

BOLLETTINO DI INFORMAZIONE
SULLA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI
SOVRANAZIONALI EUROPEE

dicembre 2012

a cura di *Ornella Porchia e Barbara Randazzo*

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia

Art. 41 CEDU (Equa soddisfazione)

a) Agrati ed altri c. Italia – Seconda sezione, sentenza dell'8 novembre 2012 (ricc. nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)

Retroattività della legge civile, ingerenza sul diritto ad un processo equo e sul diritto alla protezione della proprietà: equa soddisfazione

UN'ANTICIPAZIONE

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

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

Sovrappopolazione delle carceri: violazione strutturale, procedura di sentenza pilota: assegnazione del termine di un anno per l'introduzione di rimedi interni effettivi e contestuale sospensione dell'esame dei ricorsi analoghi

2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi

Art. 2 CEDU (Diritto alla vita)

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

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

a) Hristozov e altri c. Bulgaria – Quarta sezione, sentenza del 13 novembre 2012 (ricc. nn. 47039/11 e 358/12)

Rifiuto di permettere l'utilizzazione di un farmaco sperimentale non autorizzato: non violazione

Art. 4 CEDU (Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato)

b) C.N. c. Regno Unito – Quarta sezione, sentenza del 13 novembre 2012 (ric. n. 4239/08)

Inchiesta inefficace in ordine alla denuncia di "servitù domestica" in ragione dell'assenza di legislazione penale specifica volta a punire siffatti trattamenti: violazione

Art. 11 CEDU (Libertà di associazione)

c) *Redfearn c. Regno Unito – Quarta sezione, sentenza del 6 novembre 2012 (ric. n. 47335/06)*

Obbligazione positiva di proteggere i salariati contro discriminazioni fondate sulle opinioni o appartenenze politiche: violazione

Art. 3 Protocollo 1 (Diritto a libere elezioni)

d) *Ekoglasnost c. Bulgaria – Quarta sezione, sentenza del 6 novembre 2012 (ric. n. 30386/05)*

Introduzione tardiva di modifiche alla legge elettorale: violazione

3. Altre segnalazioni in breve

Art. 10 CEDU (Libertà di espressione)

a) *PETA Deutschland c. Germania – Quinta sezione, sentenza dell'8 novembre 2012 (ric. n. 43481/09)*

Ingiunzione volta ad impedire una campagna pubblicitaria di una organizzazione a difesa dei diritti degli animali che esponeva foto di prigionieri dei campi di concentramento accanto a foto di animali allevati in batteria: non violazione

b) *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. e altri c. Paesi Bassi – Terza sezione, sentenza del 22 novembre 2012 (ric. n. 39315/06)*

Sorveglianza di giornalisti e ordine di comunicare documenti idonei a rivelare l'identità delle loro fonti: violazione

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

1. Governance economica europea (Trattato MES)

Corte di giustizia (Seduta plenaria), 27 novembre 2012, causa C-370/12, Pringle,

«Meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro – Decisione 2011/199/UE – Modifica dell'articolo 136 TFUE – Validità – Articolo 48, paragrafo 6, TUE – Procedura di revisione semplificata – Trattato MES – Politica economica e monetaria – Competenza degli Stati membri»

Tribunale (Settima sezione), 29 novembre 2012, causa T-590/10, Gabi Thesing, Bloomberg Finance LP, c. Banca centrale europea (BCE)

« Accesso ai documenti – Decisione 2004/258/CE – Documenti concernenti il debito pubblico e il deficit pubblico di uno Stato membro – Diniego di accesso – Eccezione relativa alla politica economica dell'Unione o di uno Stato membro – Diniego parziale di accesso»

2. Regime linguistico

Corte di giustizia (Grande sezione), 27 novembre 2012, causa C-566/10 P, Repubblica italiana c. Commissione

«Impugnazione – Regime linguistico – Bandi di concorsi generali per l'assunzione di amministratori e di assistenti – Pubblicazione integrale in tre lingue ufficiali – Lingua delle prove – Scelta della seconda lingua tra tre lingue ufficiali»

3. Diritto ad un equo processo/Azione di danni da parte dell'Unione

Corte di giustizia (Grande sezione), 6 novembre 2012, causa C-199/11, Europese Gemeenschap c. Otis NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Belgium NV, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler NV, Schindler Sàrl,

«Rappresentanza dell'Unione europea dinanzi ai giudici nazionali – Articoli 282 CE e 335 TFUE – Richiesta di risarcimento danni più interessi in ragione del pregiudizio causato all'Unione da un'intesa – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto ad un processo equo – Diritto di ricorso ad un giudice – Parità delle armi – Articolo 16 del regolamento n. 1/2003»

4. Cittadinanza dell'Unione

Corte di giustizia (Terza sezione), 8 novembre 2012, causa C-40/11, Yoshikazu Iida c. Stadt Ulm

«Articoli 20 TFUE e 21 TFUE – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 51 – Direttiva 2003/109/CE – Cittadini di paesi terzi – Diritto di soggiorno in uno Stato membro – Direttiva 2004/38/CE – Cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini dell'Unione – Cittadino di un paese terzo che non accompagna né raggiunge un cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante e che risiede nello Stato membro di origine di quest'ultimo – Diritto di soggiorno del cittadino di un paese terzo nello Stato membro di origine di un cittadino che soggiorna in un altro Stato membro – Cittadinanza dell'Unione – Diritti fondamentali»

5. Politica estera e di sicurezza comune

Corte di giustizia, 15 novembre 2012, causa C-244/11 P, Consiglio dell'Unione sostenuto dalla Repubblica francese c. Bamba

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive specifiche adottate nei confronti di determinate persone ed entità per tener conto della situazione in Costa d'Avorio – Congelamento di capitali – Articolo 296 TFUE – Obbligo di motivazione – Diritti della difesa – Diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo – Diritto al rispetto della proprietà»

Corte di giustizia (Terza sezione), 15 novembre 2012, cause riunite C-539/10 P e C- 550/10 P, Stichting Al-Aqsa c. Consiglio dell'Unione europea e Regno dei Paesi Bassi c. Stichting Al-Aqsa

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune – Lotta contro il terrorismo – Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità – Congelamento di capitali – Posizione comune 2001/931/PESC – Articolo 1, paragrafi 4 e 6 – Regolamento (CE) n. 2580/2001 – Articolo 2, paragrafo 3 – Iscrizione e mantenimento di un'organizzazione nell'elenco delle persone, gruppi o entità coinvolti in atti terroristici – Presupposti – Decisione adottata da un'autorità competente – Abrogazione di una misura nazionale – Ricorso di annullamento – Ricevibilità dell'impugnazione – Diritto al rispetto della proprietà – Principio di proporzionalità – Articolo 253 CE – Obbligo di motivazione».

6. Politica sociale/Libera circolazione dei lavoratori

Corte di giustizia (Quinta sezione), 8 novembre 2012, cause riunite da C-229/11 a C-230/11, Alexander Heimann, Konstantin Toltschin c. Kaiser GmbH,

«Politica sociale – Direttiva 2003/88/CE – Riduzione dell'orario di lavoro (“Kurzarbeit”) – Riduzione del diritto alle ferie annuali retribuite in base alla riduzione dell'orario di lavoro – Indennità finanziaria»

Corte di giustizia (Prima sezione), 6 novembre 2012, causa C-286/12, Commissione c. Ungheria

«Inadempimento di uno Stato – Politica sociale – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Direttiva 2000/78/CE – Articoli 2 e 6, paragrafo 1 – Regime nazionale che impone la cessazione dell'attività professionale

dei giudici, dei procuratori e dei notai che abbiano compiuto 62 anni di età – Finalità legittime che giustificano una disparità di trattamento con i lavoratori di età inferiore a 62 anni – Proporzionalità della durata del periodo transitorio»

7. Trasporto aereo/Trasporto ferroviario

Corte di giustizia (Terza sezione), 22 novembre 2012, Pedro Espada Sánchez, Alejandra Oviedo Gonzáles, Lucía Espada Oviedo, Pedro Espada Oviedo c. Iberia Líneas Aéreas de España SA

«Trasporti aerei – Convenzione di Montreal – Articolo 22, paragrafo 2 – Responsabilità dei vettori in materia di bagagli – Limitazioni di responsabilità in caso di distruzione, perdita, deterioramento o ritardo dei bagagli – Bagaglio comune a diversi passeggeri – Registrazione da parte solo di uno di essi»

Corte di giustizia (Prima sezione), 22 novembre 2012, causa C-136/11, Westbahn Management GmbH c. ÖBB-Infrastruktur AG

«Trasporto – Trasporto ferroviario – Obbligo del gestore dell’infrastruttura ferroviaria di fornire alle imprese ferroviarie, in tempo reale, tutte le informazioni relative alla circolazione dei treni e, in particolare, agli eventuali ritardi dei treni in coincidenza»

8. Libertà di stabilimento

Corte di giustizia (Quarta sezione), 8 novembre 2012, causa C-244/11, Commissione c. Repubblica ellenica

«Inadempimento di uno Stato – Articoli 43 CE e 56 CE – Regime che assoggetta ad un’autorizzazione preliminare l’acquisizione di diritti di voto che rappresentino oltre il 20% del capitale sociale di talune “società anonime strategiche” – Dispositivo di controllo a posteriori di talune decisioni prese da tali società»

9. Aiuti di Stato

Tribunale (Quinta sezione), 7 novembre 2012, causa T-137/10, Coordination bruxelloise d’institutions sociales et santé (CBI) c. Commissione

«Aiuti di Stato – Ospedali pubblici – Sovvenzioni concesse dalle autorità belghe agli ospedali pubblici appartenenti all’associazione IRIS – Decisione all’esito della fase preliminare – Decisione che dichiara gli aiuti compatibili con il mercato interno – Servizio di interesse economico generale – Definizione del compito del servizio pubblico – Proporzionalità della compensazione per il servizio pubblico»

Altre segnalazioni

Celebrazione del 60esimo anniversario della Corte di giustizia dell’Unione europea (Comunicato stampa del 4 dicembre 2012)

Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2012/C 338/01)

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

a cura di *Barbara Randazzo*

Avvertenza

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

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

1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia

Art. 41 CEDU (Equa soddisfazione)

a) *Agrati ed altri c. Italia* – Seconda sezione, sentenza dell'8 novembre 2012 (ric. nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)

Retroattività della legge civile, ingerenza sul diritto ad un processo equo e sul diritto alla protezione della proprietà: equa soddisfazione

[Traduzione integrale curata dagli esperti linguistici del Ministero della giustizia]

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

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA AGRATI ED ALTRI c. ITALIA

(Ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)

SENTENZA
(equa soddisfazione)

STRASBURGO

8 novembre 2012

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

Nella causa Agrati ed altri c. Italia,

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

Ineta Ziemele, *presidente*,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 9 ottobre 2012,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi sono tre ricorsi (nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09) proposti contro la Repubblica italiana con i quali centoventiquattro cittadini di tale Stato, («i ricorrenti»; si veda l'Allegato), rappresentati dall'avv. Sullam, del foro di Milano, hanno adito la Corte rispettivamente il 15 luglio 2008, il 17 dicembre 2008 e il 13 gennaio 2009 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Con sentenza del 7 giugno 2011 («la sentenza in via principale»), la Corte ha giudicato che l'intervento legislativo controverso, che decideva in via definitiva, e in maniera retroattiva, sul merito della controversia pendente dinanzi ai giudici interni tra i ricorrenti e lo Stato, non era giustificato da ragioni imperative di interesse generale e che vi era quindi violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. Ancora a giudizio della Corte, il danno arrecato ai beni dei ricorrenti era talmente sproporzionato da alterare il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui e vi era stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (*Agrati ed altri c. Italia*, nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, §§ 65-66 e 84-85, 7 giugno 2011).

3. Basandosi sull'articolo 41 della Convenzione, i ricorrenti chiedevano un'equa soddisfazione equivalente alla parte di retribuzione definitivamente persa, vale a dire la differenza tra la retribuzione da essi effettivamente percepita e quella alla quale avrebbero dovuto avere diritto in assenza dell'intervento legislativo controverso. Chiedevano la somma di 5.000 EUR ciascuno a titolo di risarcimento del danno morale e il rimborso delle spese processuali sostenute dinanzi ai giudici interni e nell'ambito del procedimento davanti alla Corte.

4. La questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non era istruita, pertanto la Corte si è riservata di decidere in merito alla stessa ed ha invitato il Governo e i ricorrenti a presentarle per iscritto, entro un mese, le loro osservazioni su detta questione e, in particolare, ad informarla di ogni eventuale accordo da essi raggiunto (*ibidem*, punto 5 b) del dispositivo).

5. Sia i ricorrenti 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. Danni

1. Tesi delle parti

a) I ricorrenti

7. I ricorrenti chiedono diverse somme a titolo di risarcimento del danno materiale e morale che avrebbero subito. Innanzitutto, essi chiedono la «*restitutio in integrum*» attraverso il riconoscimento del diritto ad un nuovo processo e, in subordine, il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata alla data del 31 dicembre 1999 e delle differenze stipendiali che ne derivano per ciascun ricorrente fino al dicembre 2011. Al riguardo, presentano i decreti di immissione in ruolo dei dirigenti della scuola per ciascun ricorrente. Quanto al periodo successivo al 31 dicembre 2011, i ricorrenti chiedono alla Corte di tenere conto delle differenze di retribuzione o di pensione di cui i ricorrenti non possono più disporre a causa della legge interpretativa del 2006. Chiedono alla Corte di quantificare il danno effettivo in misura doppia rispetto agli importi indicati da ciascun ricorrente.

8. Quanto al danno morale, i ricorrenti chiedono 5.000 EUR ciascuno.

b) Il Governo

9. Il Governo contesta le richieste dei ricorrenti. A suo dire, le tabelle contenenti le domande di equa soddisfazione dei ricorrenti non consentono di valutare quali siano i servizi prestati negli enti locali di cui si è tenuto conto ai fini della progressione economica in applicazione del criterio dell'anzianità di servizio effettivo. I servizi che non hanno alcuna corrispondenza con il settore della scuola pubblica non dovrebbero essere presi in considerazione ai fini dell'anzianità di servizio.

10. Per tale motivo il Governo chiede alla Corte di prendere in considerazione ciascuna posizione individuale e di determinare l'equa soddisfazione sulla base di un'effettiva regressione stipendiale subita in seguito all'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005. Tuttavia, nonostante due proroghe del termine, il Governo si è valso dell'impossibilità di quantificare con esattezza il danno subito dai ricorrenti e non ha presentato alcun calcolo sulla posizione individuale di ciascun ricorrente.

2. Valutazione della Corte

11. La Corte rammenta di avere constatato, nel caso di specie, una duplice violazione. In primo luogo, l'intervento legislativo controverso, che decideva in via definitiva, e in maniera retroattiva, sul merito della controversia pendente davanti ai giudici interni tra i ricorrenti e lo Stato, non era giustificato da ragioni imperative di interesse generale e vi era quindi violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (paragrafi 65-66 della sentenza in via principale). In secondo luogo, i ricorrenti beneficiavano, prima dell'intervento della legge finanziaria 2006, di un interesse patrimoniale che costituiva, se non un credito nei confronti della parte avversa, per lo meno una «legittima aspettativa» di potere ottenere il pagamento delle somme controverse (paragrafo 72 della sentenza in via principale). Ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, tale aspettativa costituiva un «bene» (paragrafo 73 della sentenza in via principale). La Corte ha poi giudicato che l'adozione dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 ha imposto ai ricorrenti un «onere anomalo ed esorbitante» e che il pregiudizio arrecato

ai loro beni è stato talmente sproporzionato da alterare il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (paragrafo 83 della sentenza in via principale).

12. La Corte nota che il principio sotteso all'attribuzione dell'equa soddisfazione è ben consolidato: per quanto possibile, è necessario porre l'interessato in una situazione corrispondente a quella in cui si troverebbe se la violazione della Convenzione non fosse avvenuta (si veda, *mutatis mutandis*, *Kingsley c. Regno Unito* [GC], n. 35605/97, § 40, CEDU 2002-IV, si vedano anche *Smith e Grady c. Regno Unito* (equa soddisfazione), n. 33985/96 e n. 33986/96, § 18, CEDU 2000-IX). Del resto, la condizione *sine qua non* per l'attribuzione del risarcimento del 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).

13. Essa tiene a sottolineare che, nel caso di specie, la giurisprudenza della Corte di cassazione era, prima dell'adozione della legge controversa, favorevole alla posizione dei ricorrenti. Così, se non si fosse verificata nessuna violazione della Convenzione, la situazione dei ricorrenti sarebbe stata verosimilmente diversa, dato che essi avrebbero potuto vedersi riconoscere l'anzianità maturata presso gli enti locali. Pertanto, la Corte ne deduce che la violazione della Convenzione constatata nel caso di specie è suscettibile di avere causato ai ricorrenti un danno materiale.

