo 1, del regolamento di base, poiché, infatti, nel caso di superamento dei massimali nazionali in

conseguenza di un aumentato ricorso alla riserva nazionale, gli importi di riferimenti attribuiti a questi ultimi subirebbero una riduzione lineare in applicazione degli articoli 41, paragrafo 2 e 42, paragrafo 7, di detto regolamento.

Al riguardo la Corte rileva che il meccanismo contemplato da queste ultime disposizioni costituisce uno strumento di salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di pagamento unico, nel rispetto del principio di parità di trattamento e che l'obiettivo di evitare l'applicazione di tale meccanismo non può pertanto giustificare una violazione di tale principio. Dal momento che implica la promozione degli interessi degli agricoltori, i cui importi di riferimento siano stati calcolati conformemente alla regola generale, in

svantaggio di quelli i cui importi di riferimento siano stati adeguati a norma dell'articolo 40 del regolamento di base, un simile obiettivo è in contrasto con la finalità di detta disposizione. Infatti, il citato articolo 40 mira a compensare gli svantaggi che subirebbero, in sua mancanza, gli agricoltori che abbiano fronteggiato circostanze eccezionali rispetto a quelli che non abbiano dovuto subire siffatte circostanze.

Pertanto, la corte conclude affermando che la disposizione di cui trattasi è stata adottata in violazione del principio della parità di trattamento e, per questo, ne dichiara l'invalidità.

### **3. Libera circolazione delle persone. Cittadinanza dell'Unione**

**CORTE DI GIUSTIZIA (GRANDE SEZIONE), 11 NOVEMBRE 2014, CAUSA C-333/13, ELISABETA DANO E FLORIN DANO C. JOBCENTER LEIPZIG**

*«Libera circolazione delle persone - Cittadinanza dell'Unione - Parità di trattamento - Cittadini di uno Stato membro che non esercitano un'attività economica e soggiornano nel territorio di un altro Stato membro - Esclusione di tali persone dalle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 - Direttiva 2004/38/CE - Diritto di soggiorno superiore a tre mesi - Articoli 7, paragrafo 1, lettera b), e 24 - Requisito delle risorse economiche sufficienti»*

Nella procedura qui segnalata la Corte di giustizia è chiamata a interpretare gli articoli 18 TFUE, 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), e secondo comma, TFUE, degli articoli 1, 20 e 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), degli articoli 4 e 70 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 200, pag. 1), quale modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010 (GU L 338, pag. 35; in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), nonché dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77).

Detta interpretazione viene richiesta alla Corte nell'ambito della procedura disciplinata dall'art. 267 TFUE (rinvio pregiudiziale) nel corso della controversia sorta tra la sig.ra Elisabeta Dano e suo figlio Florin e il Jobcenter Leipzig.

La sig.ra Dano e il figlio sono entrambi cittadini rumeni e vivono nell'appartamento di una sorella della sig.ra Dano, che risiede stabilmente nella città di Lipsia e che provvede al loro sostentamento. La sig.ra Dano ha ottenuto in data 19 luglio 2011, da parte della città di Lipsia, una

carta di soggiorno di validità illimitata (“Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung”), destinata ai cittadini dell’Unione, che fissa come data d’ingresso in territorio tedesco il 27 giugno 2011, ricevendo altresì un duplicato di tale attestazione dalla medesima città. La sig.ra Dano percepisce per il figlio minore prestazioni per i figli a carico (“Kindergeld”), versate dalla cassa per gli assegni familiari di Lipsia a nome dell’Agenzia federale del lavoro per un importo pari a 184 euro mensili, oltre a una somma di 133 euro mensili a titolo di anticipo su pensione alimentare da parte del servizio di assistenza sociale alla gioventù e all’infanzia di Lipsia, sempre a vantaggio del figlio Florin.

La sig.ra Dano non svolge alcuna attività lavorativa in Germania e, nonostante la sua idoneità al lavoro non abbia subito alcuna contestazione, non esistono evidenze che consentano di ritenere che abbia cercato un impiego. La sig.ra Dano ha formulato una prima richiesta al Jobcenter Leipzig in ordine alla concessione di prestazioni assicurative di base in forza del Codice della previdenza sociale tedesco (Sozialgesetzbuch Erstes Buch - SGB). Tale richiesta viene respinta dal Jobcenter Leipzig sulla base dell’art. 7, par. 1, seconda frase, punto 2, del SGB II (“Le prestazioni previste dal presente libro vengono erogate a coloro che [...] abbiano la propria residenza abituale nelle Repubblica federale di Germania (beneficiari abili al lavoro). Sono esclusi [...] gli stranieri il cui diritto di soggiorno sia giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro e i loro familiari”). Tale decisione, essendo rimasta incontestata, è divenuta definitiva.

Altra richiesta viene presentata il 25 gennaio 2012 per ottenere le medesime prestazioni, ancora respinta dal Jobcenter Leipzig il mese successivo; avverso questo diniego la sig.ra Dano presentava opposizione sulla base degli articoli 18 e 45 TFUE, nonché delle sentenze Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08). L’opposizione veniva respinta con decisione in 1 giugno 2012.

Anche avverso questo rigetto la sig.ra Dano propone ricorso al Sozialgericht Leipzig, il quale, ritenendo che il procedimento principale riguardi soggetti che non possono rivendicare il diritto di soggiorno nello Stato ospitante ai sensi della direttiva 2004/38/CE (diritto di soggiornare nel territorio di uno Stato membro per un periodo superiore a tre mesi a condizione di svolgere un’attività lavorativa subordinata o autonoma o di disporre risorse economiche sufficienti per non divenire un onere a carico dell’assistenza sociale dello Stato ospitante) solleva le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l’ambito di applicazione *ratione personae* dell’articolo 4 del regolamento n. 883/2004 ricomprenda i soggetti che non intendono avvalersi di prestazioni previdenziali o a sostegno della famiglia ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento, ma rivendicano una prestazione speciale di carattere non contributivo a norma degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 del regolamento stesso.



2) In caso di soluzione affermativa della prima questione: se l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 osti a che gli Stati membri, al fine di evitare un onere eccessivo in termini di prestazioni sociali non contributive volte a garantire la sussistenza in forza dell'articolo 70 del regolamento [n. 883/2004], escludano del tutto o in parte cittadini dell'Unione indigenti dal beneficio di tali prestazioni, che sono accordate ai propri cittadini che si trovano in una situazione analoga.

3) In caso di soluzione negativa della prima o della seconda questione: se l'articolo 18 TFUE e/o il combinato disposto dell'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), TFUE e dell'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, TFUE, nonché dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 ostino a che gli Stati membri, al fine di evitare un onere eccessivo in termini di prestazioni sociali non contributive volte a garantire la sussistenza in forza dell'articolo 70 del regolamento [n. 883/2004], escludano in tutto o in parte cittadini dell'Unione indigenti dal beneficio di tali prestazioni, che sono accordate ai propri cittadini che si trovano in una situazione analoga.

4) Nel caso in cui, in base alla soluzione apportata alle questioni che precedono, l'esclusione parziale dalle prestazioni volte a garantire la sussistenza risultasse conforme al diritto dell'Unione: se la concessione di prestazioni non contributive volte a garantire la sussistenza possa essere limitata per i cittadini dell'Unione, salvo situazioni di grave emergenza, alla messa a disposizione dei mezzi necessari per il rientro nel paese di origine, o se invece gli articoli 1, 20 e 51 della Carta (...) impongano la concessione di prestazioni più ampie atte a permettere una permanenza duratura».

Dopo una considerazione di carattere generale secondo cui le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 3 par. 3 e 70 del Regolamento 883/2004 (Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166, 30.4.2004), la Corte afferma che lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo di ricerca di un impiego, più lungo dei primi tre mesi di permanenza, né è tenuto a concedere, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, aiuti per il mantenimento agli studi a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi che non mantengano tale status o loro familiari. Poiché la sig.ra Dano risiede in Germania da più di tre mesi, non è alla ricerca di un impiego e non è entrata nel territorio di detto Stato membro per svolgere un'attività lavorativa, non ricade nella sfera di applicazione *ratione personae* dell'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38/CE. Inoltre, poiché per i cittadini dell'Unione economicamente non attivi che risiedono nel territorio di uno Stato

membro da più di tre mesi, figura l'obbligo di disporre di risorse economiche sufficienti, è evidente che **riconoscere che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 posano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con uno degli obiettivi di tale direttiva, che è quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.** Pertanto, conclude la Corte, **nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38.**

La Corte chiarisce altresì, in merito alla determinazione delle prestazioni speciali di carattere contributivo a cui fa riferimento l'art. 70 del Regolamento 883/2004, che **spetta esclusivamente al singolo Stato membro determinare tali condizioni**, non essendo la fissazione delle condizioni e della portata di tali prestazioni un ambito di attuazione del diritto dell'Unione. Per questo motivo, è da escludere la competenza della Corte a rispondere alla quarta questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio.

#### **4. Politica sociale, parità di trattamento in materia di occupazione**

**CORTE DI GIUSTIZIA (GRANDE SEZIONE), 11 NOVEMBRE 2014, CAUSA C – 530/13, LEOPOLD SCHMITZER C. BUNDESMINISTERIN FÜR INNERES**

*«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 2000/78/CE – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Articolo 2, paragrafi 1 e 2, lettera a) – Articolo 6, paragrafo 1 – Discriminazione fondata sull'età – Normativa nazionale che subordina la considerazione, ai fini della determinazione della retribuzione, di periodi di formazione e di servizio svolti prima del compimento del diciottesimo anno di età a un prolungamento dei termini di avanzamento – Giustificazione – Idoneità a realizzare lo scopo perseguito – Facoltà di contestare il prolungamento dei termini di avanzamento.»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata ad interpretare l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché gli articoli 2, 6 paragrafo 1, e 16 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, pag. 16).

La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Schmitzer e la Bundesministerin für Inneres (ministro federale dell'Interno) in merito alla liceità del regime di

retribuzione del pubblico impiego adottato dal legislatore austriaco con la legge federale del 30 agosto 2010. Tale legge di riforma, nell'ottica di porre fine a una discriminazione fondata sull'età, ha introdotto la possibilità di computare ai fini del calcolo della retribuzione i periodi di lavoro svolti antecedentemente al compimento del diciottesimo anno d'età.

Il sig. Schmitzer è dipendente del ministero federale dell'Interno. Il 22 gennaio 2013 ha presentato domanda di revisione della data di riferimento presa in considerazione per il suo avanzamento, affinché venissero computati periodi di formazione e di servizio svolti prima del compimento del diciottesimo anno di età, ai sensi della normativa nazionale vigente.

Con decisione del 28 gennaio 2013 la Bundesministerin für Inneres ha fissato la nuova data di riferimento al 1° luglio 1975. Nella motivazione di tale decisione si precisa che il regime retributivo del sig. Schmitzer è altresì disciplinato dall'articolo 8 del GehG, come modificato dalla legge di riforma, che subordina l'avanzamento al secondo scatto decorsi cinque anni dal primo scatto.