14. La Corte osserva che, nel caso di specie, i ricorrenti chiedono un'equa soddisfazione corrispondente alla parte di retribuzione definitivamente persa, vale a dire la differenza tra la retribuzione da essi effettivamente percepita e quella alla quale avrebbero dovuto avere diritto in assenza dell'intervento legislativo controverso.

15. La Corte nota che il Governo si limita a contestare le domande di equa soddisfazione quantificate dai ricorrenti senza tuttavia produrre alcun calcolo. Di conseguenza, la Corte giudica ragionevole risarcire il danno materiale dei ricorrenti nella misura della differenza tra la retribuzione da essi effettivamente percepita fino al 31 dicembre 2011 e quella alla quale avrebbero dovuto avere diritto in assenza dell'intervento legislativo controverso. Quanto al periodo dal dicembre 2011 al pensionamento effettivo o, per i ricorrenti che erano già in pensione, alla fine della vita, la Corte constata che l'importo delle perdite è necessariamente ipotetico poiché dipende in particolare da date non conosciute in merito alle quali essa non può lasciarsi andare a congetture. Eventualmente, tali questioni dovrebbero essere riservate alla competenza dei giudici nazionali.

16. Di conseguenza, essa decide di accordare le seguenti somme, secondo la tabella che segue:

	RICORRENTI	Danno materiale
	- <i>Ricorso Agrati ed altri n. 43549/08</i>	
1	AGRATI ANTONELLA	13.038 EUR
2	ALDEGHI ROSANGELA	6.627 EUR
3	AMBIVERI RITA GIULIANA	16.429 EUR
4	BACCHIN MARISA LUCIANA	19.797 EUR
5	BAFFA GIUSEPPE	33.492 EUR
6	BALBI GIUSEPPE	8.868 EUR
7	BARBAGLIO ERNESTO	19.580 EUR
8	BALCONI ORNELLA	9.827 EUR
9	BARRECA MARIA	4.636 EUR
10	BELLONI ANTONELLA	7.439 EUR
11	BELLONI FRANCESCA	5.706 EUR
12	BELMONTE ALBA	11.687 EUR
13	BENENATI PATRIZIA	11.697 EUR

14	BONFANTI ANSELMO	32.568 EUR
15	BONFANTI SILVANA	724 EUR
16	BOSANI MARIA ROSA	21.843 EUR
17	BOSI FABIO	3.862 EUR
18	BRAMBILLA GIOVANNI	31.589 EUR
19	BUONO ANNAMARIA	16.436 EUR
20	CADEI OLIVIERO	14.589 EUR
21	CAPPELLI MARIA ROSA	5.933 EUR
22	CASADEI ETTORE	26.658 EUR
23	CASALI ALESSANDRA	18.488 EUR
24	CASANOVA FRANCA	6.688 EUR
25	CASATI SERENA	17.418 EUR
26	CECCHI DARIO	7.546 EUR
27	CERONE MARIA	14.151 EUR
28	CICCHETTI GABRIELLA	6.379 EUR
29	CIVITAQUALE ASSUNTA	9.033 EUR
30	COLOMBO MARIA LUISA	15.695 EUR
31	CONTI SEBASTIANO	20.793 EUR
32	CORRENGIA RENATO	34.177 EUR
33	CROCIFISSO VINCENZA	4.664 EUR
34	CRISTIANO PATRIZIA	3.976 EUR
35	CUSANO RAFFAELA	3.862 EUR
36	CUVIELLO ELISABETTA	19.101 EUR
37	D'ALESSANDRO VENERA	6.627 EUR
38	DAMATO SERAFINA	6.735 EUR
39	D'ANGELO PIERINA	26.911 EUR
40	DE FELICE CARMELA	1.780 EUR
41	DE SCISCIOLO FEDELE	4.146 EUR
42	DI GAUDIO ANGELO	9.221 EUR
43	DI NUNNO M.ANTONIETTA	20.646 EUR
44	D'IZZIA FRANCESCA MARIA	7.981 EUR
45	ERRICO ANTONIO	5.879 EUR
46	FACCHINI FULVIA	25.079 EUR
47	FARINELLA VIALE GAETANO	1.366 EUR
48	FOGLIA ROSARIA MARIA	20.481 EUR
49	FRANCAVIGLIA ROSA	11.287 EUR
50	GARIBOLDI PIO EUGENIO MARIA	18.969 EUR
51	GHIDINI FRANCESCA	30.648 EUR
52	GOLLES ANNUNZIATA	20.196, EUR
53	GUSELLA LORENA	551 EUR
54	IOVINO LUISA	16.095 EUR
55	LAVIGNA RAFFAELLA	4.998 EUR
56	LAZZARI BRUNA	8.388 EUR
57	LEMMA CINZIA	8.291 EUR
58	LORETO FRANCESCO IVAN	18.593 EUR
59	LOSIO FRANCESCA	14.945 EUR
60	MAGNI ROSSANA	16.645 EUR
61	MANCINA ELENA	17.621 EUR
62	MANDELLI FLAVIA	10.467 EUR
63	MANIERO LUCA	14.853 EUR
64	MARALDI MARIA TERESA	22.525 EUR
65	MARIANI MASSIMO	4.978 EUR
66	MARINI DANIELA	6.058 EUR
67	MARINI SILVIA	6.097 EUR

68	MARTELLO MARTA	20.650 EUR
69	MASCIA ANTONIA	12.077 EUR
70	MASTINO GAVINA VITTORIA	11.597 EUR
71	MASTRANDREA GIACOMA	35.615 EUR
72	MAURI CARLA	13.150 EUR
73	MELIS EVELINA	19.284 EUR
74	MIGLIAZZA SIMONA ROSA ANNA	6.349 EUR
75	MITTI GRAZIA	2.902 EUR
76	MORA VALERIA	5.108 EUR
77	MUZZUPAPPA ADRIANA	14.670 EUR
78	OCCELLO ADELE	7.726 EUR
79	OLIVA TIZIANA	19.164 EUR
80	ORLANDINO PATRIZIA	3.735 EUR
81	PANEFORTE MARILENA	3.631 EUR
82	PANINI MARINA	14.924 EUR
83	PASCARELLA ANNA	10.008 EUR
84	PASQUALINI MARILISA	28.323 EUR
85	PATELLA ANGELA	2.512 EUR
86	PECORI SERENELLA	5.754 EUR
87	PEDRONI MARIELLA ENRICA	20.895 EUR
88	PEROTTO CECILIA	13.463 EUR
89	PEZZOTTA GIANPAOLA	30.553 EUR
90	PIPITONE CONCETTA	10.920 EUR
91	PUCCI FAUSTO ROCCO	30.595 EUR
92	RANCILIO MAURIZIO	7.802 EUR
93	REA COLOMBA	10.392 EUR
94	REINA ANGELO	20.131 EUR
95	ROMANELLI MARIA GRAZIA	4.192 EUR
96	RONCHI GERMANA	15.695 EUR
97	ROTA LILIANA	892 EUR
98	SAPERE EMILIA	3.862 EUR
99	SCANZIANI GIANCARLO	5.681 EUR
100	SCHIAVO ANNA	5.603 EUR
101	SCIUTO SALVATORE	17.098 EUR
102	SETTI MARIA ANGELA	6.639 EUR
103	SFERRAZZA MARISA	17.836 EUR
104	SFREGOLA MARIA	11.337 EUR
105	SGROI FEDERICO	5.300 EUR
106	SPITALI CARMELA	8.375 EUR
107	SPIZZICO ANGELA	5.916 EUR
108	TAGLIABUE GIANMARIO	24.440 EUR
109	TARRICONE ANTONIA	4.055 EUR
110	TATOLI GINA	20.033 EUR
111	TODARO GIGLIOLA	14.047 EUR
112	TODISCO CARMELO	8.715 EUR
113	TORRETTA GIUSEPPINA	6.084 EUR
114	TUCCI GENNARO	1.979 EUR
115	VENUTO VINCENZA	2.398 EUR
116	VIMERCATI EMANUELA VIRGINIA	2.601 EUR
117	ZAPPA GIANCARLO	6.249 EUR
	<i>Ricorso Carlucci n. 6107/09</i>	
1	CARLUCCI ANGELA	9.564 EUR
	<i>Ricorso Cioffi ed altri n. 5087/09</i>	

1	CIOFFI ANTONIO	47.666 EUR
2	CIOFFI GIOVANNA FRANCESCA	42.290 EUR
3	CIOFFI LUIGINA	15.938 EUR
4	MOLINARI LUCIANA	44.813 EUR
5	ZONCA RENATO	75.976 EUR
6	ROSSI PAOLO	82.761 EUR

17. I ricorrenti chiedono 5.000 EUR ciascuno a titolo di risarcimento del danno morale.

18. Il Governo si oppone alle richieste dei ricorrenti.

19. La Corte ritiene che le constatazioni di violazione alle quali è pervenuta nella sentenza in via principale costituiscano di per sé un'equa soddisfazione per il danno morale subito dai ricorrenti.

C. Spese

20. Per quanto riguarda le spese sostenute davanti ai giudici interni, producendo i relativi documenti giustificativi i ricorrenti chiedono le seguenti somme:

- ricorso *Agrati e altri n. 43549/08*: 23.097 EUR.
- ricorso *Carlucci n. 6107/09*: 4.795 EUR.
- ricorso *Cioffi e altri n. 5087/09*: 6.120 EUR.

21. Quanto al rimborso delle spese sostenute dinanzi alla Corte, i ricorrenti si rimettono al giudizio della Corte senza quantificare le loro richieste.

22. Il Governo contesta tali domande.

23. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese solo se ne sono accertate la realtà e la necessità e se il loro importo è ragionevole. Inoltre, qualora la Corte constati una violazione della Convenzione, essa accorda al ricorrente la restituzione delle spese da lui sostenute dinanzi ai giudici nazionali solo nella misura in cui esse erano volte a prevenire la violazione o a porvi rimedio. Così è stato nel caso di specie. Di conseguenza, quanto all'importo delle spese e degli onorari relativi ai procedimenti avviati dinanzi ai giudici interni, la Corte lo ritiene ragionevole e lo accorda per intero.

24. Quanto alle richieste relative al rimborso delle spese sostenute dinanzi alla Corte, essa rileva che i ricorrenti non hanno fornito documenti giustificativi a sostegno della loro domanda e decide di non accordare nulla a questo titolo.

D. Interessi moratori

25. 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, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara*

- a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:

Ricorso n. 43549/08

- (i) a titolo di risarcimento del danno materiale:

- 13.038 EUR (tredicimilatrentotto euro) alla sig.ra Agrati
- 6.627 EUR (seimilaseicentoventisette euro) alla sig.ra Aldeghi
- 16.429 EUR (sedecimilaquattrocentoventinove euro) alla sig.ra Ambiveri
- 19.797 EUR (diciannovemilasettecentonovantasette euro) alla sig.ra Bacchin
- 33.492 EUR (trentatremilaquattrocentonovantadue euro) al sig. Baffa
- 8.868 EUR (ottomilaottocentosessantotto euro) al sig. Balbi
- 19.580 EUR (diciannovemilacinquecentottanta euro) al sig. Barbaglio
- 9.827 EUR (novemilaottocentoventisette euro) alla sig.ra Balconi
- 4.636 EUR (quattromilaseicentotrentasei euro) alla sig.ra Barreca
- 7.439 EUR (settemilaquattrocentotrentanove euro) alla sig.ra Belloni Antonella
- 5.706 EUR (cinquemilasettecentosei euro) alla sig.ra Belloni Francesca
- 11.687 EUR (undicimilaseicentottantasette euro) alla sig.ra Belmonte
- 11.697 EUR (undicimilaseicentonovantasette euro) alla sig.ra Benenati
- 32.568 EUR (trentaduemilacinquecentosessantotto euro) al sig. Bonfanti Anselmo
- 724 EUR (settecentoventiquattro euro) alla sig.ra Bonfanti Silvana
- 21.843 EUR (ventunomilaottocentoquarantatré euro) alla sig.ra Bosani
- 3.862 EUR (tremilaottocentosessantadue euro) al sig. Bosi
- 31.589 EUR (trentunomilacinquecentottantanove euro) al sig. Brambilla
- 16.436 EUR (sedecimilaquattrocentotrentasei euro) alla sig.ra Buono
- 14.589 EUR (quattordicimilacinquecentottantanove euro) al sig. Cadei
- 5.933 EUR (cinquemilanovecentotrentatré euro) alla sig.ra Cappelli
- 26.658 EUR (ventiseimilaseicentocinquantotto euro) al sig. Casadei
- 18.488 EUR (diciottomilaquattrocentottantotto euro) alla sig.ra Casali
- 6.688 EUR (seimilaseicentottantotto euro) alla sig.ra Casanova
- 17.418 EUR (diciassettemilaquattrocentodiciotto euro) alla sig.ra Casati
- 7.546 EUR (settemilacinquecentoquarantasei euro) al sig. Cecchi
- 14.151 EUR (quattordicimilacentocinquantuno euro) alla sig.ra Cerone
- 6.379 EUR (seimilatrecentosettantanove euro) alla sig.ra Cicchetti
- 9.033 EUR (novemilatrentatré euro) alla sig.ra Civitaquale
- 15.695 EUR (quindicimilaseicentonovantacinque euro) alla sig.ra Colombo
- 20.793 EUR (ventimilasettecentonovantatré euro) al sig. Conti
- 34.177 EUR (trentaquattromilacentosettantasette euro) al sig. Correggia
- 4.664 EUR (quattromilaseicentosessantaquattro euro) alla sig.ra Crocifisso
- 3.976 EUR (tremilanovecentosettantasei euro) alla sig.ra Cristiano
- 3.862 EUR (tremilaottocentosessantadue euro) alla sig.ra Cusano
- 19.101 EUR (diciannovemilacentouno euro) alla sig.ra CuvIELLO
- 6.627 EUR (seimilaseicentoventisette euro) alla sig.ra D'alessandro
- 6.735 EUR (seimilasettecentotrentacinque euro) alla sig.ra Damato
- 26.911 EUR (ventiseimilanovecentoundici euro) alla sig.ra D'angelo
- 1.780 EUR (millesettecentottanta euro) alla sig.ra De Felice
- 4.146 EUR (quattromilacentoquarantasei euro) al sig. De Scisciolo
- 9.221 EUR (novemiladuecentoventuno euro) al sig. Di Gaudio
- 20.646 EUR (ventimilaseicentoquarantasei euro) alla sig.ra Di Nunno
- 7.981 EUR (settemilanovecentottantuno euro) alla sig.ra D'izzia
- 5.879 EUR (cinquemilaottocentosettantanove euro) al sig. Errico
- 25.079 EUR (venticinquemilasettantanove euro) alla sig.ra Facchini
- 1.366 EUR (milletrecentosessantasei euro) al sig. Farinella Viale
- 20.481 EUR (ventimilaquattrocentottantuno euro) alla sig.ra Foglia
- 11.287 EUR (undicimiladuecentottantasette euro) alla sig.ra Francaviglia
- 18.969 EUR (diciottomilanovecentosessantanove euro) al sig. Gariboldi
- 30.648 EUR (trentamilaseicentoquarantotto euro) alla sig.ra Ghidini