Il 26 febbraio 2013 il sig. Schmitzer ha presentato istanza di rettifica della sua posizione retributiva ai sensi dell'articolo 8 del GehG, nella versione anteriore alla legge di riforma, al fine di beneficiare di un avanzamento di scatto ogni due anni a partire dalla predetta data di riferimento. Vedendosi respinta tale domanda, il sig. Schmitzer ha proposto ricorso contro tale decisione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa). **Detto giudice si chiede se una modifica legislativa che introduce una nuova modalità di determinazione non discriminatoria della data di riferimento da prendere in considerazione per l'avanzamento dei dipendenti pubblici possa nel contempo prevedere un prolungamento della durata dei periodi da svolgere per cambiare scatto.** La Corte amministrativa, in particolare, s'interroga sulla **compatibilità di tale prolungamento con il diritto dell'Unione** in quanto esso concerne unicamente i dipendenti pubblici che chiedano una revisione della data di riferimento presa in considerazione per l'avanzamento di scatto e la posizione retributiva, ad esclusione di coloro che non ne fanno domanda e di coloro per i quali il cambiamento di tale data non è rilevante.

La Corte osserva preliminarmente che, in tale contesto, è opportuno esaminare la questione alla luce della sola direttiva 2000/78. In essa infatti trova espressione concreta, con specifico riferimento alla materia di occupazione e di condizioni di lavoro, il principio di non discriminazione sancito anche dall'art.21 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione.

La Corte, accogliendo l'argomento del giudice del rinvio, considera che con l'adozione dell'articolo 8, paragrafo 1 del GehG, come modificato dalla legge di riforma, il legislatore austriaco ha introdotto una disposizione che continua ad applicare un trattamento diverso tra i dipendenti pubblici sfavoriti dal regime anteriore e quelli che sono stati favoriti da tale regime per quanto riguarda la loro posizione retributiva. Poiché il prolungamento di tre anni del periodo

necessario all'avanzamento dal primo al secondo scatto si applica solo ai dipendenti pubblici che hanno svolto periodi di lavoro prima del compimento del diciottesimo anno di età, la Corte constata che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale comporta una differenza di trattamento direttamente basata sull'età ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78.

Tale differenza di trattamento non appare giustificata. La Corte ritiene che le considerazioni di bilancio adottate dal governo austriaco a sostegno della legge di riforma non siano sufficienti a motivare la misura: benché infatti tali considerazioni possano essere alla base delle scelte di politica sociale di uno Stato membro ed influenzare la natura o l'entità delle misure che questo intende adottare, esse non possono però, di per sé sole, costituire una finalità legittima ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78. Lo stesso dicasi per quanto concerne le ragioni di ordine amministrativo menzionate dal giudice del rinvio.

Sulla base di tali considerazioni la Corte dichiara che **gli articoli 2, paragrafi 1 e 2, lettera a), e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, per porre fine a una discriminazione fondata sull'età, prende in considerazione periodi di formazione e di servizio anteriori al compimento del diciottesimo anno di età ma che, nel contempo, introduce per i soli dipendenti pubblici vittime di tale discriminazione un prolungamento di tre anni del periodo necessario per poter passare dal primo al secondo scatto di ciascuna categoria d'impiego e di ciascuna categoria retributiva.** Ne consegue che un dipendente pubblico che sia stato vittima di una discriminazione fondata sull'età, risultante dalla modalità di fissazione della data di riferimento presa in considerazione per il calcolo del suo avanzamento, deve potersi avvalere dell'articolo 2 di tale direttiva al fine di contestare gli effetti discriminatori del prolungamento dei termini di avanzamento pur avendo ottenuto, a sua richiesta, la revisione di tale data.

## DICEMBRE

### 1. Impugnazione petizione indirizzata al Parlamento europeo. Nozione di “atto impugnabile”

**CORTE DI GIUSTIZIA (GRANDE SEZIONE), SENTENZA 9 DICEMBRE 2014, CAUSA C-261/13, PETER SCHÖNBERGER C. PARLAMENTO EUROPEO**

*«Impugnazione – Petizione indirizzata al Parlamento europeo – Decisione di archiviare la petizione – Ricorso di annullamento – Nozione di “atto impugnabile”»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla richiesta del sig. Schönberger di annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea Schönberger/Parlamento (T-186/11, EU:T:2013:111). Con tale sentenza il Tribunale ha respinto, in quanto irricevibile, il ricorso diretto all’annullamento della decisione del 25 gennaio 2011, con cui la Commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha posto fine all’esame della petizione presentata nell’ottobre 2010 dal medesimo sig. Schönberger.

Con la decisione controversa del gennaio 2011, la Commissione per le petizioni ha informato il ricorrente che la sua petizione era stata dichiarata ricevibile, conformemente al regolamento interno del Parlamento, che sarebbe stata trasmessa al direttore generale responsabile per il personale e che la procedura di petizione era pertanto conclusa.

Il sig. Schönberger ha chiesto l’annullamento della decisione controversa sostenendo che, per quanto la Commissione per le petizioni avesse deciso nel senso della sua ricevibilità, il contenuto della sua petizione non fosse stato adeguatamente esaminato.

Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile, ritenendo che la decisione controversa non potesse costituire un atto in grado di formare oggetto di un ricorso di annullamento. Esso ha considerato che se, da un lato, la decisione di archiviare una petizione in quanto irricevibile incide sul diritto degli interessati di presentarla, lo stesso non si può affermare per la decisione adottata dopo che una petizione è stata dichiarata ricevibile, poiché il seguito da dare ad essa rientra in una valutazione di ordine politico sottratta al sindacato del giudice dell’Unione.

La Corte rileva la correttezza della decisione del tribunale di respingere in quanto irricevibile il ricorso di annullamento del sig. Schönberger.

A tal proposito la Corte ricorda che **il diritto di petizione rientra tra i diritti fondamentali riconosciuti a ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, in quanto garantito dall’articolo 44 della carta dei diritti fondamentali dell’Unione**

**europea** nonchè menzionato dagli articoli 20, paragrafo 2, lettera d) TFUE, 24, secondo comma, TFUE e 227 TFUE.

Esso rappresenta uno strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e costituisce uno dei canali di dialogo diretto tra i cittadini dell'Unione ed i loro rappresentanti.

La natura dei rapporti tra il Parlamento e coloro che gli si rivolgono mediante petizioni è disciplinata agli articoli da 215 a 217 del regolamento interno del Parlamento che, nella versione attualmente in vigore (regolamento del Parlamento europeo, ottava legislatura – luglio 2014, non ancora pubblicata nella GU), sono sostanzialmente identiche alle corrispondenti regole vigenti all'epoca dei fatti all'origine della controversia.

**Risulta da tali disposizioni che, nel caso in cui ritenga che una petizione sia conforme ai requisiti previsti all'articolo 227 TFUE, come nella fattispecie, il Parlamento dispone di un ampio potere discrezionale quanto al seguito da dare ad essa. Ne consegue pertanto, ad avviso della Corte, che una decisione adottata a tal riguardo esuli dal sindacato giurisdizionale, indipendentemente dal contenuto di un siffatto provvedimento.**

Alla luce di quanto precedentemente detto la Corte ritiene, nel caso di specie, che l'impugnazione debba essere respinta.

## **2. Visti, asilo, immigrazione e libera circolazione delle persone**

### **CORTE DI GIUSTIZIA (QUINTA SEZIONE), 11 DICEMBRE 2014, CAUSA C-249/13, *KHALED BOUDJLIDA C. PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES***

*«Rinvio pregiudiziale - Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio di cittadini di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare – Principio del rispetto dei diritti della difesa – Diritto di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione lesiva dei suoi interessi – Decisione di rimpatrio – Diritto di essere ascoltato prima della pronuncia della decisione di rimpatrio – Contenuto di tale diritto.»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 6 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348, pag. 98), nonché il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento.

La domanda è stata presentata nell'ambito della controversia tra il sig. Boudjlida, cittadino algerino il cui soggiorno è irregolare, e il préfet des Pyrénées-Atlantiques (prefetto del dipartimento

Pyrénées-Atlantiques), in merito ad una decisione di quest'ultimo del 15 gennaio 2013, con cui viene intimato al sig. Boudjlida di lasciare il territorio francese entro un termine di 30 giorni.

Il sig. Boudjlida, di nazionalità algerina, è giunto in Francia il 26 settembre 2007 per seguire studi di scuola superiore. Ha soggiornato regolarmente sul territorio francese fino al 31 ottobre 2012, in virtù di un permesso di soggiorno annualmente rinnovato.

Il 7 gennaio 2013, allorché si trovava sul territorio francese in condizione di irregolarità, il sig. Boudjlida ha chiesto la registrazione come auto-imprenditore all'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Unione per la riscossione dei contributi di previdenza sociale e degli assegni familiari).

Presentatosi all'incontro fissato da tale organismo il 15 gennaio 2013, il sig. Boudjlida è stato invitato dai servizi della polizia di frontiera a presentarsi nei loro uffici il giorno stesso o la mattina seguente, affinché potesse essere valutata la regolarità del suo soggiorno.

Il giorno stesso il sig. Boudjlida si è presentato volontariamente a tale convocazione ed è stato ascoltato circa la sua domanda di registrazione come auto-imprenditore, la sua situazione relativa al diritto di soggiorno in Francia, le sue condizioni familiari e la questione relativa ad un suo eventuale consenso a lasciare il territorio francese se la prefettura avesse deciso in tal senso.

A seguito di tale colloquio, il 15 gennaio 2013 il préfet des Pyrénées-Atlantiques ha adottato la decisione impugnata.

Adito con un ricorso per l'annullamento di tale decisione proposto dal sig. Boudjlida, il Tribunal administratif de Pau (Tribunale amministrativo di Pau) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre la questione alla Corte. Il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento debba essere interpretato nel senso che in esso rientra, per un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare e nei confronti del quale debba essere emanata una decisione di rimpatrio, il diritto di essere posto in condizione di analizzare tutti gli elementi a suo carico e sui quali l'autorità nazionale competente intende fondare tale decisione, il diritto di disporre di un sufficiente periodo di riflessione prima di presentare le proprie osservazioni e il diritto di usufruire dell'assistenza di un legale di sua scelta al momento dell'audizione.

La Corte rileva che, per poter rispondere alla questione proposta dal giudice del rinvio, è necessario interpretare il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento, quale applicabile nell'ambito della direttiva 2008/115 e, in particolare, dell'articolo 6 della stessa.

Conformemente alla giurisprudenza pregressa della Corte di Giustizia ed al Diritto dell'Unione, la Corte afferma che tale diritto include, per un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare, **il diritto di manifestare, prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio che lo riguarda, il proprio punto di vista sulla regolarità del suo soggiorno, sull'eventuale**

**applicabilità degli articoli 5 e 6, paragrafi da 2 a 5, di detta direttiva nonché sulle modalità del suo rimpatrio.**

Per contro, il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento, quale applicabile nell'ambito della direttiva 2008/115 e, in particolare, dell'articolo 6 di questa, deve essere interpretato nel senso che esso non impone all'autorità nazionale competente l'obbligo né di avvertire tale cittadino, prima dell'audizione organizzata in vista di detta adozione, del fatto che essa prevede di adottare nei suoi confronti una decisione di rimpatrio, né di comunicargli gli elementi sui quali essa intende fondare la medesima, né di concedergli un periodo di riflessione prima di ricevere le sue osservazioni, qualora il cittadino interessato abbia la possibilità di esprimere, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista sull'irregolarità del suo soggiorno e sui motivi che possano giustificare, in forza del diritto nazionale, che tale autorità si astenga dall'adottare una decisione di rimpatrio.

**Il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento, quale applicabile nell'ambito della direttiva 2008/115 e, in particolare, dell'articolo 6 di questa, deve essere interpretato nel senso che il cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare può ricorrere ad un legale prima dell'adozione da parte dell'autorità amministrativa nazionale competente di una decisione di rimpatrio che lo riguardi, per usufruire dell'assistenza di quest'ultimo durante la sua audizione da parte di detta autorità, purché l'esercizio di tale diritto non pregiudichi il regolare svolgimento della procedura di rimpatrio e non comprometta l'efficace attuazione della direttiva 2008/115.**

Tuttavia, il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento, quale applicabile nell'ambito della direttiva 2008/115 e, in particolare, dell'articolo 6 di questa, deve essere interpretato nel senso che esso non impone agli Stati membri l'obbligo di assumere l'onere della suddetta assistenza nell'ambito del gratuito patrocinio.

### **3. Trattamento dei dati personali**

**CORTE DI GIUSTIZIA (QUARTA SEZIONE), 11 DICEMBRE 2014, CAUSA C-212/13, FRANTIŠEK RYNEŠ C. ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ**

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 95/46/CE – Tutela delle persone fisiche – Trattamento dei dati personali – Nozione di “esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico”»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 3, paragrafo 2, della



direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche, con specifico riguardo al trattamento dei dati personali ed alla libera circolazione degli stessi (GU L 281, pag. 31).

La domanda è stata presentata nel quadro di una controversia tra il sig. Ryneš e l'Úřad pro ochranu osobních údajů («Úřad», Ufficio per la tutela dei dati personali), in merito alla decisione con la quale quest'ultimo ha constatato che il sig. Ryneš aveva commesso diverse infrazioni in materia di tutela dei dati personali.

Nel periodo compreso tra il 5 ottobre 2007 e l'11 aprile 2008, il sig. Ryneš ha installato e utilizzato un sistema di telecamera situato sotto la cornice del tetto della casa della sua famiglia, che filmava l'ingresso della casa, la strada pubblica, nonché l'ingresso della casa situata di fronte.

Il giudice del rinvio rileva che la sola ragione per lo sfruttamento di tale telecamera da parte del sig. Ryneš era la protezione dei beni, della salute e della vita dello stesso e della sua famiglia, che erano stati oggetto in passato di attacchi ed atti di vandalismo da parte di soggetti non identificati.

Nella notte tra il 6 e il 7 ottobre 2007 una finestra della casa del sig. Ryneš è stata infranta dal tiro di un proiettile lanciato con una fionda. Grazie al sistema di videocamera è stato possibile identificare due persone sospette. Le registrazioni sono state consegnate alla polizia ed in seguito utilizzate nell'ambito del procedimento penale instaurato per i medesimi fatti.

Poiché una di queste persone sospette ha chiesto la verifica della legalità del sistema di sorveglianza del sig. Ryneš, l'Úřad, con decisione del 4 agosto 2008, ha ritenuto che quest'ultimo avesse commesso alcune violazioni della legge n. 101/2000 sul trattamento dei dati personali raccolti mediante il sistema di videocamera.

Vedendosi respinto il ricorso proposto avverso tale decisione avanti al Městský soud v Praze (Corte municipale di Praga), il sig. Ryneš ha proposto ricorso per cassazione.

Il Nejvyšší správní soud (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di rivolgersi alla Corte di Giustizia.

Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 95/46 debba essere interpretato nel senso che l'utilizzo di un sistema di videocamera installato da una persona fisica sulla sua abitazione familiare per proteggere i beni, la salute e la vita dei proprietari dell'abitazione, sistema che sorveglia parimenti lo spazio pubblico antistante la casa, costituisca un trattamento dei dati effettuato per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico ai sensi di tale disposizione.

**La Corte afferma che, come si ricava segnatamente dai considerando 15 e 16 della direttiva 95/46, la videosorveglianza rientra, in linea di principio, nella sfera d'applicazione di tale direttiva se e in quanto costituisce un trattamento automatizzato.** Il giudice del rinvio chiede

tuttavia se un siffatto trattamento, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, non sia nondimeno sottratto all'applicazione di tale direttiva in quanto sarebbe effettuato «per l'esercizio di attività a carattere *esclusivamente* personale o domestico», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, di detta direttiva.

**A questo proposito la Corte rileva che la tutela del diritto fondamentale alla vita privata, garantito dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, impone che le deroghe alla tutela dei dati personali e le limitazioni di queste ultime avvengano nei limiti dello stretto necessario.** Pertanto la deroga prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, di tale direttiva dev'essere interpretata in senso restrittivo. Quest'interpretazione restrittiva trova il suo fondamento, a parere della Corte, anche nel dettato stesso di tale disposizione, che sottrae all'applicazione della direttiva 95/46 il trattamento dei dati effettuato per l'esercizio di attività non semplicemente personali o domestiche, bensì *esclusivamente* personali o domestiche. Alla luce delle precedenti considerazioni, la Corte ritiene che **l'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali ed alla libera circolazione di tali dati, dev'essere interpretato nel senso che l'utilizzo di un sistema di videocamera, che porta a una registrazione video delle persone immagazzinata in un dispositivo di registrazione continua quale un disco duro, installato da una persona fisica sulla sua abitazione familiare per proteggere i beni, la salute e la vita dei proprietari dell'abitazione, sistema che sorveglia parimenti lo spazio pubblico, non costituisce un trattamento dei dati effettuato per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico, ai sensi di tale disposizione.**

#### 4. Norme minime sul riconoscimento della protezione sussidiaria

**CORTE DI GIUSTIZIA (GRANDE SEZIONE), 18 DICEMBRE 2014, CAUSA C-562/13, CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE D'OTTIGNIES-LOUVAIN-LA-NEUVE C. MOUSSA ABDIDA**

*«Rinvio pregiudiziale – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 19, paragrafo 2, e 47 – Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Persona ammissibile alla protezione sussidiaria – Articolo 15, lettera b) – Tortura o trattamenti o sanzioni inumani o degradanti ai danni del richiedente nel suo paese di origine – Articolo 3 – Disposizioni più favorevoli – Richiedente affetto da una grave malattia – Assenza di una terapia adeguata nel paese di origine – Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Articolo 13 – Ricorso giurisdizionale con effetto sospensivo – Articolo 14 – Garanzie in attesa del rimpatrio – Necessità primarie»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata ad interpretare la direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU L 31, pag. 18), la 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 e norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12), la direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU L 326, pag. 13), nonché gli articoli da 1 a 4, 19, paragrafo 2, 20, 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Centre public d'action sociale d'Ottignies- Louvain-la-Neuve («CPAS») e il sig. Abdida, cittadino del Niger, in merito alla decisione di revoca dell'assistenza sociale adottata da tale organismo nei suoi confronti.

Il 15 aprile 2009 il sig. Abdida, che soffre di una malattia particolarmente grave, ha presentato una domanda di permesso di soggiorno per motivi di salute a norma dell'articolo 9 *ter* della legge del 15 dicembre 1980. Per effetto di tale domanda, dichiarata ricevibile il 4 dicembre 2009, il sig. Abdida ha beneficiato dell'assistenza sociale a carico del CPAS. Tale assistenza è stata poi revocata dal CPAS il 13 luglio 2011, in seguito alla decisione del 6 giugno 2011 che negava il permesso di soggiorno.

Il 7 luglio 2011 il sig. Abdida ha proposto un ricorso contro la decisione di diniego di soggiorno dinanzi alla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, ed un ulteriore ricorso dinanzi al

Tribunale del lavoro di Nivelles, contestando la decisione del CPAS di revoca dell'assistenza sociale. A seguito dell'accoglimento di tale ultimo ricorso

il CPAS ha interposto appello dinanzi alla Corte del lavoro di Bruxelles, la quale ha deciso di sospendere il procedimento e di rivolgersi alla Corte di Giustizia.

La Corte ha preliminarmente constatato che le direttive n. 83/2004, 85/2005 e 9/2003, indicate dal giudice del rinvio nel proporre le suddette questioni di interpretazione, non possono essere utili per definire la controversia di cui è investito. Essa viceversa ritiene di dover affrontare la questione alla luce della direttiva 2008/115, che agli articoli 13 e 14 prevede norme relative ai mezzi di ricorso disponibili contro le decisioni di rimpatrio e alle garanzie offerte ai cittadini che sono stati oggetto di una decisione siffatta in attesa del rimpatrio.

In particolare, la Corte rileva che la predetta direttiva non impone che il ricorso previsto dall'articolo 13, paragrafo 1, della stessa abbia necessariamente un effetto sospensivo.

Tuttavia, le caratteristiche di tale ricorso devono essere determinate conformemente all'articolo 47 della Carta, ai sensi del quale ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo.

**La Corte rileva inoltre, a tal proposito, che l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta precisa che nessuno può essere allontanato verso uno Stato in cui esiste un serio rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti. Tale disposizione deve essere interpretata alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, di cui va tenuto conto in applicazione dell'articolo 52, paragrafo 3, della medesima Carta.**

Dall'analisi di tale giurisprudenza emerge che, sebbene gli stranieri destinatari di una decisione che consente il loro allontanamento non possano in linea di principio rivendicare il diritto di rimanere nel territorio di uno Stato al fine di continuare a beneficiare dell'assistenza e delle prestazioni mediche sociali o di altro tipo da esso fornite, la decisione di allontanare uno straniero affetto da una malattia fisica o psichica grave verso un paese in cui i mezzi per la cura di tale malattia sono inferiori a quelli disponibili in detto Stato può far sorgere una questione alla luce dell'articolo 3 della CEDU, *in casi del tutto eccezionali*, quando le ragioni umanitarie che depongono contro tale allontanamento sono imperative.

**Dalle considerazioni che precedono la Corte rileva che gli articoli 5 e 13 della direttiva 2008/115, letti alla luce degli articoli 19, paragrafo 2, e 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che non prevede un ricorso con effetto sospensivo contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione può esporre il cittadino**

**interessato di paese terzo a un rischio serio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute.**

Per quanto concerne, in secondo luogo, la presa in carico delle necessità primarie di un cittadino di paese terzo in una situazione come quella di cui al procedimento principale, la Corte afferma che, sebbene dal considerando 12 della direttiva 2008/115 emerga che le condizioni basilari per il sostentamento dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ma che non è ancora possibile allontanare dovrebbero essere definite conformemente alla legislazione nazionale, resta il fatto che tale legislazione dev'essere compatibile con gli obblighi derivanti dalla predetta direttiva.

Orbene, l'articolo 14 della richiamata direttiva prevede alcune garanzie in attesa del rimpatrio, in particolare durante i periodi per i quali l'allontanamento è stato rinviato conformemente all'articolo 9 della medesima direttiva. Spetta tuttavia agli Stati membri stabilire la forma che deve rivestire tale presa in carico delle esigenze basilari del cittadino interessato di un paese terzo.

**La Corte rileva pertanto che l'articolo 14, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2008/115 dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che non prevede la presa in carico, per quanto possibile, delle necessità primarie di un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia, al fine di garantire che le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie possano effettivamente essere forniti nel periodo durante il quale lo Stato membro di cui trattasi è tenuto a rinviare l'allontanamento di tale cittadino di paese terzo in seguito alla proposizione di un ricorso contro una decisione di rimpatrio adottata nei suoi confronti.**

**CORTE DI GIUSTIZIA (GRANDE SEZIONE), 18 DICEMBRE 2014, CAUSA C-542/13, MOHAMED M'BODJ C. STATO BELGA**

*«Rinvio pregiudiziale - Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Articolo 19, paragrafo 2 - Direttiva 2004/83/CE - Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria - Persona ammissibile alla protezione sussidiaria - Articolo 15, lettera b) - Tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine - Articolo 3 - Disposizioni più favorevoli - Richiedente affetto da una grave malattia - Assenza di una terapia adeguata nel suo paese di origine - Articolo 28 - Assistenza sociale - Articolo 29 - Assistenza sanitaria»*

Nella procedura qui segnalata la domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 2, lettere e) e f), 15, 18, 20, paragrafo 3, 28 e 29 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). Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. M'Bodj, cittadino mauritano, e lo Stato belga, in merito al rigetto da parte del Service public fédéral Sécurité sociale (Servizio pubblico federale Sicurezza sociale) della sua domanda diretta ad ottenere assegni sostitutivi dei redditi e assegni integrativi.