- 20.196 EUR (ventimilacentonovantasei euro) alla sig.ra Golles
- 551 EUR (cinquecentocinquantuno euro) alla sig.ra Gusella
- 16.095 EUR (sedecimilanoventacinque euro) alla sig.ra Iovino
- 4.998 EUR (quattromilanovecentonovantotto euro) alla sig.ra Lavigna
- 8.388 EUR (ottomilatrecentottantotto euro) alla sig.ra Lazzari
- 8.291 EUR (ottomiladuecentonovantuno euro) alla sig.ra Lemma
- 18.593 EUR (diciottomilacinquecentonovantatré euro) al sig. Loreto
- 14.945 EUR (quattordicimilanovecentoquarantacinque euro) alla sig.ra Losio
- 16.645 EUR (sedecimilaseicentoquarantacinque euro) alla sig.ra Magni
- 17.621 EUR (diciassettemilaseicentoventuno euro) alla sig.ra Mancina
- 10.467 EUR (diecimilaquattrocentosessantasette euro) alla sig.ra Mandelli
- 14.853 EUR (quattordicimilaottocentocinquantatré euro) al sig. Maniero
- 22.525 EUR (ventiduemilacinquecentoventicinque euro) alla sig.ra Maraldi
- 4.978 EUR (quattromilanovecentosettantotto euro) al sig. Mariani
- 6.058 EUR (seimilacinquattotto euro) alla sig.ra Marini Daniela
- 6.097 EUR (seimilanovantasette euro) alla sig.ra Marini Silvia
- 20.650 EUR (ventimilaseicentocinquanta euro) alla sig.ra Martello
- 12.077 EUR (dodicimilasettantasette euro) alla sig.ra Mascia
- 11.597 EUR (undicimilacinquecentonovantasette euro) alla sig.ra Mastino
- 35.615 EUR (trentacinquemilaseicentoquindici euro) alla sig.ra Mastrandrea
- 13.150 EUR (tredicimilacentocinquanta euro) alla sig.ra Mauri
- 19.284 EUR (diciannovemiladuecentottantaquattro euro) alla sig.ra Melis
- 6.349 EUR (seimilatrecentoquarantanove euro) alla sig.ra Migliazza
- 2.902 EUR (duemilanovecentodue euro) alla sig.ra Mitti
- 5.108 EUR (cinquemilacentootto euro) alla sig.ra Mora
- 14.670 EUR (quattordicimilaseicentosestanta euro) alla sig.ra Muzzupappa
- 7.726 EUR (settemilasettecentoventisei euro) alla sig.ra Ocello
- 19.164 EUR (diciannovemilacentosessantaquattro euro) alla sig.ra Oliva
- 3.735 EUR (tremilasettecentotrentacinque euro) alla sig.ra Orlandino
- 3.631 EUR (tremilaseicentotrentuno euro) alla sig.ra Paneforte
- 14.924 EUR (quattordicimilanovecentoventiquattro euro) alla sig.ra Panini
- 10.008 EUR (diecimilaotto euro) alla sig.ra Pascarella
- 28.323 EUR (ventottomilatrecentoventitré euro) alla sig.ra Pasqualini
- 2.512 EUR (duemilacinquecentododici euro) alla sig.ra Patella
- 5.754 EUR (cinquemilasettecentocinquantaquattro euro) alla sig.ra Pecori
- 20.895 EUR (ventimilaottocentonovantacinque euro) alla sig.ra Pedroni
- 13.463 EUR (tredicimilaquattrocentosessantatré euro) alla sig.ra Perotto
- 30.553 EUR (trentamilacinquecentocinquantatré euro) alla sig.ra Pezzotta
- 10.920 EUR (diecimilanovecentoventi euro) alla sig.ra Pipitone
- 30.595 EUR (trentamilacinquecentonovantacinque euro) al sig. Pucci
- 7.802 EUR (settemilaottocentodue euro) al sig. Rancilio
- 10.392 EUR (diecimilatrecentonovantadue euro) alla sig.ra Rea
- 20.131 EUR (ventimilacentotrentuno euro) al sig. Reina
- 4.192 EUR (quattromilacentonovantadue euro) alla sig.ra Romanelli
- 15.695 EUR (quindicimilaseicentonovantacinque euro) alla sig.ra Ronchi
- 892 EUR (ottocentonovantadue euro) alla sig.ra Rota
- 3.862 EUR (tremilaottocentosessantadue euro) alla sig.ra Sapere
- 5.681 EUR (cinquemilaseicentottantuno euro) al sig. Scanziani
- 5.603 EUR (cinquemilaseicentotré euro) alla sig.ra Schiavo
- 17.098 EUR (diciassettemilanovantotto euro) al sig. Sciuto
- 6.639 EUR (seimilaseicentotrentanove euro) alla sig.ra Setti

- 17.836 EUR (diciassettemilaottocentotrentasei euro) alla sig.ra Sferazza
 - 11.337 EUR (undicimilatrecentotrentasette euro) alla sig.ra Sfregola
 - 5.300 EUR (cinquemilatrecento euro) al sig. Sgroi
 - 8.375 EUR (ottomilatrecentosettantacinque euro) alla sig.ra Spitali
 - 5.916 EUR (cinquemilanovecentosedici euro) alla sig.ra Spizzico
 - 24.400 EUR (ventiquattromilaquattrocento euro) al sig. Tagliabue
 - 4.055 EUR (quattromilacinquantacinque euro) al sig. Tarricone
 - 20.033 EUR (ventimilatrentatré euro) alla sig.ra Tatoli
 - 14.047 EUR (quattordicimilaquarantasette euro) alla sig.ra Todaro
 - 8.715 EUR (ottomilasettecentoquindici euro) al sig. Todisco
 - 6.084 EUR (seimilaottantaquattro euro) alla sig.ra Torretta
 - 1.979 EUR (millenovecentosettantanove euro) al sig. Tucci
 - 2.398 EUR (duemilatrecentonovantotto euro) alla sig.ra Venuto
 - 2.601 EUR (duemilaseicentouno euro) alla sig.ra Vimercati
 - 6.249 EUR (seimiladuecentoquarantanove euro) al sig. Zappa
- più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per il danno materiale;
- (ii) a titolo di rimborso delle spese:
- 23.097 EUR (ventitremilanovantasette euro) congiuntamente ai ricorrenti più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta ai ricorrenti, per le spese;

Ricorso n. 6107/09

- 9.564 EUR (novemilacinquecentosessantaquattro euro), alla sig.ra Carlucci più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per il danno materiale;
- 4.795 EUR (quattromilasettecentonovantacinque euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta dalla ricorrente, per le spese;

Ricorso n. 5087/09

- (i) a titolo di risarcimento del danno materiale:
- 47.666 EUR (quarantasettemilaseicentosessantasei euro) al sig. Cioffi Antonio
 - 42.290 EUR (quarantaduemiladuecentonovanta euro) alla sig.ra Cioffi Giovanna
 - 15.938 EUR (quindicimilanovecentotrentotto euro) alla sig.ra Cioffi Luigina
 - 44.813 EUR (quarantaquattromilaottocentotredici euro) alla sig.ra Molinari
 - 75.976 EUR (settantacinquemilanovecentosettantasei euro) al sig. Zonca
 - 82.761 EUR (ottantaduemilasettecentosessantuno euro) al sig. Rossi
- più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per il danno materiale;
- (ii) a titolo di risarcimento delle spese:
- 6.120 EUR (seimilacentoveni euro) congiuntamente ai ricorrenti più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta dai ricorrenti, 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* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto l'8 novembre 2012, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith
Cancelliere

Ineta Zimele
Presidente

ELENCO DEI RICORRENTI

- *Omissis* -

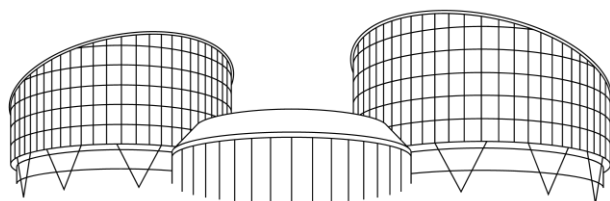
UN'ANTICIPAZIONE

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

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

Sovrappopolazione delle carceri: *violazione strutturale*, procedura di sentenza pilota: assegnazione del termine di un anno per l'introduzione di rimedi interni effettivi e contestuale sospensione dell'esame dei ricorsi analoghi

[Sarà disponibile tra breve la traduzione integrale della sentenza – che qui si propone nel solo testo ufficiale disponibile in lingua francese - curata dagli esperti linguistici del Ministero della giustizia]



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE TORREGGIANI ET AUTRES c. ITALIE

*(Requêtes n^{os} 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09,
35315/10 et 37818/10)*

ARRÊT

STRASBOURG

8 janvier 2013

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 Torreggiani et autres c. Italie,

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

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

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 4 décembre 2012,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent sept requêtes (n^{os} 57875/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10) dirigées contre la République italienne et dont sept personnes (« les requérants ») (dont les données figurent sur la liste annexée au présent arrêt), ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants ont été représentés par les avocats indiqués dans la liste en annexe. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^{me} Spatafora, et par sa coagente, M^{me} P. Accardo.

3. Les requérants se plaignaient en particulier des conditions dans lesquelles ils avaient été détenus respectivement dans les établissements pénitentiaires de Busto Arsizio et de Piacenza.

4. Le 2 novembre 2010 et le 5 janvier 2011, les requêtes ont été communiquées au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire.

5. Le 5 juin 2012, la chambre a informé les parties qu'elle estimait opportun d'appliquer la procédure de « l'arrêt pilote », en application de l'article 46 § 1 de la Convention.

6. Tant le Gouvernement que les requérants ont déposé des observations écrites sur l'opportunité d'appliquer la procédure en question.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Lors de l'introduction de leurs requêtes, les requérants purgeaient des peines de réclusion dans les établissements pénitentiaires de Busto Arsizio ou de Piacenza.

A. Les conditions de détention dénoncées par les requérants

1. *Les requérants détenus à la prison de Busto Arsizio (requêtes n^{os} 43517/09, 46882/09 et 55400/09)*

8. M. Torreggiani (requête n^o 43517/09) fut détenu à la prison de Busto Arsizio du 13 novembre 2006 au 7 mars 2011, M. Bamba (requête n^o 46882/09) du 20 mars 2008 au 23 juin 2011 et M. Biondi (requête n^o 55400/09) du 29 juin 2009 au 21 juin 2011. Chacun d'entre eux occupait une cellule de 9 m² avec deux autres personnes, et disposait donc d'un espace personnel de 3 m². Dans leurs requêtes, les requérants soutenaient en outre que l'accès à la douche à la prison de Busto Arsizio était limité en raison de la pénurie d'eau chaude dans l'établissement.

2. *Les requérants détenus à la prison de Piacenza (requêtes n^{os} 57875/09, 35315/10, 37818/10 et 61535/09)*

9. M. Sela (requête n^o 57875/09) fut détenu à Piacenza du 14 février 2009 au 19 avril 2010, M. El Haili (requête n^o 35315/10) du 15 février 2008 au 8 juillet 2010 et M. Hajjoubi (requête n^o 37818/10) du 19 octobre 2009 au 30 mars 2011. M. Ghisoni (requête n^o 61535/09), incarcéré le 13 septembre 2007, est toujours détenu dans cet établissement.

10. Les quatre requérants affirment avoir occupé des cellules de 9 m² avec deux autres détenus. Ils dénoncent également un manque d'eau chaude dans l'établissement, qui les aurait empêchés pendant plusieurs mois de faire usage régulièrement de la douche, et un éclairage insuffisant des cellules en raison des barreaux métalliques apposés aux fenêtres.

11. Selon le Gouvernement, les cellules occupées à Piacenza par les requérants ont une superficie de 11 m².

B. Les ordonnances du tribunal d'application des peines de Reggio Emilia

12. Le 10 avril 2010, M. Ghisoni (n^o 61535/09) et deux autres détenus à la prison de Piacenza saisirent le juge d'application des peines de Reggio Emilia, soutenant que leurs conditions de détention étaient médiocres en raison du surpeuplement dans la prison de Piacenza et dénonçant une violation du principe de l'égalité de traitement entre les détenus, garanti par l'article 3 de la loi n^o 354 de 1975 sur l'administration pénitentiaire.

13. Par des ordonnances des 16, 20 et 24 août 2010, le magistrat accueille les réclamations du requérant et de ses codétenus. Il observa que les intéressés occupaient des cellules qui avaient été conçues pour un seul détenu et qui, en raison de la situation de surpeuplement dans la prison de Piacenza, accueillait alors chacune trois personnes. Le magistrat constata que la quasi-totalité des cellules de l'établissement avaient une superficie de 9 m² et qu'au cours de l'année 2010, l'établissement avait hébergé entre 411 et 415 personnes, alors qu'il était prévu pour accueillir 178 détenus, pour une capacité maximale tolérable (*capienza tollerabile*) de 376 personnes.

14. Faisant référence à l'arrêt *Sulejmanovic c. Italie* (n° 22635/03, 16 juillet 2009) et aux principes de jurisprudence concernant la compatibilité entre les conditions de détention et le respect des droits garantis par l'article 3 de la Convention, le juge d'application des peines conclut que les réclamants étaient exposés à des traitements inhumains du fait qu'ils devaient partager avec deux autres détenus des cellules exigües, et faisaient l'objet d'une discrimination par rapport aux détenus partageant le même type de cellule avec une seule personne.

15. Le magistrat transmet ainsi les réclamations du requérant et des autres détenus à la direction de la prison de Piacenza, au ministère de la Justice et à l'administration pénitentiaire compétente, afin que chacun puisse adopter d'urgence les mesures adéquates dans le cadre de ses compétences.

16. En février 2011, M. Ghisoni fut transféré dans une cellule conçue pour deux personnes.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La loi sur l'administration pénitentiaire

17. L'article 6 de la loi n° 354 du 26 juillet 1975 (« la loi sur l'administration pénitentiaire »), se lit comme suit :

« Les locaux dans lesquels se déroule la vie des détenus doivent être suffisamment spacieux et éclairés par la lumière naturelle ou artificielle de manière à permettre le travail et la lecture ; [ils doivent être] aérés, chauffés lorsque les conditions climatiques l'exigent et équipés de services sanitaires privés, décents et de type rationnel. [Ils] doivent être entretenus et nettoyés correctement. Les locaux où les prisonniers passent la nuit sont des cellules individuelles ou collectives.

Un soin particulier doit présider au choix des personnes qui sont placées dans des cellules collectives.

Les personnes en détention provisoire doivent pouvoir bénéficier d'un séjour en cellule individuelle à moins que la situation particulière de l'établissement ne le permette pas.

Chaque détenu (...) dispose du linge de lit nécessaire. »

18. Aux termes de l'article 35 de la loi n° 354 de 1975, les détenus peuvent adresser des demandes ou des réclamations orales ou écrites, même sous pli scellé, au juge de l'application des peines ; au directeur de l'établissement pénitentiaire, ainsi qu'aux inspecteurs, au directeur général des instituts de détention et de prévention et au ministre de la Justice ; aux autorités judiciaires et sanitaires qui visitent l'institut ; au président du Conseil régional et au chef de l'État.

19. Selon l'article 69 de cette même loi, le juge d'application des peines est compétent pour contrôler l'organisation des instituts de prévention et de détention et pour communiquer au ministre (de la Justice) les besoins des différents services, notamment en ce qui concerne la mise en place du programme de rééducation des personnes détenues (alinéa 1). Il veille également à ce que la surveillance des prévenus soit exercée en conformité avec les lois et les règlements (alinéa 2). Par ailleurs, il a le pouvoir de prescrire des dispositions visant à éliminer d'éventuelles violations des droits des personnes condamnées et internées (alinéa 5). Le juge statue sur la réclamation par une ordonnance, contre laquelle l'intéressé peut se pourvoir en cassation.

B. Jurisprudence interne relative à la possibilité pour les détenus de solliciter l'octroi d'une réparation en cas de mauvaises conditions de détention

20. Par l'ordonnance n° 17 du 9 juin 2011, le juge d'application des peines de Lecce accueillit la réclamation d'A.S., un détenu se plaignant de ses conditions de détention, inhumaines, en raison du surpeuplement régnant à la prison de Lecce. L'intéressé avait également demandé une indemnisation pour le préjudice moral subi.

Le juge constata que le requérant avait partagé avec deux autres personnes une cellule mal chauffée et dépourvue d'eau chaude, qui mesurait 11,5 m² toilettes comprises. En outre, le lit occupé par A.S. était à seulement 50 centimètres du plafond. Le requérant était obligé de passer 19 heures et demie par jour sur son lit en raison de l'absence d'activités sociales organisées à l'extérieur de la cellule.

Par son ordonnance, le juge d'application des peines estima que les conditions de détention de l'intéressé étaient contraires à la dignité humaine et qu'elles emportaient violation tant de la loi italienne sur l'administration pénitentiaire que des normes fixées par le CPT du Conseil de l'Europe et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, pour la première fois en Italie, il décida que l'administration pénitentiaire devait indemniser le détenu à hauteur de 220 EUR pour le préjudice « existentiel » (*danno esistenziale*) découlant de la détention.

21. Le 30 septembre 2011, le ministère de la Justice se pourvut en cassation contre l'ordonnance du juge d'application des peines, soulevant

notamment l'incompétence de ce juge en matière d'indemnisation des détenus. Par un arrêt du 5 juin 2012, la Cour de cassation déclara le recours de l'administration irrecevable pour tardiveté, étant donné qu'il avait été introduit au-delà du délai de 10 jours prévu par les dispositions légales pertinentes. Par conséquent, l'ordonnance du juge d'application des peines acquit l'autorité de la chose jugée.

22. Cette jurisprudence du juge d'application des peines de Lecce, reconnaissant aux détenus une indemnisation pour le préjudice existentiel découlant des conditions de détention, est restée isolée en Italie. D'autres juges d'application des peines ont en effet considéré qu'il n'entrait pas dans leurs prérogatives de condamner l'administration à dédommager les détenus pour le préjudice subi pendant la détention (voir, en ce sens, par exemple, les ordonnances des juges d'application des peines d'Udine et de Vercelli des 24 décembre 2011 et 18 avril 2012 respectivement).