Il sig. M'Bodj è arrivato in Belgio il 3 gennaio 2006. Egli ha presentato una domanda di asilo, successivamente una domanda di permesso di soggiorno per motivi di salute, entrambe respinte, ed ha proposto, infruttuosamente, vari ricorsi contro le decisioni di rigetto di tali domande. Il 27 marzo 2008, il sig. M'Bodj ha proposto, ai sensi dell'articolo 9 ter della legge del 15 dicembre 1980, una nuova domanda di permesso di soggiorno per motivi di salute, motivata dai postumi gravi di cui avrebbe sofferto in seguito ad un'aggressione di cui sarebbe stato vittima in Belgio. Tale domanda è stata dichiarata ricevibile il 19 settembre 2008, il che ha comportato l'iscrizione dell'interessato nel registro degli stranieri.

In seguito al rilascio di un'attestazione generale che ha riconosciuto una riduzione di capacità di guadagno e una perdita di autonomia, il 21 aprile 2009 il sig. M'Bodj ha proposto una domanda di assegni sostitutivi dei redditi e di assegni integrativi. Il 5 ottobre 2009, tale domanda è stata respinta dal Service public fédéral Sécurité sociale con la motivazione che il sig. M'Bodj non soddisfaceva i requisiti di cittadinanza previsti all'articolo 4, paragrafo 1, della legge del 27 febbraio 1987. Peraltro, tale organismo ha rilevato che il sig. M'Bodj era iscritto al registro degli stranieri e che non aveva, quindi, il diritto di stabilirsi in Belgio. Il 31 dicembre 2009 il sig. M'Bodj ha proposto ricorso contro la decisione di rigetto della predetta domanda dinanzi al Tribunal du travail de Liège (Tribunale del lavoro di Liegi). Indipendentemente dalla proposizione di tale ricorso, il 17 maggio 2010 il sig. M'Bodj è stato autorizzato a soggiornare a tempo indeterminato in Belgio, a causa del suo stato di salute. Con sentenza dell'8 novembre 2012, il Tribunal du travail de Liège ha deciso di sottoporre alla Cour constitutionnelle (Corte costituzionale) una questione pregiudiziale diretta, in sostanza, a determinare se l'articolo 4 della legge del 27 febbraio 1987 violi determinate disposizioni della Costituzione belga, lette congiuntamente all'articolo 28, paragrafo 2, della direttiva 2004/83, in quanto esso esclude l'attribuzione di assegni ai disabili che soggiornano in Belgio a norma dell'articolo 9 *ter* della legge del 15 dicembre 1980 e che beneficiano a tale titolo dello status di protezione internazionale, previsto da tale direttiva, mentre esso consente il versamento di tali assegni ai rifugiati, che, secondo tale giudice, beneficiano di tale medesima protezione internazionale. Nella sua decisione di rinvio, la Cour constitutionnelle ha dichiarato che, sebbene essa si sia già pronunciata su una questione pregiudiziale vertente su tale disparità di

trattamento tra queste due categorie di stranieri, detta questione non l'aveva invitata a prendere in considerazione la direttiva 2004/83.

Con la prima questione sottoposta alla Corte di Giustizia, il giudice del rinvio (la Corte costituzionale belga, per l'appunto) chiede, in sostanza, se gli articoli 28 e 29 della direttiva 2004/83, letti congiuntamente ai suoi articoli 2, lettera e), 3, 15 e 18, debbano essere interpretati nel senso che uno Stato membro è tenuto a concedere l'assistenza sociale e l'assistenza sanitaria, previste da tali articoli, ad un cittadino di paese terzo che sia autorizzato a soggiornare nel territorio di tale Stato membro, ai sensi di una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale prevede che sia autorizzato il soggiorno, nel predetto Stato membro, dello straniero affetto da una malattia che comporti un rischio effettivo per la vita o l'integrità fisica o un rischio effettivo di trattamenti inumani o degradanti, qualora non vi sia alcuna terapia adeguata nel paese d'origine di tale straniero o nel paese terzo in cui risiedeva in precedenza.

Dagli articoli 28 e 29 della direttiva 2004/83 risulta che essi si applicano ai beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria. La Corte rileva come, da un lato, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non disciplini il permesso di soggiorno di cittadini di paesi terzi che abbiano il timore fondato di essere perseguitati, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2004/83, e, dall'altro, che essa non ha ad oggetto il riconoscimento dello status di rifugiato ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è autorizzato in base alla medesima direttiva. Ne consegue che il Regno del Belgio sarebbe tenuto, in applicazione degli articoli 28 e 29 di tale direttiva, a erogare le prestazioni contemplate da tali articoli ai cittadini di paesi terzi autorizzati a soggiornare in Belgio a titolo della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale solo se si dovesse considerare che il loro permesso di soggiorno implica il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria. Ai sensi dell'articolo 18 della predetta direttiva, gli Stati membri riconoscono tale status al cittadino di paese terzo che può essere considerato persona ammissibile alla protezione sussidiaria.

A tal proposito, la Corte ricorda che i tre tipi di danno grave definiti all'articolo 15 della direttiva 2004/83 costituiscono le condizioni che devono essere soddisfatte affinché una persona possa essere considerata ammissibile alla protezione sussidiaria, qualora sussistano, conformemente all'articolo 2, lettera e), di tale direttiva, gravi e comprovati motivi di ritenere che il richiedente incorra in un rischio effettivo di subire un tale danno nel caso di rientro nel paese di origine (sentenze Elgafaji, C-465/07, punto 31, e Diakité, C-285/12, punto 18). **I rischi di deterioramento dello stato di salute di un cittadino di paese terzo che non derivino da una privazione di assistenza sanitaria inflittagli intenzionalmente, contro i quali la normativa nazionale di cui trattasi nel**

**procedimento principale fornisce una protezione, non rientrano nell'articolo 15, lettere a) e c), della predetta direttiva, poiché i danni definiti in tali disposizioni sono, rispettivamente, la condanna a morte o l'esecuzione e la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.** L'articolo 15, lettera b), della **direttiva 2004/83 definisce come danno grave quello provocato dall'inflizione a un cittadino di paese terzo, nel suo paese d'origine, della tortura o di altra forma di pena o trattamento inumano o degradante.** Risulta chiaramente da tale disposizione che essa è applicabile solo al trattamento inumano o degradante inflitto al richiedente nel suo paese di origine. Ne consegue che il legislatore dell'Unione ha previsto il riconoscimento del beneficio della protezione sussidiaria solo quando tale trattamento abbia luogo nel paese d'origine del richiedente.

L'articolo 6 della direttiva 2004/83 contiene un elenco dei responsabili del danno grave, il che corrobora l'idea secondo cui siffatto danno deve essere costituito dal comportamento di un terzo e che esso non può, quindi, derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine, non potendosi interpretare il rischio di deterioramento dello stato di salute di un cittadino di paese terzo come dovuto all'assenza di terapie adeguate nel suo paese di origine, senza che sia in discussione una privazione di assistenza sanitaria inflittagli intenzionalmente, poiché questo non basta a implicare il riconoscimento a quest'ultimo del beneficio della protezione sussidiaria.

In proposito si rileva che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che, se è vero che i cittadini non nazionali colpiti da una decisione che ne consente l'allontanamento non possono in linea di principio rivendicare un diritto a rimanere nel territorio di uno Stato al fine di continuare a beneficiare dell'assistenza e dei servizi socio-sanitari o di altro tipo forniti da tale Stato, la decisione di allontanare uno straniero affetto da una malattia fisica o mentale grave verso un paese in cui i mezzi per curare tale malattia sono inferiori a quelli disponibili nel predetto Stato è idonea a sollevare una questione sotto il profilo dell'articolo 3 della CEDU, in casi del tutto eccezionali, in cui le considerazioni umanitarie che depongono contro il predetto allontanamento sono assolutamente inoppugnabili (v., in particolare, Corte EDU, sentenza N. c. Regno Unito del 27 maggio 2008, § 42).

Alla luce delle suesposte considerazioni, l'articolo 15, lettera b), della direttiva 2004/83 deve essere interpretato nel senso che il danno grave da esso definito non ricomprende una situazione in cui il trattamento inumano o degradante, come contemplato dalla normativa di cui trattasi nel procedimento principale, che un richiedente affetto da una grave malattia potrebbe subire in caso di ritorno nel suo paese d'origine, sia dovuto all'assenza di terapie adeguate in tale paese, senza che



sia in discussione una privazione di assistenza sanitaria inflitta intenzionalmente a tale richiedente. Tuttavia, l'articolo 3 di tale direttiva consente agli Stati membri di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione, segnatamente, dei soggetti che possono essere considerati ammissibili alla protezione sussidiaria, purché, tuttavia, tali norme siano compatibili con la predetta direttiva (v., in tal senso, sentenza B e D, C-57/09 e C-101/09).

**Pertanto, la riserva che compare all'articolo 3 della direttiva 2004/83 osta a che uno Stato membro adotti o mantenga in vigore disposizioni che concedono lo status di persona ammissibile alla protezione sussidiaria previsto da quest'ultima ad un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia, in ragione del rischio di deterioramento del suo stato di salute dovuto all'assenza di terapie adeguate nel paese d'origine, in quanto siffatte disposizioni non sono compatibili con tale direttiva.**

Infatti, alla luce delle considerazioni di cui ai punti da 35 a 37 della presente sentenza, contrasterebbe con il sistema generale e con gli obiettivi della direttiva 2004/83 la concessione degli status da essa previsti a cittadini di paesi terzi che si trovino in situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale.

Il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di tale status di protezione nazionale, per ragioni diverse dalla necessità di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), di tale direttiva, vale a dire a titolo discrezionale e per ragioni caritatevoli o umanitarie, non rientra d'altronde, come indica il considerando 9 della predetta direttiva, nell'ambito di applicazione di quest'ultima (sentenza B e D, punto 118).

Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che **gli articoli 28 e 29 della direttiva 2004/83, letti congiuntamente ai suoi articoli 2, lettera e), 3, 15 e 18, devono essere interpretati nel senso che uno Stato membro non è tenuto a concedere l'assistenza sociale e l'assistenza sanitaria previste da tali articoli ad un cittadino di paese terzo autorizzato a soggiornare nel territorio di tale Stato membro in base ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale prevede che in detto Stato membro sia autorizzato il soggiorno dello straniero affetto da una malattia che comporti un rischio effettivo per la vita o l'integrità fisica o un rischio effettivo di trattamenti inumani o degradanti, qualora non esista alcuna terapia adeguata nel paese d'origine di tale straniero o nel paese terzo in cui egli risiedeva in precedenza, senza che sia in discussione una privazione di assistenza sanitaria inflitta intenzionalmente al predetto straniero in tale paese.**

## 5. Evasione fiscale

**CORTE DI GIUSTIZIA (PRIMA SEZIONE), 18 DICEMBRE 2014, CAUSE RIUNITE C-131/13, C-163/13 E C-164/13, STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN CONTRO SCHOENIMPORT «ITALMODA» MARIANO PREVITI VOF (C-131/13), E TURBU.COM BV (C-163/13), TURBU.COM MOBILE PHONE'S BV (C-164/13) CONTRO STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

*«Rinvii pregiudiziali – IVA – Sesta direttiva – Regime transitorio degli scambi tra gli Stati membri – Beni spediti o trasportati all'interno della Comunità – Evasione commessa nello Stato membro d'arrivo – Presa in considerazione della frode nello Stato membro di spedizione – Diniego del beneficio dei diritti a detrazione, a esenzione o a rimborso – Assenza di disposizioni di diritto nazionale»*

Nella procedura qui segnalata le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 17, paragrafi 2 e 3, nonché 28 *ter*, parte A, paragrafo 2, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1), come modificata dalla direttiva 95/7/CE del Consiglio, del 10 aprile 1995 (GU L 102, pag. 18; in prosieguo: la «sesta direttiva»). Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie che vedono contrapposti, rispettivamente, da una parte, lo Staatssecretaris van Financiën (in prosieguo: lo «Staatssecretaris») alla Schoenimport «Italmoda» Mariano Previti vof (in prosieguo: l'«Italmoda») e, dall'altra, la Turbu.com BV (in prosieguo: la «Turbu.com») nonché la Turbu.com Mobile Phone's BV (in prosieguo: la «TMP») allo Staatssecretaris in merito a un rifiuto di esenzione, di detrazione o di rimborso dell'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: l'«IVA») opposto a tali società a motivo della partecipazione a una frode in materia di IVA.

Nella causa 131/13, l'Italmoda, società di diritto olandese, esercita la sua attività nel settore del commercio delle calzature. All'epoca dei fatti nel procedimento principale, vale a dire tra il 1999 e il 2000, essa ha effettuato anche operazioni riguardanti materiale informatico. Detto materiale, acquistato dall'Italmoda nei Paesi Bassi e in Germania, è stato venduto e consegnato a clienti assoggettati all'IVA in Italia. I beni provenienti dalla Germania sono stati acquistati dall'Italmoda con il numero di identificazione IVA olandese di tale società, trattandosi di acquisti soggetti all'IVA dello Stato membro che ha attribuito il numero di identificazione IVA, ai sensi dell'articolo 28 *ter*, parte A, paragrafo 2, della sesta direttiva, ma tali beni sono stati trasportati direttamente dalla Germania in Italia. Per quanto riguarda i beni acquistati nei Paesi Bassi, l'Italmoda ha effettuato tutte le dichiarazioni richieste e ha detratto l'imposta pagata a monte sulle sue dichiarazioni

IVA. Per quanto attiene, invece, ai beni provenienti dalla Germania, l'Italmoda non ha dichiarato né la cessione intracomunitaria in tale Stato membro né l'acquisto intracomunitario nei Paesi Bassi, benché tale operazione fosse stata esentata in Germania. In Italia, nessuno di tali acquisti intracomunitari è stato dichiarato dagli acquirenti interessati e l'IVA non è stata versata. Le autorità fiscali italiane hanno negato il diritto a detrazione a favore dei suddetti acquirenti e hanno provveduto alla riscossione dell'imposta dovuta. Le autorità fiscali olandesi, ritenendo che l'Italmoda avesse partecipato consapevolmente a una frode destinata a evadere l'IVA in Italia, le hanno negato il diritto all'esenzione per cessioni intracomunitarie effettuate in tale Stato membro, il diritto alla detrazione dell'imposta pagata a monte nonché il diritto al rimborso dell'imposta versata per merci provenienti dalla Germania e hanno quindi emesso tre avvisi di rettifica a carico dell'Italmoda. Il ricorso proposto dall'Italmoda contro tali avvisi di rettifica è stato accolto in primo grado dal Rechtbank te Haarlem (Tribunale di Haarlem), che ha chiesto alle autorità fiscali di pronunciarsi nuovamente sulla controversia. In seguito a appello proposto avverso tale sentenza dinanzi al Gerechtshof te Amsterdam (Corte d'Appello di Amsterdam), detto giudice, con sentenza del 12 maggio 2011, ha annullato la sentenza del Rechtbank te Haarlem nonché gli avvisi di rettifica controversi, dichiarando che, nella fattispecie, non era giustificato derogare alla disciplina ordinaria dell'imposizione dell'IVA e rifiutare di applicare l'esenzione o il diritto a detrazione dell'IVA. A tale riguardo, il Gerechtshof te Amsterdam ha tenuto conto, in particolare, del fatto che la frode aveva avuto luogo non già nei Paesi Bassi, bensì in Italia, e che l'Italmoda aveva, nel primo di tali Stati membri, rispettato tutte le condizioni legali formali relative all'applicazione dell'esenzione. Lo Staatssecretaris van Financiën ha adito lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema) con ricorso per cassazione avverso tale sentenza. Detto giudice rileva, in particolare, che, durante il periodo rilevante nella fattispecie, l'applicazione dell'esenzione o del diritto a detrazione non era subordinata, nel diritto olandese, alla condizione che il soggetto passivo non avesse partecipato consapevolmente a una frode relativa all'IVA o a un'operazione di elusione fiscale. Si porrebbe così la questione se la partecipazione consapevole a una siffatta frode osti al diritto al rimborso dell'IVA, malgrado l'assenza di disposizioni in tal senso nel diritto nazionale.

Nella causa C-163/13, la Turbu.com, società di diritto olandese, esercita un'attività di commercio all'ingrosso di materiale informatico e di telecomunicazioni, nonché di programmi informatici. Durante il periodo compreso tra agosto e dicembre 2001, la Turbu.com ha effettuato talune cessioni intracomunitarie di telefoni cellulari, applicando l'esenzione prevista a tale riguardo e detraendo l'IVA pagata a monte. In seguito a un'indagine dei servizi di investigazione tributaria, le autorità fiscali olandesi hanno considerato che la Turbu.com avesse erroneamente ritenuto che dette cessioni beneficiassero dell'esenzione dall'IVA e le hanno inviato un avviso di rettifica. Sono

stati peraltro avviati procedimenti penali nei confronti, in particolare, del direttore della Turbu.com, per frode in materia di IVA, i quali hanno portato alla condanna, nel corso del 2005, di quest'ultimo per falso in bilancio e presentazione di una dichiarazione dei redditi incompleta e inesatta. Riguardo all'avviso di rettifica inviato alla Turbu.com, esso è stato, in seguito a ricorsi presentati da tale società, confermato in primo grado dal Rechtbank te Breda (Tribunale di Breda) e, successivamente, in appello, dal Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (Corte d'Appello di Hertogenbosch), con una sentenza del 25 febbraio 2011. In tale sentenza, quest'ultimo giudice ha ritenuto plausibile che le cessioni di cui trattasi non siano, in realtà, cessioni intracomunitarie e che la Turbu.com abbia volontariamente e consapevolmente partecipato a un'evasione dell'IVA. La Turbu.com ha adito lo Hoge Raad der Nederlanden con un ricorso in cassazione avverso detta sentenza. Tale giudice indica, in particolare, che nell'ipotesi in cui fosse accertato, dopo il rinvio al giudice d'appello, che le cessioni di cui trattasi facevano parte di una serie di operazioni volte ad eludere le norme in materia di IVA e che la Turbu.com ne era a conoscenza o avrebbe dovuto esserlo, si porrebbero questioni sull'interpretazione del diritto dell'Unione. A tale riguardo, esso si chiede, in particolare, se il beneficio dell'esenzione dall'IVA debba essere negato in caso di evasione dell'IVA, anche se il diritto nazionale non contiene una previsione normativa in tal senso.

Nella causa C-164/13 la TMP, società di diritto olandese, esercita la sua attività nel settore del commercio dei telefoni cellulari. Nel corso del mese di luglio 2003, essa ha effettuato cessioni intracomunitarie di telefoni cellulari, applicando l'esenzione prevista a tale riguardo e chiedendo a imprese con sede nel territorio olandese il rimborso dell'IVA pagata a monte per l'acquisto degli stessi telefoni. Le autorità fiscali olandesi, dopo aver accertato diverse irregolarità nelle dichiarazioni effettuate dalla TMP sia riguardo alle operazioni realizzate a monte sia riguardo alle suddette cessioni intracomunitarie, hanno negato il rimborso richiesto. La decisione che ha opposto tale diniego di rimborso alla TMP è stata annullata dal Rechtbank te Breda, con una sentenza che è stata a sua volta annullata dal Gerechtshof te's-Hertogenbosch con sentenza del 25 febbraio 2011. In tale sentenza, quest'ultimo giudice ha ritenuto che la TMP non potesse detrarre l'IVA pagata a monte, essenzialmente sulla base del rilievo che tale società sapeva o avrebbe dovuto sapere di trovarsi in presenza di un'operazione di evasione dell'IVA. La TMP ha adito lo Hoge Raad der Nederlanden con un ricorso per cassazione avverso detta sentenza. Tale giudice indica, in particolare, che, nell'ipotesi in cui fosse accertato, dopo il rinvio al giudice d'appello, che le cessioni di cui trattasi facevano parte di una serie di operazioni volte ad eludere le norme in materia di IVA e che la TMP ne era a conoscenza o avrebbe dovuto esserlo, si porrebbero questioni sull'interpretazione del diritto dell'Unione. A tale riguardo, esso osserva, in particolare, che, durante l'esercizio in questione, la normativa olandese non subordinava il diritto a detrazione

dell'IVA alla condizione che il soggetto passivo non fosse stato consapevolmente coinvolto in un'operazione di elusione fiscale o di evasione dell'IVA.

La Corte dichiara ricevibile le sole questioni pregiudiziali sollevate nella causa 131/13, in virtù della rilevanza delle questioni medesime, ritenendo irricevibili, al contrario, le questioni pregiudiziali avanzate nelle cause 163/13 e 164/13 in quanto ipotetiche rispetto ai procedimenti principali, poiché pur non avendo lo Hoge Raad der Nederlanden accertato l'esistenza di un'evasione dell'IVA nelle transazioni oggetto di tali procedimenti, le questioni pregiudiziali presuppongono proprio l'esistenza di tale evasione.

Con la prima questione sollevata per l'appunto nel corso della causa 131/13, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se spetti alle autorità e ai giudici nazionali opporre a un soggetto passivo, che sapeva o avrebbe dovuto sapere di partecipare, nell'ambito di cessioni intracomunitarie, a un'operazione che si iscriveva in un'evasione dell'IVA, il diniego del beneficio del diritto a detrazione dell'IVA pagata a monte, in forza dell'articolo 17, paragrafo 3, della sesta direttiva, del diritto a esenzione, previsto dall'articolo 28 quater, parte A, lettera a), di tale direttiva, nonché del diritto a rimborso dell'IVA, in forza dell'articolo 28 ter, parte A, paragrafo 2, della medesima, nell'ipotesi in cui il diritto nazionale non contempli alcuna disposizione che preveda un siffatto rifiuto.

La Corte ha più volte sottolineato che i singoli non possono avvalersi fraudolentemente o abusivamente delle norme del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze Kittel e Recolta Recycling, punto 54; Fini H, C-32/03, punto 32, e Maks Pen, C-18/13, punto 26). Da ciò la Corte ha desunto, in primo luogo, nell'ambito di una giurisprudenza costante vertente sul diritto a detrazione dell'IVA previsto dalla sesta direttiva, che **spetta alle autorità e ai giudici nazionali negare il beneficio di tale diritto se è dimostrato, alla luce di elementi oggettivi, che quest'ultimo è invocato fraudolentemente o abusivamente**. In secondo luogo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che tale conseguenza di un abuso o di una frode si ripercuote, in linea di principio, anche sul beneficio del diritto all'esenzione per una cessione intracomunitaria (v., in tal senso, sentenze R., C-285/09, punto 55, e Mecsek-Gabona, C-273/11, punto 54). In terzo luogo, nei limiti in cui un diniego eventuale del beneficio di un diritto derivante dalla sesta direttiva riflette il principio generale secondo il quale nessuno può beneficiare abusivamente o fraudolentemente dei diritti derivanti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, un siffatto diniego spetta, in generale, alle autorità e ai giudici nazionali, qualunque sia il diritto in materia di IVA interessato dalla frode, ivi compreso, pertanto, il diritto a rimborso dell'IVA.

**Spetta perciò, in linea di principio, alle autorità e ai giudici nazionali negare il beneficio di diritti previsti dalla sesta direttiva, invocati fraudolentemente o abusivamente,**

**indipendentemente dal fatto che si tratti dei diritti a detrazione, a esenzione o a rimborso dell'IVA riguardante una cessione intracomunitaria, come quelli in esame nel procedimento principale, non solo quando l'evasione sia commessa dallo stesso soggetto passivo, ma anche quando tale soggetto sapeva o avrebbe dovuto sapere di partecipare a un'operazione a ciò finalizzata, anche se commessa da un fornitore o da un altro operatore intervenuto a monte o a valle della catena di cessione.** Poiché spetta al giudice nazionale interpretare il diritto nazionale quanto più possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione, così da realizzare il risultato perseguito da quest'ultima, circostanza che esige che esso faccia tutto quanto gli compete prendendo in considerazione il diritto interno nel suo complesso e applicando i suoi stessi criteri ermeneutici, spetta al medesimo giudice del rinvio accertare se nel diritto olandese esistano norme di diritto che vietino l'abuso del diritto ovvero se esistano altre disposizioni sull'evasione o sull'elusione fiscale che possano essere interpretate conformemente ai criteri del diritto dell'Unione in materia di lotta contro l'evasione fiscale.

Il diniego al beneficio di un diritto risponde al principio secondo il quale nessuno può avvalersi fraudolentemente o abusivamente delle norme del diritto dell'Unione, la cui applicazione non può essere estesa sino a comprendere pratiche abusive, o fraudolente. Pertanto, un soggetto passivo che ha creato le condizioni relative all'ottenimento di un diritto esclusivamente tramite la partecipazione a operazioni fraudolente non può manifestamente avvalersi dei principi di tutela del legittimo affidamento o di certezza del diritto al fine di opporsi al diniego della concessione del diritto di cui trattasi.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la Corte risponde alla prima questione dichiarando che **la sesta direttiva deve essere interpretata nel senso che spetta alle autorità e ai giudici nazionali opporre a un soggetto passivo, nell'ambito di una cessione intracomunitaria, il diniego del beneficio dei diritti a detrazione, a esenzione o a rimborso dell'IVA, anche in assenza di disposizioni di diritto nazionale che prevedano un siffatto diniego, se è dimostrato, alla luce di elementi oggettivi, che tale soggetto passivo sapeva o avrebbe dovuto sapere di partecipare, tramite l'operazione invocata a fondamento del diritto di cui trattasi, a un'evasione dell'IVA commessa nell'ambito di una catena di cessioni.**

Con la sua seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio interroga la Corte, in sostanza, sulla rilevanza, per quanto riguarda l'obbligo eventuale di negare i diritti a detrazione, a esenzione o a rimborso dell'IVA, come descritto nell'ambito della prima questione pregiudiziale, di circostanze secondo le quali, da un lato, l'evasione dell'IVA è stata commessa in uno Stato membro diverso da quello in cui il beneficio di tali diversi diritti è stato richiesto e, dall'altro, il soggetto passivo

interessato ha, in quest'ultimo Stato membro, rispettato le condizioni formali previste dalla normativa nazionale per beneficiare di tali diritti.

Il principio secondo cui il comportamento fraudolento è riconosciuto anche in capo al soggetto che conosceva o avrebbe dovuto conoscere la natura evasiva dell'attività posta in essere, vale anche laddove la catena di cessioni rientranti in una frode si estende a due o a più Stati membri o che l'operazione tramite la quale l'evasione dell'IVA è stata commessa ha avuto luogo in uno Stato membro diverso da quello in cui il soggetto passivo coinvolto nella realizzazione fraudolenta delle transazioni di cui trattasi cerca indebitamente di beneficiare di un diritto derivante dalla sesta direttiva.

Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che **la sesta direttiva deve essere interpretata nel senso che un soggetto passivo, che sapeva o avrebbe dovuto sapere di partecipare, tramite l'operazione invocata a fondamento dei diritti a detrazione, a esenzione o a rimborso dell'IVA, a un'evasione dell'IVA commessa nell'ambito di una catena di cessioni, può vedersi rifiutare il beneficio di tali diritti, nonostante il fatto che detta evasione sia stata commessa in uno Stato membro diverso da quello in cui tale beneficio è stato richiesto e che lo stesso soggetto passivo abbia, in quest'ultimo Stato membro, rispettato le condizioni formali previste dalla normativa nazionale per poter beneficiare di tali diritti.**

Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, la Corte dichiara che non occorre rispondere alla terza questione, la quale è stata sollevata unicamente nell'ipotesi di una risposta negativa a tale prima questione.

## **6. Politica sociale/Licenziamenti**

**CORTE DI GIUSTIZIA (QUARTA SEZIONE), SENTENZA 18 DICEMBRE 2014, CAUSA C-354/13, *FAG OG ARBEJDE (FOA) CONTRO KOMMUNERNES LANDSFORENING (KL)***

*«Rinvio pregiudiziale - Politica sociale - Licenziamento - Motivo - Obesità del lavoratore - Principio generale di non discriminazione in ragione dell'obesità - Insussistenza - Direttiva 2000/78/CE - Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro - Divieto di ogni discriminazione fondata su un handicap - Sussistenza di un "handicap"»*

Nella procedura qui segnalata la domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione dei principi generali del diritto dell'Unione e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27

novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, pag. 16).

Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Fag og Arbejde (FOA), un sindacato di lavoratori, che agisce per conto del sig. Kaltoft, e la Kommunernes Landsforening (KL) (associazione nazionale dei comuni danesi), che agisce per conto del Billund Kommune (Comune di Billund, Danimarca), in merito alla legittimità del licenziamento del sig. Kaltoft, asseritamente fondato sull'obesità dello stesso.

Il 1° novembre 1996, il Billund Kommune, un'amministrazione pubblica danese, ha assunto il sig. Kaltoft con contratto a tempo determinato, in qualità di babysitter per occuparsi di bambini nella propria abitazione, assumendolo poi con contratto a tempo indeterminato a far data dal 1 gennaio 1998. Il sig. Kaltoft ha esercitato tale funzione per circa quindici anni.

Nel procedimento emerge, come circostanza incontestata, che, durante l'intero periodo nel corso del quale il sig. Kaltoft è stato alle dipendenze del Billund Kommune, questi fosse «obeso», ai sensi della definizione fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), essendo l'obesità iscritta nella categoria E66 della classificazione statistica internazionale delle malattie e dei problemi sanitari correlati dell'OMS (CIM 10). Nonostante i vari tentativi da parte del sig. Kaltoft, anche sostenuti finanziariamente dal suo datore di lavoro, che in numerose occasioni gli ha fornito assistenza affinché potesse svolgere attività sportiva, quest'ultimo non è mai riuscito a superare la propria condizione di obesità.

A marzo 2010, il sig. Kaltoft ha ripreso il suo lavoro di babysitter dopo aver usufruito di un congedo di un anno, per motivi familiari. In seguito ha ricevuto diverse visite inaspettate da parte della responsabile degli assistenti all'infanzia, che desiderava informarsi sulla sua perdita di peso, constatando come il peso del sig. Kaltoft fosse rimasto pressoché invariato.

Il 1° novembre 2010, il sig. Kaltoft è stato informato per telefono che il Billund Kommune intendeva procedere al suo licenziamento, in ragione della diminuzione da quattro a tre dei bambini di cui il ricorrente si sarebbe dovuto occupare. Tale circostanza ha comportato l'attuazione del procedimento di consultazione applicabile al licenziamento dei dipendenti pubblici. Dopo la formale notifica del licenziamento da parte del Billund Kommune, il sig. Kaltoft espone in una lettera indirizzata al datore di lavoro la convinzione che il suo licenziamento fosse dettato dalla sua condizione di obesità. Il Billund Kommune rende definitivo il licenziamento con comunicazione del 22 novembre 2010, senza formulare osservazioni sulla comunicazione inviata dal sig. Kaltoft. Il FOA, che agisce per conto del sig. Kaltoft, ha proposto un ricorso dinanzi al Retten i Kolding (Tribunale di Kolding) deducendo che, con il suo licenziamento, il sig. Kaltoft era stato vittima di



discriminazione fondata sull'obesità, e che doveva ottenere un risarcimento a motivo di tale discriminazione.

Il Tribunale di Kolding, alla luce delle circostanze ora ricordate, decide di sottoporre alla Corte varie questioni pregiudiziali.

Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione originario e derivato, e in particolare l'art. 6 TUE e la direttiva 2000/78/CE, debba essere interpretato nel senso che sancisce un principio generale di non discriminazione in ragione dell'obesità, in quanto tale, in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, nel novero dei diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione compare segnatamente il divieto generale di discriminazione e quest'ultimo vincola quindi gli Stati membri allorché la situazione nazionale di cui trattasi nel procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Chacón Navas, C-13/05, punto 56), ma nessuna disposizione del diritto dell'Unione contiene un divieto di discriminazione fondato sull'obesità in quanto tale. Neppure il diritto derivato dell'Unione sancisce alcun principio di non discriminazione a motivo dell'obesità per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di lavoro. In particolare, la direttiva 2000/78 non menziona l'obesità quale motivo di discriminazione.

Per tali motivi, **l'ambito di applicazione della direttiva 2000/78 non deve essere esteso per analogia al di là delle discriminazioni fondate sui motivi elencati tassativamente nell'articolo 1 di quest'ultima** (v. sentenze Chacón Navas, punto 56, e Coleman, C-303/06, punto 46). In tal senso, nemmeno le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sono destinate a una tale situazione (v., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson, C-617/10, punti 21 e 22).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre risolvere la prima questione sottoposta dichiarando che **il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che esso non sancisce alcun principio generale di non discriminazione a motivo dell'obesità, in quanto tale, per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di lavoro.**

In virtù della risoluzione di questa prima questione, la Corte non affronta la seconda e la terza, entrambe fondate sul presupposto dell'individuazione di un divieto di discriminazione in base alla condizione di obesità nel diritto dell'Unione.

Con la sua quarta questione, successivamente affrontata dalla Corte, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2000/78 debba essere interpretata nel senso che lo stato di obesità di un lavoratore possa costituire un «handicap», ai sensi di tale direttiva, e, in caso affermativo, secondo

quali criteri un tale stato abbia per conseguenza che la persona interessata debba beneficiare della tutela conferita da detta direttiva contro la discriminazione fondata sulla disabilità.