III. MESURES PRISES PAR L'ÉTAT POUR REMÉDIER AU PROBLÈME DU SURPEUPLEMENT CARCÉRAL

23. En 2010, il y avait 67 961 personnes détenues dans les 206 prisons italiennes, pour une capacité maximale prévue de 45 000 personnes. Le taux national de surpeuplement était de 151 %.

24. Par un décret du 13 janvier 2010, le président du Conseil des ministres déclara l'état d'urgence au niveau national pour une durée d'un an en raison du surpeuplement dans les établissements pénitentiaires italiens.

25. Par l'ordonnance n° 3861 du 19 mars 2010, intitulée « Dispositions urgentes de protection civile du fait du surpeuplement carcéral », le président du Conseil des ministres nomma un Commissaire délégué au ministère de la Justice chargé d'élaborer un plan d'intervention pour les prisons (« *Piano carceri* »).

26. Le 29 juin 2010, un Comité constitué du ministre de la Justice, du ministre des Infrastructures économiques et du chef du département de la Protection civile approuva le plan d'intervention présenté par le Commissaire délégué. Ledit plan prévoyait tout d'abord la construction de 11 nouveaux établissements pénitentiaires et de 20 annexes aux établissements déjà existants, ce qui impliquait la création de 9 150 places de détention supplémentaires et le recrutement de 2 000 nouveaux agents de police pénitentiaire. Le délai pour la fin des travaux de construction était fixé au 31 décembre 2012.

27. En outre, par la loi n° 199 du 26 novembre 2010 furent adoptées des dispositions extraordinaires en matière d'exécution des peines. Ladite loi prévoit notamment que les peines de détention inférieures à douze mois, même si elles représentent des fractions de peines plus sévères restant à exécuter, peuvent être purgées au domicile de la personne condamnée ou dans un autre lieu d'accueil, public ou privé, hormis pour certaines exceptions liées à la gravité des délits.

Cette loi restera en vigueur le temps nécessaire pour la mise en œuvre du plan d'intervention pour les prisons mais en aucun cas au-delà du 31 décembre 2013.

28. L'état d'urgence au niveau national, initialement déclaré jusqu'au 31 décembre 2010, a été prorogé à deux reprises. Il est actuellement en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012.

29. A la date du 13 avril 2012, les prisons italiennes accueillait 66 585 détenus, soit un taux de surpeuplement de 148 %.

42 % des détenus sont en attente d'être jugés et sont placés en détention provisoire.

IV. TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

30. Les parties pertinentes des rapports généraux du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants (« CPT ») se lisent ainsi :

Deuxième rapport général (CPT/Inf (92) 3) :

« 46. La question du surpeuplement relève directement du mandat du CPT. Tous les services et activités à l'intérieur d'une prison seront touchés si elle doit prendre en charge plus de prisonniers que le nombre pour lequel elle a été prévue. La qualité générale de la vie dans l'établissement s'en ressentira, et peut-être dans une mesure significative. De plus, le degré de surpeuplement d'une prison, ou dans une partie de celle-ci, peut être tel qu'il constitue, à lui seul, un traitement inhumain ou dégradant.

47. Un programme satisfaisant d'activités (travail, enseignement et sport) revêt une importance capitale pour le bien-être des prisonniers. Cela est valable pour tous les établissements, qu'ils soient d'exécution des peines ou de détention provisoire. Le CPT a relevé que les activités dans beaucoup de prisons de détention provisoire sont extrêmement limitées. L'organisation de programmes d'activités dans de tels établissements, qui connaissent une rotation assez rapide des détenus, n'est pas matière aisée. Il ne peut, à l'évidence, être question de programmes de traitement individualisé du type de ceux que l'on pourrait attendre d'un établissement d'exécution des peines. Toutefois, les prisonniers ne peuvent être simplement laissés à leur sort, à languir pendant des semaines, parfois des mois, confinés dans leur cellule, quand bien même les conditions matérielles seraient bonnes. Le CPT considère que l'objectif devrait être d'assurer que les détenus dans les établissements de détention provisoire soient en mesure de passer une partie raisonnable de la journée (8 heures ou plus) hors de leur cellule, occupés à des activités motivantes de nature variée. Dans les établissements pour prisonniers condamnés, évidemment, les régimes devraient être d'un niveau encore plus élevé.

48. L'exercice en plein air demande une mention spécifique. L'exigence d'après laquelle les prisonniers doivent être autorisés chaque jour à au moins une heure d'exercice en plein air, est largement admise comme une garantie fondamentale (de préférence, elle devrait faire partie intégrante d'un programme plus étendu d'activités). Le CPT souhaite souligner que tous les prisonniers sans exception (y compris ceux soumis à un isolement cellulaire à titre de sanction) devraient bénéficier quotidiennement d'un exercice en plein air. Il est également évident que les aires d'exercice extérieures devraient être raisonnablement spacieuses et, chaque fois que cela est possible, offrir un abri contre les intempéries.

49. L'accès, au moment voulu, à des toilettes convenables et le maintien de bonnes conditions d'hygiène sont des éléments essentiels d'un environnement humain.

A cet égard, le CPT doit souligner qu'il n'apprécie pas la pratique, constatée dans certains pays, de prisonniers devant satisfaire leurs besoins naturels en utilisant des seaux dans leur cellule, lesquels sont, par la suite, vidés à heures fixes. Ou bien une toilette devrait être installée dans les locaux cellulaires (de préférence dans une annexe sanitaire), ou bien des moyens devraient être mis en œuvre qui permettraient aux prisonniers de sortir de leur cellule à tout moment (y compris la nuit) pour se rendre aux toilettes, sans délai indu.

Les prisonniers devraient aussi avoir un accès régulier aux douches ou aux bains. De plus, il est souhaitable que les locaux cellulaires soient équipés de l'eau courante.

50. Le CPT souhaite ajouter qu'il est particulièrement préoccupé lorsqu'il constate dans un même établissement une combinaison de surpeuplement, de régimes pauvres en activités et d'un accès inadéquat aux toilettes ou locaux sanitaires. L'effet cumulé de telles conditions peut s'avérer extrêmement néfaste pour les prisonniers. »

Septième rapport général (CPT/Inf (97) 10)

« 13. Ainsi que le CPT l'a souligné dans son [2e Rapport Général](#), la question du surpeuplement relève directement du mandat du Comité (cf. CPT/Inf (92) 3, paragraphe 46).

Une prison surpeuplée signifie, pour le détenu, être à l'étroit dans des espaces resserrés et insalubres ; une absence constante d'intimité (cela même lorsqu'il s'agit de satisfaire aux besoins naturels) ; des activités hors cellule limitées à cause d'une demande qui dépasse le personnel et les infrastructures disponibles ; des services de santé surchargés ; une tension accrue et, partant, plus de violence entre détenus comme entre détenus et personnel. Cette énumération est loin d'être exhaustive.

A plus d'une reprise, le CPT a été amené à conclure que les effets néfastes du surpeuplement avaient abouti à des conditions de détention inhumaines et dégradantes. »

31. Le 30 septembre 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopta la Recommandation Rec(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. Ladite recommandation établit en particulier ce qui suit :

« Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le surpeuplement des prisons et la croissance de la population carcérale constituent un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et l'ensemble du système de justice pénale sous l'angle tant des droits de l'homme que de la gestion efficace des établissements pénitentiaires ;

Considérant que la gestion efficace de la population carcérale est subordonnée à certaines circonstances telles que la situation globale de la criminalité, les priorités en matière de lutte contre la criminalité, l'éventail des peines prévues par les textes législatifs, la sévérité des peines prononcées, la fréquence du recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté, l'usage de la détention provisoire, l'efficacité et l'efficacités des organes de la justice pénale et, en particulier, l'attitude du public vis-à-vis de la criminalité et de sa répression ; (...)

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de prendre toutes les mesures appropriées, lorsqu'ils revoient leur législation et leur pratique relatives au surpeuplement des prisons et à l'inflation carcérale, en vue d'appliquer les principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation ;

Annexe à la Recommandation n° R (99) 22

I. Principes de base

1. La privation de liberté devrait être considérée comme une sanction ou mesure de dernier recours et ne devrait dès lors être prévue que lorsque la gravité de l'infraction rendrait toute autre sanction ou mesure manifestement inadéquate.

2. L'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement. Les pays dont la capacité carcérale pourrait être globalement suffisante mais mal adaptée aux besoins locaux devraient s'efforcer d'aboutir à une répartition plus rationnelle de cette capacité.

3. Il convient de prévoir un ensemble approprié de sanctions et de mesures appliquées dans la communauté, éventuellement graduées en termes de sévérité ; il y a lieu d'inciter les procureurs et les juges à y recourir aussi largement que possible.

4. Les États membres devraient examiner l'opportunité de décriminaliser certains types de délits ou de les requalifier de façon à éviter qu'ils n'appellent des peines privatives de liberté.

5. Afin de concevoir une action cohérente contre le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, une analyse détaillée des principaux facteurs contribuant à ces phénomènes devrait être menée. Une telle analyse devrait porter, notamment, sur les catégories d'infractions susceptibles d'entraîner de longues peines de prison, les priorités en matière de lutte contre la criminalité, les attitudes et préoccupations du public ainsi que les pratiques existantes en matière de prononcé des peines.

(...)

III. Mesures à mettre en œuvre avant le procès pénal

Éviter l'action pénale – Réduire le recours à la détention provisoire

10. Des mesures appropriées devraient être prises en vue de l'application intégrale des principes énoncés dans la Recommandation n° (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale, ce qui implique, en particulier, que les États membres, tout en tenant compte de leurs principes constitutionnels ou de leur tradition juridique propres, appliquent le principe de l'opportunité des poursuites (ou des mesures ayant le même objectif) et recourent aux procédures simplifiées et aux

transactions en tant qu'alternatives aux poursuites dans les cas appropriés, en vue d'éviter une procédure pénale complète.

11. L'application de la détention provisoire et sa durée devraient être réduites au minimum compatible avec les intérêts de la justice. Les États membres devraient, à cet effet, s'assurer que leur législation et leur pratique sont conformes aux dispositions pertinentes de la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la jurisprudence de ses organes de contrôle et se laisser guider par les principes énoncés dans la Recommandation n° R (80) 11 concernant la détention provisoire s'agissant, en particulier, des motifs permettant d'ordonner la mise en détention provisoire.

12. Il convient de faire un usage aussi large que possible des alternatives à la détention provisoire, telles que l'obligation, pour le suspect, de résider à une adresse spécifiée, l'interdiction de quitter ou de gagner un lieu déterminé sans autorisation, la mise en liberté sous caution, ou le contrôle et le soutien d'un organisme spécifié par l'autorité judiciaire. A cet égard, il convient d'être attentif aux possibilités de contrôler au moyen de systèmes de surveillance électroniques l'obligation de demeurer dans un lieu stipulé.

13. Il s'impose, pour soutenir le recours efficace et humain à la détention provisoire, de dégager les ressources financières et humaines nécessaires et, le cas échéant, de mettre au point les moyens procéduraux et les techniques de gestion appropriés.

(...)

V. Mesures à mettre en œuvre au-delà du procès pénal

La mise en œuvre des sanctions et mesures appliquées dans la communauté – L'exécution des peines privatives de liberté

22. Pour faire des sanctions et des mesures appliquées dans la communauté des alternatives crédibles aux peines d'emprisonnement de courte durée, il convient d'assurer leur mise en œuvre efficiente, notamment :

– en mettant en place l'infrastructure requise pour l'exécution et le suivi de ces sanctions communautaires, en particulier en vue de rassurer les juges et les procureurs sur leur efficacité ;

– en mettant au point et en appliquant des techniques fiables de prévision et d'évaluation des risques ainsi que des stratégies de supervision, afin d'identifier le risque de récidive du délinquant et de garantir la protection et la sécurité du public.

23. Il conviendrait de favoriser le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, en préférant les mesures individualisées, telles la libération conditionnelle, aux mesures collectives de gestion du surpeuplement carcéral (grâces collectives, amnisties).

24. La libération conditionnelle devrait être considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives qui, non seulement, réduit la durée de la détention mais contribue aussi de manière non négligeable à la réintégration planifiée du délinquant dans la communauté.

25. Il faudrait, pour promouvoir et étendre le recours à la libération conditionnelle, créer dans la communauté les meilleures conditions de soutien et d'aide au délinquant ainsi que de supervision de celui-ci, en particulier en vue d'amener les instances judiciaires ou administratives compétentes à considérer cette mesure comme une option valable et responsable.

26. Des programmes de traitement efficaces en cours de détention ainsi que de contrôle et de traitement au-delà de la libération devraient être conçus et mis en œuvre de façon à faciliter la réinsertion des délinquants, à réduire la récidive, à assurer la sécurité et la protection du public et à inciter les juges et procureurs à considérer les mesures visant à réduire la durée effective de la peine à purger ainsi que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, comme des options constructives et responsables. »

32. La deuxième partie de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes (adoptée le 11 janvier 2006, lors de la 952^e réunion des Délégués des Ministres) est dédiée aux conditions de détention. Dans ses passages pertinents en l'espèce, elle se lit comme suit :

« 18.1 Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement des détenus pendant la nuit, doivent satisfaire aux exigences de respect de la dignité humaine et, dans la mesure du possible, de la vie privée, et répondre aux conditions minimales requises en matière de santé et d'hygiène, compte tenu des conditions climatiques, notamment en ce qui concerne l'espace au sol, le volume d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération.

18.2 Dans tous les bâtiments où des détenus sont appelés à vivre, à travailler ou à se réunir :

a. les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que les détenus puissent lire et travailler à la lumière naturelle dans des conditions normales, et pour permettre l'entrée d'air frais, sauf s'il existe un système de climatisation approprié ;

b. la lumière artificielle doit être conforme aux normes techniques reconnues en la matière ; et

c. un système d'alarme doit permettre aux détenus de contacter le personnel immédiatement.

18.3 Le droit interne doit définir les conditions minimales requises concernant les points répertoriés aux paragraphes 1 et 2.

18.4 Le droit interne doit prévoir des mécanismes garantissant que le respect de ces conditions minimales ne soit pas atteint à la suite du surpeuplement carcéral.

18.5 Chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus.

18.6 Une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter.

18.7 Dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir avant d'être contraints de partager une cellule pendant la nuit.

18.8 La décision de placer un détenu dans une prison ou une partie de prison particulière doit tenir compte de la nécessité de séparer :

a. les prévenus des détenus condamnés ;

b. les détenus de sexe masculin des détenus de sexe féminin ; et

c. les jeunes détenus adultes des détenus plus âgés.

18.9 Il peut être dérogé aux dispositions du paragraphe 8 en matière de séparation des détenus afin de permettre à ces derniers de participer ensemble à des activités organisées. Cependant les groupes visés doivent toujours être séparés la nuit, à moins que les intéressés ne consentent à cohabiter et que les autorités pénitentiaires estiment que cette mesure s'inscrit dans l'intérêt de tous les détenus concernés.

18.10 Les conditions de logement des détenus doivent satisfaire aux mesures de sécurité les moins restrictives possible et compatibles avec le risque que les intéressés s'évadent, se blessent ou blessent d'autres personnes. »

EN DROIT

I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

33. Compte tenu de la similitude des requêtes quant aux doléances des requérants et au problème de fond qu'elles posent, la Cour estime nécessaire de les joindre et décide de les examiner conjointement dans un seul arrêt.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

34. Invoquant l'article 3 de la Convention, les requérants soutiennent que leurs conditions de détention respectives dans les établissements pénitentiaires de Busto Arsizio et de Piacenza constituent des traitements inhumains et dégradants. L'article 3 de la Convention est ainsi libellé :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

35. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

1. L'exception tirée du défaut de qualité de victime

36. Le Gouvernement observe que tous les requérants sauf M. Ghisoni ont été libérés ou transférés dans d'autres cellules après l'introduction de leurs requêtes. Il est d'avis que ces requérants ne peuvent plus se prétendre victimes de la violation de la Convention qu'ils allèguent et soutient que leurs requêtes devraient être rejetées.

37. Les requérants concernés s'y opposent.

38. La Cour rappelle qu'une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, par exemple, *Eckle c. Allemagne*, 15 juillet 1982, § 69, série A n° 51 ; *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 36,

Recueil des arrêts et décisions 1996-III ; *Dalban c. Roumanie* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI ; et *Jensen c. Danemark* (déc.), n° 48470/99, CEDH 2001-X).

39. Les requérants se plaignent devant la Cour d'avoir été détenus dans les prisons de Busto Arsizio et de Piacenza pendant des périodes importantes dans des conditions contraires à la Convention. Or, il est vrai qu'après l'introduction de leurs requêtes respectives, les intéressés ont été soit libérés soit transférés dans d'autres établissements pénitentiaires. Cependant, on ne saurait considérer que les autorités internes aient ainsi reconnu les violations alléguées par les requérants et ensuite réparé le préjudice qu'ils auraient pu subir du fait des situations qu'ils décrivent dans leurs requêtes.