In via preliminare, la Corte disattende l'eccezione di irricevibilità sollevata dal governo danese e fondata sul supposto carattere ipotetico della questione medesima. Ritenendo infatti che, poiché il giudice del rinvio nutre dubbi in merito all'interpretazione della nozione di «handicap», ai sensi della direttiva 2000/78, e, con la sua quarta questione, intende sapere se una tale nozione si applichi a un lavoratore in stato di obesità che è stato oggetto di un licenziamento, non risulta manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione chiesta dal giudice del rinvio non sia necessaria al medesimo per dirimere la controversia di cui è investito, la questione deve essere ritenuta ricevibile.

La Corte afferma poi che, in seguito alla ratifica, da parte dell'Unione, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata, a nome della Comunità europea, con la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009 (GU 2010, L 23, pag. 35), la Corte ha considerato che la nozione di «handicap» deve essere intesa, ai sensi della direttiva 2000/78, nel senso che essa si riferisce ad una limitazione risultante segnatamente da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, la quale, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori (v. sentenze *HK Danmark*, punti da 37 a 39; *Z.*, C-363/12, punto 76, e *Glatzel*, C-356/12, punto 45). La nozione di «handicap» assunta dalla Corte deve essere intesa nel senso che essa si riferisce non soltanto ad un'impossibilità di esercitare un'attività professionale, ma altresì ad un ostacolo a svolgere una simile attività. Un'interpretazione diversa sarebbe incompatibile con la finalità della direttiva 2000/78/CE, che mira segnatamente a garantire che una persona con disabilità possa accedere ad un lavoro e/o svolgerlo.

Si deve constatare, secondo la Corte, che lo stato di obesità non costituisce, in quanto tale, un «handicap», ai sensi della direttiva 2000/78, in quanto, per sua natura, non ha quale conseguenza necessaria l'esistenza di una limitazione come quella prevista al punto 53 della presente sentenza. Per contro, nell'ipotesi in cui, in determinate circostanze, lo stato di obesità del lavoratore interessato comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori e se tale limitazione è di lunga durata, una siffatta malattia può ricadere nella nozione di «handicap» ai sensi della direttiva 2000/78 (v., in tal senso, sentenza *HK Danmark*, punto 41). Spetta al giudice del rinvio verificare se, nel procedimento principale, nonostante il fatto che il sig. Kaltoft abbia esercitato la propria attività lavorativa durante circa quindici anni, l'obesità di quest'ultimo ha determinato una limitazione che può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione

alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori. Nel caso in cui il giudice del rinvio dovesse giungere alla conclusione che l'obesità del sig. Kaltoft soddisfa tali presupposti, gli Stati membri devono adottare adeguate misure affinché incomba sulla parte convenuta l'onere di provare l'insussistenza dell'asserita.

Pertanto, conclude la Corte, occorre dichiarare che la direttiva 2000/78 deve essere interpretata nel senso che **lo stato di obesità di un lavoratore costituisce un «handicap», ai sensi di tale direttiva, qualora determini una limitazione, risultante segnatamente da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, la quale, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su un piano di uguaglianza con gli altri lavoratori. È compito del giudice nazionale valutare se tali condizioni ricorrano nel procedimento principale.**

## 7. Successione di enti giuridici

**CORTE DI GIUSTIZIA (PRIMA SEZIONE), SENTENZA 18 DICEMBRE 2014, CAUSA C-434/13 P, COMMISSIONE EUROPEA C. PARKER HANNIFIN MANUFACTURING SRL, GIÀ PARKER ITR SRL, E PARKER-HANNIFIN CORP.**

*«Impugnazione – Intese – Mercato europeo dei tubi marini – Successione di enti giuridici – Imputabilità del comportamento illecito – Riduzione dell'ammenda da parte del Tribunale – Competenza estesa al merito»*

Nella procedura qui segnalata la Commissione europea, ricorrente, chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea Parker ITR e Parker Hannifin/Commissione (T-146/09, in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha parzialmente annullato la decisione C (2009) 428 definitiva della Commissione, del 28 gennaio 2009, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 81 [CE] e dell'articolo 53 dell'Accordo SEE (Caso COMP/39406 – Tubi marini) (in prosieguo: la «decisione controversa»), e ridotto l'importo dell'ammenda inflitta con tale decisione alla Parker ITR Srl (in prosieguo: la «Parker ITR») nonché l'importo per il quale la Parker-Hannifin Corp. (in prosieguo: la «Parker-Hannifin») era stata dichiarata solidalmente responsabile di tale ammenda.

Le attività nel settore dei tubi marini oggetto della causa qui segnalata sono state avviate nel 1966 dalla Pirelli Treg SpA, una società appartenente al gruppo Pirelli. Esse sono state rilevate nel 1990, a seguito della fusione di due controllate in seno al gruppo Pirelli, dall'ITR SpA. Nel 1993 l'ITR SpA è stata acquisita dalla Saiag SpA. Nel 2001 la Parker-Hannifin, società holding del gruppo Parker-Hannifin, e la Saiag SpA hanno avviato trattative in merito alla possibile

acquisizione, da parte della Parker-Hannifin, delle attività dell'ITR SpA nel settore dei tubi marini. Nel mese di giugno 2001, nella prospettiva di tale cessione, l'ITR SpA ha creato una controllata denominata ITR Rubber Srl (in prosieguo: l'«ITR Rubber»). Il 5 dicembre 2001 la Parker-Hannifin Holding Srl, una controllata al 100% della Parker-Hannifin, ha concordato con l'ITR SpA l'acquisto del 100% delle partecipazioni nell'ITR Rubber. Il contratto prevedeva, in particolare, che il trasferimento del settore dei tubi in gomma, compreso il settore dei tubi marini, dall'ITR SpA all'ITR Rubber avvenisse su richiesta della Parker-Hannifin Holding Srl. Il 19 dicembre 2001 l'ITR SpA ha trasferito le sue attività nel settore dei tubi marini all'ITR Rubber. Il passaggio è divenuto effettivo il 1° gennaio 2002. Il 31 gennaio 2002 la Parker-Hannifin Holding Srl ha acquistato dall'ITR SpA le partecipazioni nell'ITR Rubber. L'ITR Rubber è divenuta in seguito Parker ITR. Nel 2007 la Commissione ha avviato un'indagine per violazione dell'articolo 81 CE e dell'articolo 53 dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3), sul mercato dei tubi marini.

Nel corso della procedura impugnata, la Commissione aveva constatato che undici società, tra cui la Parker ITR e la Parker-Hannifin, avevano commesso un'infrazione unica e continuata, che costituiva una violazione degli articoli 81 CE e 53 del suddetto Accordo, durante diversi periodi compresi tra il 1° aprile 1986 e il 2 maggio 2007 nel settore dei tubi marini all'interno dello Spazio economico europeo (SEE), infrazione consistente nell'attribuirsi gli appalti, nel fissare i prezzi, le quote e le condizioni di vendita, nello spartirsi i mercati geografici e nello scambiarsi informazioni sensibili riguardanti prezzi, volumi di vendita e gare d'appalto. Per questo motivo, la Commissione aveva inflitto alla Parker ITR un'ammenda di € 25 610 000, precisando che, su tale importo, la Parker-Hannifin era responsabile congiuntamente e solidalmente per la somma di € 8 320 000.

La Parker ITR e la Parker-Hannifin hanno presentato dinanzi al Tribunale un ricorso diretto, in via principale, a ottenere l'annullamento della decisione controversa nella parte che le riguardava e, in subordine, la riduzione dell'ammenda inflitta.

Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto la prima parte del primo motivo, vertente su una violazione del principio della responsabilità personale, dichiarando che, da un lato, dal 27 giugno 2001 al 31 gennaio 2002, la ITR Rubber era una controllata detenuta al 100% dalla ITR [SpA] e, dall'altro, il trasferimento delle attività relative ai tubi in gomma alla ITR Rubber era divenuto effettivo solo a decorrere dal 1° gennaio 2002, senza che dal fascicolo della Commissione emergano elementi che dimostrino che, prima di tale data, la ITR Rubber abbia svolto una qualsiasi attività e, in particolare, un'attività connessa ai tubi marini. Poiché la ITR [SpA] ha effettuato la vendita di tutte le azioni della ITR Rubber alla Parker-Hannifin, mediante contratto concluso in data 5 dicembre 2001 ed eseguito con il trasferimento di tutte le azioni all'acquirente il 31 gennaio 2002,

è pacifico che la costituzione di una controllata per il ramo di attività relativo ai tubi in gomma, realizzata dalla ITR [SpA], si inseriva chiaramente in un obiettivo di vendita delle azioni di tale controllata a un'impresa terza (...). In tali circostanze, incombeva alla persona giuridica che dirigeva l'impresa interessata al momento in cui l'infrazione è stata commessa, vale a dire la ITR [SpA] e la sua controllante, la Saiag [SpA], rispondere di tale infrazione, pur se, alla data di adozione della decisione di accertamento dell'infrazione, la gestione dell'attività relativa ai tubi marini era stata posta sotto la responsabilità di un'altra impresa, nella specie la Parker-Hannifin. Il principio della responsabilità personale non può essere infatti rimesso in discussione da quello della continuità economica nel caso in cui, come nella fattispecie, un'impresa coinvolta nel cartello, ossia la Saiag [SpA], e la sua controllata, la ITR [SpA], ceda una parte delle sue attività a un terzo indipendente e non esista alcun vincolo strutturale tra il cedente e il cessionario – vale a dire, nella specie, tra la Saiag [SpA] o la ITR [SpA] e la Parker-Hannifin.

Esercitando la propria competenza estesa al merito, il Tribunale, ai punti da 246 a 255 della sentenza impugnata, ha ricalcolato l'importo dell'ammenda inflitta alla Parker ITR, riducendolo ad EUR 6 400 000. Quanto all'importo per il quale la Parker-Hannifin è ritenuta responsabile in solido, il Tribunale lo ha ridotto, al punto 257 della sentenza impugnata, ad € 6 300 000 con la motivazione che non poteva ravvisarsi la responsabilità solidale di tale società per il periodo compreso tra il 1° e il 31 gennaio 2002.

Pertanto, la Commissione chiede che la Corte annulli la sentenza impugnata nella parte in cui, con la medesima, il Tribunale ha parzialmente annullato la decisione controversa e ridotto l'importo dell'ammenda inflitta con tale decisione alla Parker ITR e alla Parker-Hannifin, nonché respinga il ricorso proposto dinanzi al Tribunale, e condanni le resistenti in sede di impugnazione a sopportare integralmente le spese. Viceversa, la Parker ITR e la Parker-Hannifin chiedono che la Corte voglia respingere l'impugnazione, e condannare la Commissione alla totalità delle spese.

In via preliminare, la Corte rigetta la domanda delle resistenti di riapertura della fase orale del procedimento, ritenendo di essere sufficientemente edotta per pronunciarsi.

Per quanto attiene al primo motivo addotto dalla Commissione, la Corte ricorda che la nozione di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Qualora un ente di tal genere violi le norme in materia di concorrenza, incombe ad esso, secondo il principio della responsabilità personale, rispondere di tale infrazione.

La Corte precisato inoltre che, qualora un ente che ha commesso un'infrazione alle norme sulla concorrenza sia oggetto di una modifica di natura giuridica o organizzativa, tale modifica non ha necessariamente l'effetto di creare una nuova impresa esente dalla responsabilità per i

comportamenti anticoncorrenziali del precedente ente se, sotto l'aspetto economico, vi è identità fra i due enti. Infatti, se le imprese potessero sottrarsi alle sanzioni per il semplice fatto che la loro identità sia stata modificata a seguito di ristrutturazioni, cessioni o altre modifiche di natura giuridica o organizzativa, lo scopo di reprimere comportamenti contrari alle regole della concorrenza e di prevenirne la ripetizione mediante sanzioni dissuasive sarebbe compromesso.

Nel caso di specie, il primo motivo dell'impugnazione riguarda la possibilità di ravvisare, nell'ambito dell'infrazione sanzionata dalla decisione controversa, una responsabilità dell'ITR Rubber, per il periodo anteriore al 1° gennaio 2002, tenendo in considerazione che la Commissione aveva contestato all'ITR Rubber un comportamento illecito che abbracciava il periodo compreso tra il 1° aprile 1986 ed il 2 maggio 2007, distinguendo due diversi periodi, il primo dal 1° aprile 1986 al 31 dicembre 2001, il secondo a decorrere dal mese di gennaio 2002.

La Corte rileva che il Tribunale, escludendo, al punto 116 della sentenza impugnata, che il principio della continuità economica possa trovare applicazione in un caso in cui, come nella fattispecie, non esistano tra il cedente, ossia la Saiag SpA o la sua controllata ITR SpA, e il cessionario, identificato nella Parker-Hannifin, legami strutturali, ha fuso, nella sua valutazione, due operazioni distinte. Il Tribunale ha ommesso di prendere in considerazione il fatto che l'ITR SpA aveva trasferito, in un primo tempo, le sue attività nel settore dei tubi marini ad una delle sue controllate, prima di cedere, in un secondo tempo, tale controllata alla Parker-Hannifin.

Per quanto riguarda, in primo luogo, la data in cui devono essere esistiti legami strutturali tra cedente e cessionario e il periodo durante il quale tali legami devono essere intercorsi tra i medesimi perché possa ravvisarsi un'ipotesi di continuità economica, si deve rilevare che la Corte ha ammesso la configurabilità di una simile ipotesi tanto in situazioni in cui il trasferimento di attività era avvenuto durante il periodo dell'infrazione ed in cui esistevano legami strutturali tra il cedente e il cessionario durante tale periodo (sentenza ETI e a., punti 45 e 50) quanto in situazioni in cui detto trasferimento si era verificato dopo la cessazione dell'infrazione, dal momento che alla data del trasferimento esistevano legami strutturali tra i due enti (v., in particolare, sentenza Aalborg Portland e a./Commissione, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, punti 59, 351, 356 e 357). **In nessun caso la Corte ha indicato che fosse necessario che tali legami perdurassero fino all'adozione della decisione che sanzionava l'infrazione.** Se ne deve dedurre che la data rilevante per valutare, onde accertare l'esistenza di una situazione di continuità economica, se ricorra un trasferimento di attività all'interno di un gruppo oppure un trasferimento tra imprese indipendenti deve essere quella del trasferimento stesso: se è necessario che a tale data esistano, tra cedente e cessionario, legami strutturali che consentano di ritenere, conformemente al principio della responsabilità personale, che i due enti formino un'unica impresa,

non è tuttavia indispensabile, considerata la finalità perseguita dal principio della continuità economica, che tali legami perdurino per tutto il restante periodo dell'infrazione o fino all'adozione della decisione che sanziona l'infrazione. Infatti l'applicazione di questo principio mira a prevenire che l'effetto utile delle norme in materia di concorrenza sia compromesso dal verificarsi di ristrutturazioni o cessioni che interessino le imprese coinvolte. Occorre aggiungere a tale considerazione che il principio della certezza del diritto richiede che l'imputazione di una responsabilità non dipenda dalla realizzazione di un evento fortuito e incerto, come un nuovo cambiamento organizzativo deciso dalle imprese interessate. Allo stesso modo e per le stesse ragioni, non è necessario che i legami strutturali che consentono di affermare l'esistenza di una situazione di continuità economica perdurino per un periodo minimo, che ad ogni modo potrebbe essere definito solo caso per caso e in maniera retroattiva.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte rileva come il Tribunale abbia commesso un errore di diritto laddove ha dichiarato, ai punti 115 e 116 della sentenza impugnata, senza prendere in considerazione i legami esistenti tra l'ITR SpA e l'ITR Rubber alla data del trasferimento di attività intervenuto tra questi due enti, che nella fattispecie era esclusa una situazione di continuità economica a causa della mancanza di legami strutturali tra l'ente cedente e l'ente cessionario, identificati nella Saiag SpA o nell'ITR SpA e nella Parker-Hannifin. Un errore del genere potrebbe tuttavia essere ininfluenza nel caso in cui una situazione di continuità economica dovesse comunque essere esclusa a causa dell'assenza di legami effettivi tra l'ITR SpA e l'ITR Rubber.

Nondimeno, secondo costante giurisprudenza, nella particolare ipotesi in cui una società controllante detenga la totalità o la quasi totalità del capitale della sua controllata che ha commesso un'infrazione alle norme dell'Unione in materia di concorrenza, esiste una **presunzione relativa** secondo cui tale società controllante esercita effettivamente un'influenza determinante sulla sua controllata. In una simile ipotesi, è sufficiente che la Commissione dimostri che la totalità o la quasi totalità del capitale di una controllata è detenuta dalla sua controllante per considerare operante tale presunzione (v., in particolare, sentenze Akzo Nobel e a./Commissione, C-97/08 P, punto 60; Eni/Commissione, C-508/11 P, punto 47 e giurisprudenza ivi citata, nonché Schindler Holding e a./Commissione, C-501/11 P, punti da 105 a 111).

Nella fattispecie sono coinvolte solamente due società commerciali, una delle quali detiene l'intero capitale dell'altra, situazione corrispondente all'ipotesi esaminata nella sentenza Akzo Nobel e a./Commissione. Contrariamente alla tesi difesa dalle resistenti in sede di impugnazione, la Commissione era dunque legittimata a fondarsi sulla presunzione di esercizio, da parte della società controllante ITR SpA, di un'influenza determinante sulla politica commerciale della sua controllata ITR Rubber.

La Corte sottolinea tuttavia come sia necessario ricordare che tale presunzione di esercizio effettivo di un'influenza determinante è **relativa e può essere superata con la produzione di elementi di prova sufficienti a dimostrare che la controllata si comporta in maniera autonoma sul mercato**. A tal fine, spetta agli enti interessati addurre tutti gli elementi relativi ai vincoli economici, organizzativi e giuridici che uniscono la controllata in questione alla società controllante e che detti enti considerano atti a dimostrare che la controllata ha determinato autonomamente il proprio comportamento sul mercato e che, di conseguenza, esse non costituivano un'entità economica unica (v., in particolare, sentenza *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, nonché giurisprudenza citata). Secondo la Corte, il Tribunale, avendo immediatamente escluso l'esistenza di una situazione di continuità economica, non ha esaminato né gli argomenti né gli elementi di prova presentati dalla *Parker ITR* e dalla *Parker-Hannifin*, e neppure le obiezioni della Commissione, commettendo così un errore di diritto che comporta l'obbligo di accoglimento del primo motivo formulato dalla Commissione e l'annullamento della sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha dichiarato che non può ravvisarsi la responsabilità della *Parker ITR* per il periodo dell'infrazione anteriore al 1° gennaio 2002, nonché della parte in cui il medesimo Tribunale ha annullato la maggiorazione dell'ammenda inflitta nella decisione controversa a causa del ruolo di capofila svolto dalla *Parker ITR* nell'ambito dell'intesa nel periodo compreso tra il mese di giugno 1999 ed il mese di settembre 2001.

Con riferimento al secondo motivo proposto dalla Commissione, attinente alla decisione ultra petita da parte del Tribunale e sulla violazione del principio di non discriminazione, la Corte ricorda che, per soddisfare i requisiti di un controllo esteso al merito ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per quanto riguarda l'ammenda, il giudice dell'Unione è tenuto, nell'esercizio delle competenze previste agli articoli 261 TFUE e 263 TFUE, ad esaminare ogni censura, di fatto o di diritto, diretta a dimostrare che l'importo dell'ammenda non è adeguato alla gravità e alla durata dell'infrazione (sentenza *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, C-295/12 P, punto 200), anche se l'esercizio di tale competenza estesa al merito non equivale a un controllo d'ufficio e il procedimento è di tipo contraddittorio. Spetta al ricorrente, in linea di principio, dedurre i motivi a contestazione della decisione impugnata e fornire elementi di prova a sostegno di tali motivi (v., in particolare, *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, cit.). Inoltre il Tribunale, nell'esercizio della sua competenza estesa al merito, deve rispettare determinati obblighi. Fra questi rientrano l'obbligo di motivazione, impostogli dall'articolo 36 dello Statuto della Corte, applicabile al Tribunale ai sensi dell'articolo 53, primo comma, del medesimo Statuto, nonché il principio della parità di trattamento. L'esercizio di una competenza estesa al merito non può infatti comportare, in sede di determinazione dell'importo delle ammende che sono loro



irrogate, una discriminazione tra le imprese che hanno preso parte a una violazione delle norme in materia di concorrenza (sentenza Sarrió/Commissione, C-291/98 P, punto 97). Nel caso di specie, il Tribunale ha anzitutto dichiarato che nessuna infrazione poteva essere imputata alla Parker ITR per il periodo anteriore al 1° gennaio 2002 e, in via consequenziale, ha altresì annullato la maggiorazione applicata nella decisione controversa all'ammenda inflitta alla Parker ITR e alla Parker-Hannifin a causa del ruolo di capofila svolto dalla Parker ITR nell'ambito dell'intesa nel periodo compreso tra il mese di giugno 1999 e il mese di settembre 2001. Esercitando poi la propria competenza estesa al merito, ha ridotto l'importo dell'ammenda inflitta alla Parker ITR a € 6 400 000, importo di cui la Commissione non ha contestato l'adeguatezza. In tale fase, spettava quindi al Tribunale, conformemente alle conclusioni della Parker-Hannifin, ricalcolare la somma a concorrenza della quale detta società doveva essere considerata congiuntamente e solidalmente responsabile del nuovo importo dell'ammenda inflitta alla Parker ITR, dovendosi però rilevare che il Tribunale, nel fissare a € 6 300 000 l'importo a concorrenza del quale la Parker-Hannifin, non ha fatto riferimento a qualsivoglia altro elemento che potesse fungere da motivazione.

Per questi motivi, la Corte constata che il Tribunale ha ommesso di fornire gli elementi necessari per consentire, da un lato, agli interessati di conoscere le ragioni per le quali ha fissato a tale livello l'importo dell'ammenda imputabile alla Parker-Hannifin e, dall'altro, alla Corte medesima di esercitare il proprio sindacato sulla legittimità della riduzione operata, segnatamente alla luce del rispetto del principio della parità di trattamento, così come richiamato dalla Commissione.

Anche il secondo motivo addotto dalla Commissione deve perciò essere accolto e la sentenza impugnata deve essere annullata nella parte in cui, al punto 257 della medesima, il Tribunale ha ridotto, senza alcuna motivazione, di € 100 000 l'importo a concorrenza del quale la Parker-Hannifin, in quanto società controllante, deve essere considerata congiuntamente responsabile del pagamento dell'ammenda inflitta alla Parker ITR.

La Corte dichiara altresì irricevibile l'argomentazione delle resistenti relativa all'applicazione dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003, poiché le stesse, in sede di impugnazione, non hanno, come pur richiesto dall'articolo 176, paragrafo 2, del regolamento di procedura, proposto un'impugnazione incidentale, con atto separato distinto dalla loro comparsa di risposta, diretta a contestare la valutazione espressa dal Tribunale sull'ottavo motivo del loro ricorso.

Alla luce di quanto esposto, la Corte stabilisce il rinvio della causa al Tribunale perché questo torni a pronunciarsi sul merito.