40. La Cour conclut que tous les requérants peuvent toujours se prétendre « victimes » d'une violation de leurs droits garantis par l'article 3 de la Convention.

2. *L'exception de non-épuisement des voies de recours internes*

41. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes. Il affirme que toute personne détenue ou internée dans les prisons italiennes peut saisir le juge d'application des peines d'une réclamation en vertu des articles 35 et 69 de la loi n° 354 de 1975. Cette voie de recours serait accessible et effective et permettrait d'obtenir des décisions ayant valeur contraignante et pouvant redresser d'éventuelles violations des droits des détenus. Selon le Gouvernement, la procédure devant le juge d'application des peines constitue un remède pleinement judiciaire, à l'issue duquel l'autorité saisie peut prescrire à l'administration pénitentiaire des mesures obligatoires visant l'amélioration des conditions de détention de la personne intéressée.

42. Or, le Gouvernement observe que seul M. Ghisoni, requérant de l'affaire n° 61535/09, s'est prévalu de cette possibilité en introduisant une réclamation devant le juge d'application des peines de Reggio Emilia et en obtenant une ordonnance favorable. D'après le Gouvernement, cela constitue la preuve de l'accessibilité et de l'effectivité de la voie de recours en question. Il s'ensuivrait que les requérants qui ne se sont pas prévalus dudit remède n'ont pas épuisé les voies de recours internes.

43. Quant à l'inexécution de la part de l'administration pénitentiaire de ladite ordonnance du juge d'application des peines de Reggio Emilia, le Gouvernement affirme que M. Ghisoni a omis de demander la mise en exécution de cette décision aux « autorités judiciaires internes ». Par conséquent il estime que la requête de M. Ghisoni doit également être déclarée irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

44. Les requérants soutiennent que le système italien n'offre aucune voie de recours permettant de remédier au surpeuplement des prisons italiennes et d'obtenir une amélioration des conditions de détention.

45. En particulier, ils allèguent l'ineffectivité de la procédure devant le juge d'application des peines. Ils observent tout d'abord que le recours en question ne constitue pas un remède judiciaire mais un recours de type administratif, les décisions du juge n'étant nullement contraignantes pour les directions des établissements pénitentiaires. Ils soutiennent par ailleurs que de nombreux détenus ont essayé d'améliorer leurs mauvaises conditions carcérales par le biais de réclamations au juge d'application des peines, sans toutefois n'obtenir aucun résultat. Par conséquent, ils s'estiment dispensés de l'obligation d'épuiser ce remède.

46. M. Ghisoni, quant à lui, soutient avoir épuisé les voies de recours internes en saisissant le juge d'application des peines de Reggio Emilia d'une réclamation sur le fondement des articles 35 et 69 de la loi sur l'administration pénitentiaire. Son expérience serait la preuve de l'ineffectivité de la voie de recours indiquée par le Gouvernement.

Il allègue que l'ordonnance rendue par le juge d'application des peines le 20 août 2010, reconnaissant que les conditions carcérales à la prison de Piacenza étaient inhumaines et ordonnant aux autorités administratives compétentes de mettre en place toutes les mesures nécessaires pour y remédier d'urgence, est restée lettre morte pendant plusieurs mois. Il ne voit pas quelle autre démarche il aurait pu accomplir pour obtenir une exécution rapide de l'ordonnance.

47. La Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes vise à ménager aux États contractants l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne lui soient soumises (voir, parmi beaucoup d'autres, *Remli c. France*, 23 avril 1996, § 33, *Recueil* 1996-II, et *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). Cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 de la Convention – et avec lequel elle présente d'étroites affinités –, que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI).

48. Cependant, l'obligation découlant de l'article 35 se limite à celle de faire un usage normal des recours vraisemblablement effectifs, suffisants et accessibles (entre autres, *Vernillo c. France*, 20 février 1991, § 27, série A n° 198). En particulier, la Convention ne prescrit l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Dalia c. France*, 19 février 1998, § 38, *Recueil* 1998-I). De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes qui s'offrent à lui. Cette règle ne s'applique pas non plus lorsqu'est prouvée l'existence d'une pratique administrative consistant en la répétition d'actes interdits par la Convention et la tolérance officielle de l'Etat, de sorte que toute

procédure serait vaine ou ineffective (*Aksoy c. Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, § 52).

49. Enfin, l'article 35 § 1 de la Convention prévoit une répartition de la charge de la preuve. Pour ce qui concerne le Gouvernement, lorsqu'il excipe du non-épuisement, il doit convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible, était susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présentait des perspectives raisonnables de succès (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 68, *Recueil* 1996-IV ; et *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II).

50. En particulier, la Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que dans l'appréciation de l'effectivité des remèdes concernant des allégations de mauvaises conditions de détention, la question décisive est de savoir si la personne intéressée peut obtenir des juridictions internes un redressement direct et approprié, et pas simplement une protection indirecte de ses droits garantis par l'article 3 de la Convention (voir, entre autres, *Mandić et Jović c. Slovénie*, n°s 5774/10 et 5985/10, § 107, 20 octobre 2011). Ainsi, un recours exclusivement en réparation ne saurait être considéré comme suffisant s'agissant des allégations de conditions d'internement ou de détention prétendument contraires à l'article 3, dans la mesure où il n'a pas un effet « préventif » en ce sens qu'il n'est pas à même d'empêcher la continuation de la violation alléguée ou de permettre aux détenus d'obtenir une amélioration de leurs conditions matérielles de détention (*Cenbauer c. Croatie* (déc), n°73786/01, 5 février 2004 ; *Norbert Sikorski c. Pologne*, n° 17599/05, § 116, 22 octobre 2009 ; *Mandić et Jović c. Slovénie*, précité § 116 ; *Parascineti c. Roumanie*, n° 32060/05, § 38, 13 mars 2012).

En ce sens, pour qu'un système de protection des droits des détenus garantis par l'article 3 de la Convention soit effectif, les remèdes préventifs et compensatoires doivent coexister de façon complémentaire (*Ananyev et autres c. Russie*, n°s 42525/07 et 60800/08, § 98, 10 janvier 2012).

51. En l'espèce, la Cour doit déterminer si la réclamation devant le juge italien de l'application des peines constitue une voie de recours répondant aux critères établis par elle dans sa jurisprudence. Tout d'abord, elle relève que les parties ne s'accordent pas quant à la nature du remède en question, le Gouvernement alléguant la nature pleinement juridictionnelle de la procédure devant le juge d'application des peines, tandis que les requérants estiment que, vu sa nature simplement administrative, il ne s'agit pas d'un remède à épuiser. Or, la Cour estime que cette question n'est pas déterminante dans la mesure où elle a déjà relevé que, dans certaines circonstances, les voies de nature administrative peuvent s'avérer efficaces – et constituer donc des remèdes à épuiser – s'agissant de griefs relatifs à l'application de la réglementation relative au régime carcéral (*Norbert Sikorski c. Pologne*, précité, § 111).

52. Cela étant, il reste à trancher la question de l'effectivité en pratique de la voie de recours indiquée en l'espèce par le gouvernement défendeur. A cet égard, la Cour constate qu'en dépit de l'affirmation de celui-ci selon laquelle les décisions rendues par les juges d'application des peines dans le cadre de la procédure prévue par la loi sur l'administration pénitentiaire ont force obligatoire pour les autorités administratives compétentes, l'ordonnance du juge de Reggio Emilia du 20 août 2010, favorable à M. Ghisoni et à ses codétenus et emportant adoption d'urgence de mesures adéquates, est restée longtemps inexécutée. Il ressort du dossier que le requérant ne fut transféré dans une cellule pour deux personnes, disposant ainsi d'un espace compatible avec les normes européennes, qu'en février 2011. A cet égard, le Gouvernement s'est borné à soutenir que les intéressés auraient dû solliciter l'exécution rapide de ladite ordonnance auprès des « autorités judiciaires internes », sans par ailleurs préciser lesquelles.

53. Aux yeux de la Cour, il est difficile de concilier cette dernière affirmation du Gouvernement avec l'effectivité alléguée de la procédure de réclamation devant le juge d'application des peines. Elle observe que, à supposer même qu'il existe une voie de recours visant l'exécution des ordonnances des juges d'application des peines, ce qui n'a nullement été démontré par le Gouvernement, on ne saurait prétendre qu'un détenu ayant obtenu une décision favorable multiplie les recours afin d'obtenir la reconnaissance de ses droits fondamentaux au niveau de l'administration pénitentiaire.

54. Par ailleurs, la Cour a déjà observé que le dysfonctionnement des remèdes « préventifs » dans des situations de surpeuplement carcéral est largement dépendant de la nature structurelle du phénomène (*Ananyev et autres c. Russie*, précité, § 111). Or, il ressort des dossiers des présentes requêtes, ainsi que des rapports sur la situation du système pénitentiaire italien, non remise en cause par le Gouvernement devant la Cour, que les établissements pénitentiaires de Busto Arsizio et de Piacenza sont largement surpeuplés, à l'instar d'un grand nombre de prisons italiennes, si bien que le surpeuplement carcéral en Italie s'apparente à un phénomène structurel et ne concerne pas exclusivement le cas particulier des requérants (voir, notamment, *Mamedova c. Russie*, n° 7064/05, § 56, 1^{er} juin 2006 ; *Norbert Sikorski c. Pologne*, précité, § 121). Dans ces conditions, on peut facilement concevoir que les autorités pénitentiaires italiennes ne soient pas en mesure d'exécuter les décisions des juges d'application des peines et de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à la Convention.

55. Au vu de ces circonstances, la Cour considère qu'il n'a pas été démontré que la voie de recours indiquée par le Gouvernement, compte tenu notamment de la situation actuelle du système pénitentiaire, est effective en pratique, c'est-à-dire susceptible d'empêcher la continuation de la violation alléguée et d'assurer aux requérants une amélioration de leurs conditions

matérielles de détention. Dès lors, ceux-ci n'étaient pas tenus de l'épuiser avant de saisir la Cour.

56. Partant, la Cour estime qu'il convient de rejeter également l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement. Elle constate que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Relevant par ailleurs qu'elles ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité, elle les déclare donc recevables.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

57. Les requérants se plaignent du manque d'espace vital dans leurs cellules respectives. Ayant tous partagé des cellules de 9 m² avec deux autres personnes, ils n'auraient donc disposé que d'un espace personnel de 3 m². Cet espace, déjà insuffisant, était par ailleurs encore restreint par la présence de mobilier dans les cellules.

58. En outre, les requérants allèguent l'existence de graves problèmes de distribution d'eau chaude dans les établissements pénitentiaires de Busto Arsizio et de Piacenza. Ils affirment que la pénurie d'eau chaude a longtemps limité à trois fois par semaine l'accès à la douche. Enfin, les requérants détenus à Piacenza se plaignent de l'apposition aux fenêtres des cellules de lourds barreaux métalliques empêchant l'air et la lumière du jour d'entrer dans les locaux.

59. Le Gouvernement s'oppose aux arguments des requérants, soutenant de manière générale que les conditions de détention dénoncées par les intéressés n'atteignent en aucun cas le seuil minimum de gravité requis par l'article 3 de la Convention.

60. Concernant l'établissement pénitentiaire de Busto Arsizio, le Gouvernement affirme que la situation est sous le contrôle des autorités, le surpeuplement dans cet établissement n'ayant pas atteint un seuil préoccupant. Il indique qu'à la date du 8 février 2011, l'établissement, qui est prévu pour héberger 297 personnes, accueillait 439 détenus. Il reconnaît qu'un troisième lit a été ajouté dans les cellules en raison de la situation de surpeuplement dans l'établissement. Cependant, le fait de partager une cellule de 9 m² avec deux autres personnes ne constituerait pas un traitement inhumain ou dégradant. Par ailleurs, le Gouvernement ne soutient que le problème du manque d'eau chaude dans l'établissement dénoncé par les requérants est à présent résolu grâce à l'installation d'un nouveau système de distribution hydrique.

61. Pour ce qui est des conditions de détention à la prison de Piacenza, le Gouvernement soutient que la capacité maximale de l'établissement est de 346 personnes. Or, selon lui, il accueillait 412 personnes le 11 mars 2011.

Le Gouvernement en conclut que le surpeuplement dans cet établissement, bien que réel, n'atteint pas des proportions préoccupantes.

62. D'après le Gouvernement, les cellules de la prison de Piacenza ont une superficie de 11 m², contrairement aux affirmations des requérants, et sont généralement occupées par deux personnes. Néanmoins, il admet qu'un troisième détenu a été placé dans certaines cellules de la prison pendant des périodes limitées, dans le but de faire face à la croissance de la population carcérale.

63. Selon le Gouvernement, les requérants n'ont ni prouvé avoir disposé d'un espace personnel inférieur à 3 m², ni précisé la durée de leur maintien dans les conditions alléguées devant la Cour. Dès lors, leurs doléances ne seraient pas suffisamment étayées.

64. Quant aux autres traitements allégués par les requérants, le Gouvernement affirme que le problème de la pénurie d'eau chaude dans la prison de Piacenza était lié à un dysfonctionnement de la station de pompage et a maintenant été résolu par les autorités et que, dès lors, il est possible à présent d'accéder à la douche tous les jours. Enfin, le Gouvernement soutient que les détenus à la prison de Piacenza passent quatre heures par jour à l'extérieur de leurs cellules et consacrent deux heures supplémentaires aux activités sociales.

2. Principes établis dans la jurisprudence de la Cour

65. La Cour relève que les mesures privatives de liberté impliquent habituellement pour un détenu certains inconvénients. Toutefois, elle rappelle que l'incarcération ne fait pas perdre à un détenu le bénéfice des droits garantis par la Convention. Au contraire, dans certains cas, la personne incarcérée peut avoir besoin d'une protection accrue en raison de la vulnérabilité de sa situation et parce qu'elle se trouve entièrement sous la responsabilité de l'État. Dans ce contexte, l'article 3 fait peser sur les autorités une obligation positive qui consiste à s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 94, CEDH 2000-XI ; *Norbert Sikorski c. Pologne*, précité § 131).

66. S'agissant des conditions de détention, la Cour prend en compte les effets cumulatifs de celles-ci ainsi que les allégations spécifiques du requérant (*Dougoz c. Grèce*, n° 40907/98, CEDH 2001-II). En particulier, le temps pendant lequel un individu a été détenu dans les conditions incriminées constitue un facteur important à considérer (*Alver c. Estonie*, n° 64812/01, 8 novembre 2005).

67. Lorsque la surpopulation carcérale atteint un certain niveau, le manque d'espace dans un établissement pénitentiaire peut constituer l'élément central à prendre en compte dans l'appréciation de la conformité d'une situation donnée à l'article 3 (voir, en ce sens, *Karalevičius c. Lituanie*, n° 53254/99, 7 avril 2005).

68. Ainsi, dès lors qu'elle a été confrontée à des cas de surpopulation sévère, la Cour a jugé que cet élément, à lui seul, suffit pour conclure à la violation de l'article 3 de la Convention. En règle générale, bien que l'espace estimé souhaitable par le CPT pour les cellules collectives soit de 4 m², il s'agit de cas de figure où l'espace personnel accordé à un requérant était inférieur à 3 m² (*Kantjrev c. Russie*, n° 37213/02, §§ 50-51, 21 juin 2007 ; *Andreï Frolov c. Russie*, n° 205/02, §§ 47-49, 29 mars 2007 ; *Kadikis c. Lettonie*, n° 62393/00, § 55, 4 mai 2006 ; *Sulejmanovic c. Italie*, n° 22635/03, § 43, 16 juillet 2009).

69. En revanche, dans des affaires où la surpopulation n'était pas importante au point de soulever à elle seule un problème sous l'angle de l'article 3, la Cour a noté que d'autres aspects des conditions de détention étaient à prendre en compte dans l'examen du respect de cette disposition. Parmi ces éléments figurent la possibilité d'utiliser les toilettes de manière privée, l'aération disponible, l'accès à la lumière et à l'air naturels, la qualité du chauffage et le respect des exigences sanitaires de base (voir également les éléments ressortant des règles pénitentiaires européennes adoptées par le Comité des Ministres, citées au paragraphe 32 ci-dessus). Aussi, même dans des affaires où chaque détenu disposait de 3 à 4 m², la Cour a conclu à la violation de l'article 3 dès lors que le manque d'espace s'accompagnait d'un manque de ventilation et de lumière (*Moisseiev c. Russie*, n° 62936/00, 9 octobre 2008 ; voir également *Vlassov c. Russie*, n° 78146/01, § 84, 12 juin 2008 ; *Babouchkine c. Russie*, n° 67253/01, § 44, 18 octobre 2007) ; d'un accès limité à la promenade en plein air (*István Gábor Kovács c. Hongrie*, n° 15707/10, § 26, 17 janvier 2012) ou d'un manque total d'intimité dans les cellules (voir, *mutatis mutandis*, *Belevitskiy c. Russie*, n° 72967/01, §§ 73-79, 1^{er} mars 2007 ; *Khudoyorov c. Russie*, n° 6847/02, §§ 106-107, ECHR 2005-X (extraits) ; et *Novoselov c. Russie*, n° 66460/01, §§ 32 et 40-43, 2 juin 2005).

3. Application des principes susmentionnés aux présentes affaires

70. La Cour observe tout d'abord que le Gouvernement n'a pas contesté que MM. Torreggiani, Biondi et Bamba ont occupé tout au long de leur détention à la prison de Busto Arsizio des cellules de 9 m², chacun avec deux autres personnes.

71. En revanche, les versions des parties divergent quant aux dimensions des cellules occupées par les requérants détenus à la prison de Piacenza et au nombre d'occupants de celles-ci. Chacun des cinq requérants concernés affirme partager des cellules de 9 m² avec deux autres personnes, tandis que

le Gouvernement soutient que les cellules en question mesurent 11 m² et sont en règle générale occupées par deux personnes. La Cour note par ailleurs que le Gouvernement n'a fourni aucun document au sujet des requérants concernés ni n'a présenté d'informations concernant les dimensions réelles des cellules occupés par ceux-ci. Selon lui, il appartient aux requérants de prouver la réalité de leurs affirmations concernant l'espace personnel dont ils disposent et la durée du traitement allégué devant la Cour.

72. Sensible à la vulnérabilité particulière des personnes se trouvant sous le contrôle exclusif des agents de l'État, telles les personnes détenues, la Cour réitère que la procédure prévue par la Convention ne se prête pas toujours à une application rigoureuse du principe *affirmanti incumbit probatio* (la preuve incombe à celui qui affirme) car, inévitablement, le gouvernement défendeur est parfois seul à avoir accès aux informations susceptibles de confirmer ou d'infirmer les affirmations du requérant (*Khoudoyorov c. Russie*, n° 6847/02, § 113, CEDH 2005-X (extraits) ; et *Benediktov c. Russie*, n° 106/02, § 34, 10 mai 2007 ; *Brândușe c. Roumanie*, n° 6586/03, § 48, 7 avril 2009 ; *Ananyev et autres c. Russie*, précité, § 123). Il s'ensuit que le simple fait que la version du Gouvernement contredit celle fournie par le requérant ne saurait, en l'absence de tout document ou explication pertinents de la part du Gouvernement, amener la Cour à rejeter des allégations de l'intéressé comme non étayées (*Ogică c. Roumanie*, n° 24708/03, § 43, 27 mai 2010).

73. Dès lors, dans la mesure où le Gouvernement n'a pas soumis à la Cour des informations pertinentes propres à justifier ses affirmations, la Cour examinera la question des conditions de détention des requérants sur la base des allégations des intéressés et à la lumière de l'ensemble des informations en sa possession.

74. A cet égard, elle note que les versions des requérants détenus à Piacenza sont unanimes quant aux dimensions de leurs cellules. De plus, la circonstance que la majorité des locaux de détention dudit établissement mesurent 9 m² est confirmée par les ordonnances du juge d'application des peines de Reggio Emilia (paragraphe 11 ci-dessus). S'agissant du nombre de personnes accueillies dans les cellules, le Gouvernement n'a présenté aucun document pertinent extrait des registres de la prison, alors qu'il est le seul à avoir accès à ce genre d'informations, tout en reconnaissant que la situation de surpeuplement à la prison de Piacenza a rendu nécessaire le placement d'une troisième personne dans certaines cellules de l'établissement.

75. En l'absence de tout document prouvant le contraire et compte tenu de la situation de surpeuplement généralisé à la prison de Piacenza, la Cour n'a aucune raison de douter des allégations de MM. Sela, Ghisoni, Hajjoubi et Haili selon lesquelles ils ont partagé leurs cellules avec deux autres personnes, disposant ainsi, à l'instar de MM. Torreggiani, Bamba et Biondi

(voir paragraphe 70 ci-dessus), d'un espace vital individuel de 3 m². Elle observe que cet espace était par ailleurs encore restreint par la présence de mobilier dans les cellules.

76. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que les requérants n'ont pas bénéficié d'un espace de vie conforme aux critères qu'elle a jugés acceptables par sa jurisprudence. Elle souhaite rappeler encore une fois dans ce contexte que la norme en matière d'espace habitable dans les cellules collectives recommandée par le CPT est de quatre mètres carrés (*Ananyev et autres*, précité, §§ 144 et 145).

77. La Cour observe ensuite que le manque d'espace sévère dont les sept requérants ont souffert pendant des périodes comprises entre quatorze mois et cinquante-quatre mois (paragraphe 6 et 7 ci-dessus), qui représente en soi un traitement contraire à la Convention, semble avoir été encore aggravé par d'autres traitements allégués par les intéressés. Le manque d'eau chaude dans les deux établissements pendant de longues périodes, qui a été reconnu par le Gouvernement, ainsi que l'éclairage et la ventilation insuffisants dans les cellules de la prison de Piacenza, sur lesquels le Gouvernement ne s'est pas exprimé, n'ont pas manqué d'engendrer chez les requérants une souffrance supplémentaire, bien que ne constituant pas en soi un traitement inhumain et dégradant.

78. Même si la Cour admet qu'en l'espèce rien n'indique qu'il y ait eu intention d'humilier ou de rabaisser les requérants, l'absence d'un tel but ne saurait exclure un constat de violation de l'article 3 (voir, parmi d'autres, *Peers c. Grèce*, n° 28524/95, § 74, CEDH 2001-III). La Cour estime que les conditions de détention en cause, compte tenu également de la durée d'incarcération des requérants, ont soumis les intéressés à une épreuve d'une intensité qui excédait le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention.

79. Partant, il y a eu violation de l'article 3 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 46 DE LA CONVENTION

80. Aux termes de l'article 46 de la Convention :

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

A. Arguments des parties

81. Le Gouvernement ne s'oppose pas à l'application de la procédure de l'arrêt pilote prévue par l'article 46 de la Convention, tout en faisant observer que les autorités italiennes ont mis en place une série de mesures

importantes visant la résolution du problème du surpeuplement carcéral. Il exhorte la Cour à prendre en considération les efforts déployés par l'État italien.

82. Les requérants allèguent l'existence en Italie d'un problème structurel et se déclarent favorables à l'application de la procédure en question. Seul M. Torreggiani (requête n°43517/09) s'est opposé à l'application de la procédure de l'arrêt pilote, au motif qu'il n'accepte pas que son cas reçoive un traitement similaire à celui d'autres requérants.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux pertinents

83. La Cour rappelle que, tel qu'interprété à la lumière de l'article 1 de la Convention, l'article 46 crée pour l'État défendeur l'obligation juridique de mettre en œuvre, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou individuelles qui s'imposent pour sauvegarder le droit du requérant dont la Cour a constaté la violation. Des mesures de ce type doivent aussi être prises à l'égard d'autres personnes dans la même situation que l'intéressé, l'État étant censé mettre un terme aux problèmes à l'origine des constats opérés par la Cour (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], n°s 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII ; *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], n°s 30562/04 et 30566/04, § 134, 4 décembre 2008).

84. Afin de faciliter une mise en œuvre effective de ses arrêts suivant le principe ci-dessus, la Cour peut adopter une procédure d'arrêt pilote lui permettant de mettre clairement en lumière, dans son arrêt, l'existence de problèmes structurels à l'origine des violations et d'indiquer les mesures ou actions particulières que l'État défendeur devra prendre pour y remédier (*Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], n° 35014/97, §§ 231-239 et son dispositif, CEDH 2006-VIII, et *Broniowski c. Pologne* [GC], no 31443/96, §§ 189-194 et son dispositif, CEDH 2004-V). Lorsqu'elle adopte pareille démarche, elle tient cependant dûment compte des attributions respectives des organes de la Convention : en vertu de l'article 46 § 2 de la Convention, il appartient au Comité des Ministres d'évaluer la mise en œuvre des mesures individuelles ou générales prises en exécution de l'arrêt de la Cour (voir, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) [GC], n° 31443/96, § 42, CEDH 2005-IX).

85. Un autre but important poursuivi par la procédure d'arrêt pilote est d'inciter l'État défendeur à trouver, au niveau national, une solution aux nombreuses affaires individuelles nées du même problème structurel, donnant ainsi effet au principe de subsidiarité qui est à la base du système de la Convention (*Bourdov c. Russie* (n° 2), n° 33509/04, § 127, CEDH 2009). En effet, la Cour ne s'acquitte pas forcément au mieux de sa tâche, qui consiste selon l'article 19 de la Convention à « assurer le respect des

engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la (...) Convention et de ses Protocoles », en répétant les mêmes conclusions dans un grand nombre d'affaires (*ibidem*).

86. La procédure d'arrêt pilote a pour objet de faciliter la résolution la plus rapide et la plus effective d'un dysfonctionnement systémique affectant la protection du droit conventionnel en cause dans l'ordre juridique interne (*Wolkenberg et autres c. Pologne* (déc.), n° 50003/99, § 34, CEDH 2007 (extraits)). Si elle doit tendre principalement au règlement de ces dysfonctionnements et à la mise en place, le cas échéant, de recours internes effectifs permettant de dénoncer les violations commises, l'action de l'État défendeur peut aussi comprendre l'adoption de solutions *ad hoc* telles que des règlements amiables avec les requérants ou des offres unilatérales d'indemnisation, en conformité avec les exigences de la Convention (*Bourdov* (n° 2), précité, § 127).

2. Application en l'espèce des principes susmentionnés

a) Sur l'existence d'une situation incompatible avec la Convention appelant l'application de la procédure de l'arrêt pilote en l'espèce

87. La Cour vient de constater que la surpopulation carcérale en Italie ne concerne pas exclusivement les cas des requérants (paragraphe 54 ci-dessus). Elle relève notamment que le caractère structurel et systémique du surpeuplement carcéral en Italie ressort clairement des données statistiques indiquées plus haut ainsi que des termes de la déclaration de l'état d'urgence au niveau national proclamée par le président du Conseil des ministres italien en 2010 (paragraphe 23-29 ci-dessus).

88. L'ensemble de ces données fait apparaître que la violation du droit des requérants de bénéficier de conditions de détention adéquates n'est pas la conséquence d'incidents isolés mais tire son origine d'un problème systémique résultant d'un dysfonctionnement chronique propre au système pénitentiaire italien, qui a touché et est susceptible de toucher encore à l'avenir de nombreuses personnes (voir, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Pologne*, précité, § 189). Selon la Cour, la situation constatée en l'espèce est, dès lors, constitutive d'une pratique incompatible avec la Convention (*Bottazzi c. Italie* [GC], no 34884/97, § 22, CEDH 1999-V ; *Bourdov* (n° 2), précité, § 135).

89. Par ailleurs, le caractère structurel du problème identifié dans les présentes affaires est confirmé par le fait que plusieurs centaines de requêtes dirigées contre l'Italie et soulevant un problème de compatibilité avec l'article 3 de la Convention des conditions de détention inadéquates liées à la surpopulation carcérale dans différentes prisons italiennes sont actuellement pendantes devant elle. Le nombre de ce type de requêtes ne cesse d'augmenter.

90. Conformément aux critères établis dans sa jurisprudence, la Cour décide d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote en l'espèce, eu égard au nombre croissant de personnes potentiellement concernées en Italie et aux arrêts de violation auxquels les requêtes en question pourraient donner lieu (*Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, n^{os} 30767/05 et 33800/06, §§ 217-218, 12 octobre 2010). Elle relève aussi le besoin urgent d'offrir aux personnes concernées un redressement approprié à l'échelon national (*Bourdov* (n^o 2), précité, §§ 129-130).

b) Mesures à caractère général

91. La Cour rappelle que ses arrêts ont un caractère essentiellement déclaratoire et qu'il appartient en principe à l'État défendeur de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention (*Scozzari et Giunta*, précité, § 249).

92. Elle observe que l'État italien a récemment pris des mesures susceptibles de contribuer à réduire le phénomène de la surpopulation dans les établissements pénitentiaires et les conséquences de celle-ci. Elle se félicite des démarches accomplies par les autorités nationales et ne peut qu'encourager l'État italien à poursuivre ses efforts.

Néanmoins, force est de constater que, malgré les efforts à la fois législatifs et logistiques entrepris par l'Italie en 2010, le taux national de surpeuplement demeurait très élevé en avril 2012 (celui-ci étant passé de 151 % en 2010 à 148 % en 2012). Elle observe que ce bilan mitigé est d'autant plus préoccupant que le plan d'intervention d'urgence élaboré par les autorités nationales a une durée limitée dans le temps, dès lors que la fin des travaux de construction de nouveaux établissements pénitentiaires est prévue pour la fin de l'année 2012 et que les dispositions en matière d'exécution de la peine, qui ont un caractère extraordinaire, ne sont applicables que jusqu'à fin 2013 (paragraphe 27 ci-dessus).

93. La Cour est consciente que des efforts conséquents et soutenus sur le long terme sont nécessaires pour résoudre le problème structurel du surpeuplement carcéral. Toutefois, elle rappelle qu'au vu du caractère intangible du droit protégé par l'article 3 de la Convention, l'État est tenu d'organiser son système pénitentiaire de telle sorte que la dignité des détenus soit respectée (*Mamedova c. Russie*, n^o 7064/05, § 63, 1^{er} juin 2006).

94. En particulier, lorsque l'État n'est pas en mesure de garantir à chaque détenu des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention, la Cour l'encourage à agir de sorte à réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté (*Norbert Sikorski*, précité, § 158) et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire (entre autres, *Ananyev et autres*, précité, § 197).

À ce dernier égard, la Cour est frappée par le fait que 40 % environ des détenus dans les prisons italiennes sont des personnes mises en détention provisoire en attente d'être jugées (paragraphe 29 ci-dessus).

95. Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer aux États des dispositions concernant leurs politiques pénales et l'organisation de leur système pénitentiaire. Ces processus soulèvent un certain nombre de questions complexes d'ordre juridique et pratique qui, en principe, dépassent la fonction judiciaire de la Cour. Néanmoins, elle souhaite rappeler dans ce contexte les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invitant les États à inciter les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible aux mesures alternatives à la détention et à réorienter leur politique pénale vers un moindre recours à l'enfermement dans le but, entre autres, de résoudre le problème de la croissance de la population carcérale (voir, notamment, les recommandations du Comité des Ministres Rec(99)22 et Rec(2006)13).

96. En ce qui concerne la ou les voies de recours internes à adopter pour faire face au problème systémique reconnu dans la présente affaire, la Cour rappelle qu'en matière de conditions de détention, les remèdes « préventifs » et ceux de nature « compensatoire » doivent coexister de manière complémentaire. Ainsi, lorsqu'un requérant est détenu dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention, le meilleur redressement possible est la cessation rapide de la violation du droit à ne pas subir des traitements inhumains et dégradants. De plus, toute personne ayant subi une détention portant atteinte à sa dignité doit pouvoir obtenir une réparation pour la violation subie (*Benediktov c. Russie*, précité, § 29; et *Ananyev et autres*, précité, §§ 97-98 et 210-240).

97. La Cour observe avoir constaté que le seul recours indiqué par le gouvernement défendeur dans les présentes affaires qui était susceptible d'améliorer les conditions de détention dénoncées, à savoir la réclamation devant le juge d'application des peines en vertu des articles 35 et 69 de la loi sur l'administration pénitentiaire, est un recours qui, bien qu'accessible, n'est pas effectif en pratique, dans la mesure où il ne permet pas de mettre rapidement fin à l'incarcération dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention (paragraphe 55 ci-dessus). D'autre part, le Gouvernement n'a pas démontré l'existence d'un recours qui permettrait aux personnes ayant été incarcérées dans des conditions ayant porté atteinte à leur dignité d'obtenir une quelconque forme de réparation pour la violation subie. À cet égard, elle observe que la jurisprudence récente attribuant au juge de l'application des peines le pouvoir de condamner l'administration à payer une indemnisation pécuniaire est loin de constituer une pratique établie et constante des autorités nationales (paragraphe 20-22 ci-dessus).

98. La Cour n'a pas à préciser quelle serait la meilleure manière d'instaurer les voies de recours internes nécessaires (*Hutten-Czapska*, précité, § 239). L'Etat peut soit modifier les recours existants soit en créer

de nouveaux de sorte que les violations des droits tirés de la Convention puissent être redressées de manière réellement effective (*Xenides-Arestis c. Turquie*, n° 46347/99, § 40, 22 décembre 2005). Il lui incombe également, sous le contrôle du Comité des Ministres, de garantir que le recours ou les recours nouvellement mis en place respectent, tant en théorie qu'en pratique, les exigences de la Convention.

99. Elle en conclut que les autorités nationales doivent sans retard mettre en place un recours ou une combinaison de recours ayant des effets préventifs et compensatoires et garantissant réellement une réparation effective des violations de la Convention résultant du surpeuplement carcéral en Italie. Ce ou ces recours devront être conformes aux principes de la Convention, tels que rappelés notamment dans le présent arrêt (voir, entre autres, les paragraphes 50 et 95 ci-dessus), et être mis en place dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle celui-ci sera devenu définitif (voir, à titre de comparaison, *Xenides-Arestis*, précité, § 40, et point 5 du dispositif).

c) Procédure à suivre dans les affaires similaires

100. La Cour rappelle qu'elle peut se prononcer dans l'arrêt pilote sur la procédure à suivre dans l'examen de toutes les affaires similaires (voir, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, précité, § 198 ; et *Xenides-Arestis*, précité, § 50).

101. A cet égard, la Cour décide qu'en attendant que les autorités internes adoptent les mesures nécessaires sur le plan national, l'examen des requêtes non communiquées ayant pour unique objet le surpeuplement carcéral en Italie sera ajourné pendant une période d'un an à compter de la date à laquelle le présent arrêt sera devenu définitif. Réserve est faite de la faculté pour la Cour, à tout moment, de déclarer irrecevable une affaire de ce type ou de la rayer de son rôle à la suite d'un accord amiable entre les parties ou d'un règlement du litige par d'autres moyens, conformément aux articles 37 et 39 de la Convention. En revanche, pour ce qui est des requêtes déjà communiquées au gouvernement défendeur, la Cour pourra poursuivre leur examen par la voie de la procédure normale.

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

102. 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

103. Les requérants réclament les sommes suivantes au titre du préjudice moral qu'ils auraient subi.

M. Torreggiani réclame 10 600 EUR pour une détention de 54 mois dans des mauvaises conditions ; M. Bamba, détenu pendant 39 mois, s'en remet à la sagesse de la Cour ; M. Biondi demande 15 000 EUR pour une détention de 24 mois ; MM. Sela, El Haili et Hajjoubi réclament 15 000 EUR chacun pour des durées respectives de 14, 39 et 16 mois ; M. Ghisoni sollicite un dédommagement à hauteur de 30 000 EUR pour une période de 17 mois.

104. Le Gouvernement s'oppose à ces demandes.

105. La Cour estime que les requérants ont subi un préjudice moral certain. Elle considère par ailleurs qu'il convient de tenir compte, afin de fixer le montant des dommages-intérêts à accorder à ce titre aux intéressés, de la durée qu'ils ont passée en détention dans de mauvaises conditions. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer à MM. Torreggiani, Biondi et El Haili et les sommes qu'ils demandent au titre du dommage moral. Par ailleurs, elle décide d'allouer 23 500 EUR à M. Bamba, 11 000 à M. Sela, 12 000 EUR à M. Hajjoubi et 12 500 EUR à M. Ghisoni au même titre.

B. Frais et dépens

106. Les requérants demandent également le remboursement des frais et dépens correspondant à la procédure devant la Cour. Seuls MM. Sela, El Haili, Hajjoubi et Ghisoni ont fourni des justificatifs à l'appui de leurs prétentions. Ils demandent respectivement, 16 474 EUR, 5 491 EUR, 5 491 EUR et 6 867 EUR.

107. Le Gouvernement s'oppose à ces demandes.

108. 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 d'accorder à MM. Sela, El Haili, Hajjoubi et Ghisoni la somme de 1 500 EUR chacun pour les frais afférents à la procédure devant elle. En revanche, la Cour décide de rejeter les demandes des autres requérants, qui avaient été autorisés à se représenter eux-mêmes devant elle, et qui n'ont produit aucune pièce justificative à l'appui de leurs prétentions.

C. Intérêts moratoires

109. 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, À L'UNANIMITÉ,

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Déclare* les requêtes recevables ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention ;
4. *Dit* que l'État défendeur devra, dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle le présent arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, mettre en place un recours ou un ensemble de recours internes effectifs aptes à offrir un redressement adéquat et suffisant dans les cas de surpeuplement carcéral, et ce conformément aux principes de la Convention tels qu'établis dans la jurisprudence de la Cour ;
5. *Dit* que, en attendant l'adoption des mesures ci-dessus, la Cour ajournera, pendant une durée d'un an à compter de la date à laquelle le présent arrêt sera devenu définitif, la procédure dans toutes les affaires non encore communiquées ayant pour unique objet le surpeuplement carcéral en Italie tout en se réservant faculté, à tout moment, de déclarer irrecevable une affaire de ce type ou de la rayer du rôle à la suite d'un accord amiable entre les parties ou d'un règlement du litige par d'autres moyens, conformément aux articles 37 et 39 de la Convention ;
6. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser 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) 10 600 EUR (dix mille six cents euros) à M. Torreggiani ;
23 500 EUR (vingt-trois mille cinq cent euros) à M. Bamba ;
15 000 EUR (quinze mille euros) à M. Biondi ; 11 000 EUR (onze mille euros) à M. Sela ; 15 000 EUR (quinze mille euros) à M. El Haili ; 12 000 EUR (douze mille euros) à M. Hajjoubi ; 12 500 EUR (douze mille cinq cents euros) à M. Ghisoni, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;

- ii) 1 500 EUR (mille cinq cents euros) chacun à MM. Sela, El Haili, Hajjoubi et Ghisoni, 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 ;
7. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 janvier 2013, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier

Danutė Jočienė
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 de la juge Jočienė.

D.J.
S.H.N.

TABLEAU DES AFFAIRES

	Numéro de requête	Date d'introduction	Prénom et nom du requérant, date de naissance et nationalité	Prénom et nom du représentant
1.	43517/09	06/08/2009	Fermo-Mino TORREGGIANI 09/05/1948 Italienne	Le requérant a été autorisé à se représenter lui-même devant la Cour.
2.	46882/09	12/08/2009	Bazoumana BAMBA 18/12/1972 Ivoirienne	Le requérant a été autorisé à se représenter lui-même devant la Cour.
3.	55400/09	19/09/2009	Raoul Riccardo BIONDI 22/12/1967 Italienne	Le requérant a été autorisé à se représenter lui-même devant la Cour.
4.	57875/09	20/10/2009	Afrim SELA 02/02/1979 Albanaise	M ^e Flavia Urciuoli
5.	61535/09	29/10/2009	Tarcisio GHISONI 26/09/1952 Italienne	M ^e Patrizia Rodi
6.	35315/10	10/06/2010	Mohamed EL HAILI 01/01/1977 Marocaine	M ^e Giuseppe Rossodivita
7.	37818/10	01/07/2010	Radouane HAJJOUBI 01/01/1975 Marocaine	M ^e Giuseppe Rossodivita

OPINION CONCORDANTE DE MME LA JUGE JOČIENĚ

Dans l'affaire *Sulejmanovic c. Italie* (n° 22635/03, arrêt du 16 juillet 2009), j'ai voté contre la violation de l'article 3 de la Convention pour les raisons indiquées dans l'opinion dissidente du juge Zagrebelsky, à laquelle je me suis ralliée.

A compter de la date de publication de l'arrêt *Sulejmanovic*, la Cour a reçu un flot croissant de requêtes concernant la surpopulation dans les prisons italiennes. Les autorités italiennes ont elles-mêmes clairement reconnu au niveau national (§ 24 de l'arrêt) ce problème structurel des prisons italiennes et ont envisagé des mesures concrètes et effectives en 2010 pour remédier au problème de la surpopulation carcérale (§§ 23 – 29 de l'arrêt). Par ailleurs, l'état d'urgence au niveau national a même été déclaré et déjà prolongé à deux reprises (§ 28 du jugement). Les engagements politiques de l'État italien sont très importants pour élaborer un plan d'action et finalement régler le problème de la surpopulation dans les établissements pénitentiaires italiens.

Deuxièmement, le juge d'application des peines a aussi très clairement reconnu le problème de la situation des prisons – le juge a conclu que les requérants étaient exposés à des traitements inhumains du fait qu'ils devaient partager des cellules exiguës avec deux autres détenus, et qu'ils faisaient l'objet d'une discrimination par rapport aux détenus partageant le même type de cellule avec une seule personne ; il est clair que, en réalité, l'espace vital habitable dans les cellules collectives recommandé par le CPT n'a pas été respecté dans le cas des requérants (§ 14, §§ 74 et 76 de l'arrêt).

Ce sont les deux raisons principales qui m'ont amenée à modifier mon opinion et à voter avec la majorité dans cette affaire où la Cour conclut à la violation de l'article 3 de la Convention et indique les mesures générales à prendre par les autorités italiennes pour régler le problème structurel de la surpopulation des prisons italiennes.

2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi

Art. 2 CEDU (Diritto alla vita)

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

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

a) *Hristozov e altri c. Bulgaria* – Quarta sezione, sentenza del 13 novembre 2012 (ricc. nn. 47039/11 e 358/12)

Rifiuto di permettere l'utilizzazione di un farmaco sperimentale non autorizzato: *non violazione*

In fatto – I dieci ricorrenti erano malati di cancro e lamentavano la mancata concessione del permesso di accedere a un farmaco sperimentale non autorizzato. Dopo avere portato a termine una serie di terapie convenzionali contro il cancro, una clinica privata consigliava loro un farmaco sperimentale, sviluppato in Canada, che avrebbero potuto assumere a titolo gratuito. I ricorrenti chiedevano quindi al Governo il permesso di utilizzare tale farmaco. Secondo il diritto interno, tale permesso poteva essere accordato solo se il farmaco in esame fosse stato autorizzato in un altro paese. Sebbene il farmaco fosse consentito per “uso compassionevole” in un certo numero di paesi, ufficialmente non era autorizzato da nessuno. Pertanto, il permesso veniva rifiutato.

In diritto – *Articolo 8*: E' alla luce dell'articolo 8 che deve essere esaminata la misura in cui gli Stati possono avvalersi del loro potere di proteggere i cittadini dalle conseguenze del loro comportamento, dal momento che riguarda questioni di autonomia personale e qualità della vita, anche quando tale comportamento mette in pericolo la salute o è potenzialmente letale. Il punto saliente era determinare se fosse stato raggiunto un giusto equilibrio tra gli interessi contrastanti del singolo e della comunità nel suo complesso, tenendo in debito conto il margine di apprezzamento dello Stato.

L'interesse dei ricorrenti veniva descritto come “la libertà di optare, come *extrema ratio*, per una terapia non sperimentata, che può comportare dei rischi, ma che i ricorrenti e i loro medici considerano appropriata, nella loro situazione, nel tentativo di salvare loro la vita”. L'interesse pubblico contrapposto era triplice: in primo luogo, proteggere i pazienti dai rischi

di una terapia non sperimentata; in secondo luogo, garantire che il quadro normativo che disciplinava l'assunzione di medicinali non autorizzati non venisse eluso; e, infine, garantire che lo sviluppo dei prodotti medicinali non venisse compromesso, a titolo esemplificativo, da una ridotta partecipazione dei pazienti alla sperimentazione clinica.

La Corte osservava che, in generale, le questioni inerenti alle politiche di assistenza sanitaria rientravano nel margine di apprezzamento degli Stati contraenti. Inoltre, anche se negli Stati contraenti prevaleva chiaramente la tendenza a consentire l'utilizzo di prodotti medicinali non autorizzati, non esisteva un consenso unanime sulle modalità precise della sua regolamentazione, né esisteva un principio giuridico consolidato in materia.

Alla luce di quanto premesso, la Corte concludeva che il bilanciamento operato dal diritto interno, a prescindere dal fatto se potesse essere raggiunto un equilibrio più equo, non oltrepassava l'ampio margine di apprezzamento concesso allo Stato.

Conclusione: non violazione (quattro voti contro tre).

Articolo 2 §1: La Corte prendeva atto che la Bulgaria disponeva di regolamenti che disciplinavano l'accesso a prodotti medicinali non autorizzati, laddove le terapie convenzionali fossero apparse insufficienti. Stabiliva che non esisteva un obbligo positivo ai sensi dell'articolo 2 di formulare tali regolamenti in un modo particolare.

Conclusione: non violazione (cinque voti contro due).

Articolo 3: Le sofferenze derivanti da una patologia possono rientrare nell'articolo 3, se inasprite da terapie di cui possono essere ritenute responsabili le autorità. Tuttavia, in tali situazioni, la soglia è elevata, perché la sofferenza lamentata non deriva dalle autorità, bensì dalla patologia. Nel caso in esame, il ricorso non era motivato da una terapia inadeguata, bensì dal rifiuto di accedere a una terapia potenzialmente salvavita, la cui sicurezza ed efficacia erano ancora dubbie. La Corte non poteva accettare che tale diniego fosse considerato alla stregua di un trattamento inumano o degradante. Anche se il rifiuto poteva avere cagionato ai ricorrenti una sofferenza psichica, questa non era sufficientemente grave da rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3.

Conclusione: non violazione (cinque voti contro due).

Art. 4 CEDU (Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato)

b) C.N. c. Regno Unito – Quarta sezione, sentenza del 13 novembre 2012 (ric. n. 4239/08)

Inchiesta inefficace in ordine alla denuncia di “servitù domestica” in ragione dell’assenza di legislazione penale specifica volta a punire siffatti trattamenti: violazione

In fatto – La ricorrente, una cittadina ugandese, ha lasciato l’Uganda nel settembre del 2002 per recarsi nel Regno Unito, con l’aiuto di un suo cugino. All’inizio del 2003, ha incominciato a lavorare come badante fissa per una anziana coppia di iracheni. Ella sostiene che il lavoro comprendesse un impegno continuativo, ovvero 24 ore su 24, e che il suo stipendio veniva consegnato all’agente che le aveva procurato l’impiego presso la famiglia, il quale poi consegnava una percentuale del denaro al cugino della ricorrente, sulla base di un apparente accordo che comprendeva tale versamento. Ella non percepiva, tuttavia, alcuna remunerazione significativa per il suo lavoro. Durante tale periodo le è stato sottratto anche il passaporto. Nel mese di agosto 2006, ha avuto un collasso mentre si trovava in banca e ha trascorso un mese in ospedale. In seguito ha presentato richiesta di asilo, che è stata tuttavia respinta. Quando nel mese di aprile 2007 il suo avvocato ha presentato un’istanza scritta alla polizia, la *Metropolitan Police Human Trafficking Team* [Unità preposta al controllo del Traffico di Esseri Umani della Polizia Metropolitana] ha avviato delle indagini che, nel mese di agosto 2009, hanno tuttavia evidenziato che le circostanze del caso non sembravano costitutive del reato di traffico di esseri umani ai fini dello sfruttamento, previsto e punito dalla Legge sull’Asilo e sull’Immigrazione del 2004. Il 6 aprile 2010, è entrata in vigore una nuova legge penale, non avente effetto retroattivo, che prevedeva come nuove fattispecie di reato la schiavitù, la servitù e il lavoro forzato o coatto¹.

In diritto – *Articolo 4*: Le circostanze del caso della ricorrente erano straordinariamente simili ai fatti della causa *Siliadin c. Francia*,² in cui la Corte aveva confermato che l’articolo 4 implicava un obbligo positivo specifico per gli Stati membri di riconoscere quale reato, ed

¹ Articolo 71 della *Coroners and Justice Act 2009*

² *Siliadin c. Francia*, n. 73316/01, 26 luglio 2005, Bollettino d’informazione n. 77.

effettivamente perseguire penalmente, qualsiasi atto finalizzato a mantenere una persona in una situazione di schiavitù, servitù o lavoro forzato o coatto. Le sue doglianze avevano pertanto fatto emergere il plausibile sospetto che le sue condizioni fossero pari alla servitù domestica, che a sua volta comportava l'obbligo per le autorità interne di svolgere indagini in merito a tali denunce.¹ Sebbene fosse chiaro che le autorità interne avevano svolto delle indagini in relazione alle denunce della ricorrente, le disposizioni legislative in vigore erano all'epoca inadeguate a disporre una protezione pratica ed efficace contro il trattamento rientrante nell'ambito dell'articolo 4. Anziché mettere le autorità nella posizione di poter indagare e reprimere un tale trattamento, queste si dovevano limitare ad indagare e reprimere reati che spesso, ma non necessariamente, si affiancavano ai reati di schiavitù, servitù e lavoro forzato o coatto. Le vittime di tale trattamento, che non fossero anche vittime di uno di tali reati correlati, venivano pertanto lasciate senza alcun mezzo di ricorso.

Sebbene il Governo avesse sostenuto che la ragione per cui non era stato avviato alcun procedimento non era l'assenza di una legislazione appropriata ma piuttosto la mancanza di elementi di prova a sostegno delle accuse della ricorrente, la Corte ha ritenuto che mentre gli inquirenti avevano occasionalmente fatto riferimento alla schiavitù, al lavoro forzato e alla servitù domestica, era chiaro che la loro attenzione era in ogni momento incentrata sul reato di traffico ai fini dello sfruttamento, previsto dalla precedente normativa. La servitù domestica era, tuttavia, un reato specifico, distinto dal traffico ai fini dello sfruttamento, con il proprio bagaglio di dinamiche complesse, riconducibile a forme palesi o subdole di coercizione, volto a costringere alla sottomissione. Una indagine approfondita delle denunce relative a tale condotta richiedeva pertanto la comprensione dei molti modi subdoli in cui un individuo potesse cadere sotto il controllo di un altro individuo. Nel caso di specie, data l'assenza del reato specifico di servitù domestica, le autorità interne non sono state in grado di dare il giusto peso a tali fattori. In particolare, non sembra sia stato alcun tentativo per interrogare il cugino della ricorrente nonostante la gravità del reato presumibilmente commesso. La lacuna nel diritto interno dell'epoca potrebbe spiegare tale omissione, insieme al fatto che nessun peso apparente sia stato attribuito alle denunce della ricorrente riguardo al fatto che le era stato sottratto il suo passaporto, che il cugino non aveva conservato i suoi stipendi per suo conto come concordato, e che era stata esplicitamente ed implicitamente minacciata di denuncia alle autorità dell'immigrazione, anche se tali fattori erano tra quelli identificati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro quali indicatori di lavoro forzato. Di conseguenza, le indagini sulle denunce della ricorrente relativamente alla servitù domestica

¹ Vedi *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, 7 gennaio 2010, Bollettino d'informazione n. 121.

sono state inefficaci a causa dell'assenza di una normativa specifica che penalizzasse tale trattamento.

Conclusiones: violazione (unanimità).

Articolo 41: 8.000 EUR per danni morali.

[Traduzione dal Bollettino n. 157 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

Art. 11 CEDU (Libertà di associazione)

c) *Redfearn c. Regno Unito* – Quarta sezione, sentenza del 6 novembre 2012 (ric. n. 47335/06)

Obbligazione positiva di proteggere i salariati contro discriminazioni fondate sulle opinioni o appartenenze politiche: *violazione*

In fatto – Il ricorrente era un autista di autobus impiegato nel settore privato, responsabile del trasporto di persone con disabilità, la maggior parte delle quali di origine asiatica. Pur mantenendo tale posizione, il suddetto era stato eletto consigliere locale in seno al Partito Nazionale Britannico. All'epoca, l'appartenenza a tale partito era consentita solamente a cittadini di razza bianca. Di conseguenza, il ricorrente veniva immediatamente licenziato dal proprio posto di lavoro in considerazione della preoccupazione che ciò avrebbe ingenerato tra i passeggeri. Conformemente alla legislazione nazionale vigente all'epoca, poiché il ricorrente era stato assunto per un periodo inferiore ad un anno, poteva essere presentato ricorso per ingiusto licenziamento solamente nel caso in cui tal licenziamento fosse avvenuto per motivi legati a gravidanza, razza, sesso o religione. Incapace di argomentare una discriminazione basata sull'appartenenza politica, il ricorrente presentava ai giudici interni un infruttuoso ricorso per discriminazione razziale.

In diritto – *Articolo 11 letto alla luce dell'articolo 10*: la Corte riaffermava che, in taluni casi, sussiste un obbligo positivo in capo alle autorità nazionali di intervenire nei rapporti tra singoli individui per garantire un godimento effettivo del diritto alla libertà di associazione. Tenendo conto che nei confronti del ricorrente, in precedenza, non erano stati presentati reclami e che il suddetto, all'età di 56 anni, avrebbe incontrato difficoltà a trovare un nuovo

lavoro, la Corte riconosceva che il suo licenziamento era suscettibile di pregiudicare la sostanza stessa dei suoi diritti indicati all'articolo 11. Se non fosse stato previsto un periodo minimo di servizio continuativo di un anno per presentare ricorsi per ingiusto licenziamento, il ricorrente avrebbe potuto esperire il rimedio appropriato. La questione principale posta alla Corte riguardava pertanto la ragionevolezza e l'appropriatezza di tale periodo minimo di servizio, ai fini della tutela dei diritti di cui all'articolo 11.

La Corte ammetteva che i motivi economici addotti a giustificazione di tale periodo minimo di servizio – rafforzamento del mercato del lavoro interno, impedendo ai nuovi dipendenti di presentare nuovi ricorsi per ingiusto licenziamento – erano, in linea di principio, ragionevoli ed opportuni. Tuttavia, ritenuta l'importanza dei partiti politici per un corretto funzionamento della democrazia, la Corte concludeva che, in assenza di garanzie giurisdizionali, un ordinamento giuridico che consenta il licenziamento solamente sulla base dell'appartenenza del dipendente ad un partito politico, ha insito in sé un potenziale abuso. In capo allo Stato sussisteva pertanto l'obbligo positivo di prevedere la possibilità per il ricorrente di impugnare il proprio licenziamento. Con ciò, non si intende affermare che il licenziamento basato sull'appartenenza ad un partito politico non sia mai giustificato, bensì che un siffatto licenziamento dovrebbe sempre essere impugnabile, indipendentemente dalla durata dell'impiego.

Conclusioni: violazione (quattro voti contro tre).

Articolo 41: nessuna richiesta di danni.

[Traduzione dal Bollettino n. 157 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

Art. 3 Protocollo 1 (Diritto a libere elezioni)

d) *Ekoglasnost c. Bulgaria* – Quarta sezione, sentenza del 6 novembre 2012 (ric. n. 30386/05)

Introduzione tardiva di modifiche alla legge elettorale: *violazione*

[Traduzione integrale della sentenza curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUARTA SEZIONE

CAUSA EKOGLASNOST c. BULGARIA

(Ricorso n. 30386/05)

SENTENZA

STRASBURGO

6 novembre 2012

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

Nella causa Ekoglasnost c. Bulgaria,

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

Lech Garlicki, *presidente*,

David Thór Björgvinsson,

Päivi Hirvelä,

George Nicolaou,

Ledi Bianku,

Vincent A. De Gaetano, *giudici*,

Pavlina Panova, *giudice ad hoc*,

e da Fatoş Aracı, *cancelliere aggiunto di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 16 ottobre 2012,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

26. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 30386/05) proposto contro la Repubblica di Bulgaria e con cui un partito politico bulgaro Ekoglasnost («il ricorrente»), ha adito la Corte il 12 agosto 2005 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

27. Il ricorrente è rappresentato dall'avvocato V.Y. Benchev, del foro di Veliko Turnovo. Il governo bulgaro («il Governo») è stato rappresentato dai suoi agenti, V. Hristova e M. Kotzeva, del Ministero della Giustizia.

28. La sig.ra Zdravka Kalaydjieva, giudice eletto a titolo della Bulgaria, si è astenuta dal partecipare all'esame della causa (articolo 28 del regolamento della Corte). Il 28 gennaio 2010 il Governo ha designato in sua vece la sig.ra Pavlina Panova, in qualità di giudice ad hoc (articoli 27 § 2 della Convenzione e 29 § 1 del regolamento della Corte all'epoca vigente)

29. Il ricorrente sosteneva in particolare che l'introduzione tardiva di tre nuove condizioni legali per presentarsi alle elezioni parlamentari del 2005 avesse leso il suo diritto di

eleggibilità, componente passiva dei diritti sanciti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1.

30. Il 14 settembre 2009 il ricorso è stato comunicato al Governo. Come consentito dall'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato inoltre deciso che la camera si sarebbe pronunciata contestualmente sulla ricevibilità e sul merito della causa.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

A. La storia del Club politico Ekoglasnost e le sue partecipazioni alle elezioni parlamentari

31. Il ricorrente, il Club politico Ekoglasnost («Ekoglasnost»), è un partito politico bulgaro, fondato nel 1990 con sede a Sofia.

32. Il partito partecipò a tutte le elezioni parlamentari svoltesi tra il 1990 e il 2001. In tre di queste elezioni i suoi risultati gli avevano permesso di mandare alcuni deputati all'Assemblea nazionale.

33. Secondo le informazioni contenute nel rapporto del comitato *ad hoc* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e nel rapporto finale della missione di osservazione della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, disponibili sui siti www.assembly.coe.int e www.osce.org, la Commissione elettorale centrale registrò sessantacinque formazioni politiche per le elezioni parlamentari bulgare del 2001. Fra queste, quindici partiti e coalizioni si ritirarono dalle elezioni prima del giorno dello scrutinio e altre quattordici formazioni politiche non presentarono alcuna lista di candidati. Così, alle elezioni del 17 giugno 2001 parteciparono effettivamente trentasei partiti e coalizioni.

34. All'esito di queste elezioni quattro formazioni politiche superarono la soglia elettorale del 4% dei voti e mandarono dei deputati in Parlamento. Altri quattro partiti e coalizioni ottennero tra lo 0,98% e il 3,63% dei voti. Gli altri ventotto partiti e coalizioni, fra cui Ekoglasnost, ottennero meno dello 0,75% dei voti.

B. Il rifiuto della Commissione elettorale centrale di registrare Ekoglasnost come partecipante alle elezioni parlamentari del 2005

35. Poco prima della scadenza del mandato del Parlamento uscente, con un decreto apparso sulla Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2005, il presidente della Repubblica di Bulgaria fissò al 25 giugno 2005 la data delle successive elezioni parlamentari.

36. Il 9 maggio 2005 Ekoglasnost richiese alla Commissione elettorale centrale («la CEC») di registrarlo come partecipante alle elezioni parlamentari. Il leader di Ekoglasnost presentò alla CEC le copie delle decisioni giudiziarie relative allo statuto del partito, il certificato di iscrizione di quest'ultimo nel registro dei partiti politici, nonché gli specimen della sua firma e del timbro ufficiale del partito.

37. Dopo aver esaminato il fascicolo presentato da Ekoglasnost, la CEC constatò che mancava un certo numero di documenti, ossia un documento attestante il versamento della cauzione elettorale di 20.000 lev bulgari (BGN), un certificato della Corte dei conti attestante che il partito le aveva presentato i suoi bilanci annuali dei tre anni precedenti e un elenco di almeno 5.000 elettori che con la loro firma avevano attestato il loro sostegno alla partecipazione del partito alle elezioni parlamentari. La CEC concesse al partito ricorrente un termine supplementare di tre giorni per produrre questi documenti. Ekoglasnost non presentò i documenti richiesti.

38. Con decisione del 12 maggio 2005, la CEC si rifiutò di registrare Ekoglasnost come partecipante alle elezioni parlamentari a causa della mancanza dei tre documenti sopra

menzionati. Il partito impugnò questa decisione innanzi alla Corte amministrativa suprema. Ekoglasnost riteneva che le disposizioni della legge elettorale che introducevano le tre esigenze in causa fossero contrarie alla Costituzione. In particolare, la cauzione di 20.000 BGN era troppo elevata e qualche anno prima la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione simile della legge elettorale. La seconda condizione, ossia la presentazione dei bilanci degli ultimi tre anni alla Corte dei conti, era stata introdotta soltanto nell'aprile 2005. Quanto alla presentazione di un elenco di 5.000 elettori sostenitori del partito, questa esigenza rischiava di esporre i membri e i potenziali elettori del partito alla pressione dei rappresentanti dei partiti politici al potere.

39. Con sentenza del 19 maggio 2005 la Corte amministrativa suprema respinse il ricorso del partito ricorrente. L'alta giurisdizione amministrativa constatò che le disposizioni della legge elettorale contestate da Ekoglasnost, ossia gli articoli 49a e 50, comma 3, numeri 6 e 7, non erano state dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale. Pertanto i partiti politici dovevano soddisfare le condizioni poste da queste ultime per potersi presentare alle elezioni parlamentari, il che non si era verificato nel caso del partito Ekoglasnost. Questa sentenza era definitiva.

40. La decisione della CEC e la sentenza della Corte amministrativa suprema impedirono a Ekoglasnost di partecipare alle elezioni parlamentari.

C. Le elezioni parlamentari del 25 giugno 2005

41. Secondo le informazioni disponibili sul sito internet della CEC, <http://pi2005.cik.bg>, furono ventidue le formazioni politiche registrate per partecipare alle elezioni parlamentari del 25 giugno 2005. Dieci partiti e coalizioni, fra cui Ekoglasnost, si videro rifiutare il diritto di partecipare alle elezioni per il fatto che una o più delle tre condizioni di presentazione alle elezioni adottate nell'aprile 2005 (vedere i paragrafi 27, 30 e 31 *infra*) non erano soddisfatte.

42. Dopo il conteggio dei risultati, sette partiti e coalizioni oltrepassarono la soglia elettorale del 4% dei voti e mandarono dei deputati all'Assemblea nazionale. Dodici formazioni politiche ottennero meno dell'uno per cento dei voti. Quattro partiti fra queste dodici formazioni totalizzarono meno di cinquemila voti ciascuno.

II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

1. La legislazione elettorale e i suoi emendamenti

a) Le condizioni per la presentazione alle elezioni tra il 2001 e il 2005

43. All'epoca dei fatti pertinenti, le elezioni parlamentari erano disciplinate dalla legge del 2001 sull'elezione dei deputati dell'Assemblea nazionale («la legge elettorale»). I deputati erano eletti secondo il sistema proporzionale in base al quale gli elettori votavano per le liste di candidati proposti dalle formazioni politiche o per dei candidati indipendenti. I partiti politici che desideravano partecipare alle elezioni parlamentari dovevano essere registrati dalla CEC che verificava l'adempimento delle condizioni poste dalla stessa legge. I partiti politici dovevano sottoporre le loro domande di registrazione, corredate dai documenti richiesti, al massimo entro 46 giorni prima della data dello scrutinio fissata dal presidente della Repubblica (articolo 50, commi 1 e 2 della legge).

44. Nel suo testo iniziale, in vigore fino all'aprile 2005, la legge elettorale richiedeva unicamente la presentazione dei documenti relativi allo statuto del partito candidato alle elezioni (la decisione giudiziaria relativa alla sua registrazione, il certificato del registro dei partiti politici) e degli specimen della firma del rappresentante del partito e del timbro ufficiale di quest'ultimo.

45. Il rifiuto della CEC di registrare un partito per la partecipazione alle elezioni era

soggetto a ricorso innanzi alla Corte amministrativa suprema (articolo 50, comma 9, della stessa legge), che si sarebbe pronunciata con sentenza definitiva.

b) Gli emendamenti della legislazione elettorale

46. Il 23 aprile 2003 un gruppo di deputati dell'Assemblea nazionale presentò il progetto di una nuova legge sui partiti politici per sostituire la vecchia legge del 2001. Il progetto di legge proponeva, tra l'altro, di rafforzare il controllo pubblico sul finanziamento e sulla contabilità dei partiti politici. L'articolo 34 del progetto prevedeva l'obbligo per la Corte dei conti di rilasciare un certificato ad ogni partito politico che le avesse presentato i suoi bilanci degli ultimi tre anni. I paragrafi 2, 3 e 4 delle disposizioni finali del progetto prevedevano un emendamento alle tre leggi elettorali riguardanti - rispettivamente - l'elezione dei deputati, l'elezione del presidente della Repubblica e le elezioni locali: i partiti politici che desideravano presentare i propri candidati in questi tre tipi di elezioni dovevano corredare la loro domanda di registrazione per le elezioni con il certificato rilasciato dalla Corte dei conti.

47. La commissione parlamentare permanente sulla società civile esaminò questo progetto di legge nel corso di più riunioni cui parteciparono rappresentanti di diverse formazioni politiche, compresi i partiti non rappresentati in Parlamento. La commissione parlamentare decise, all'unanimità, di sottoporre il progetto di legge in questione al Parlamento in seduta plenaria.

48. Il 5 febbraio 2004 il Parlamento bulgaro tenne un primo dibattito, in seduta plenaria e accessibile al pubblico, sul progetto di una nuova legge sui partiti politici. Con centoventi voti contro quattro, il progetto di legge fu approvato in via di principio.

49. Il 18 dicembre 2004 al termine di un secondo dibattito parlamentare pubblico, il progetto di legge fu approvato disposizione per disposizione.

50. Con decreto del 27 dicembre 2004 il Presidente della Repubblica esercitò il suo diritto di veto su tale legge. In particolare contestò la norma transitoria che dispensava i partiti politici rappresentati in Parlamento dall'obbligo di richiedere una nuova registrazione ai tribunali interni.

51. Al termine di due nuovi dibattiti parlamentari, il 19 gennaio e il 23 marzo 2005, la legge sui partiti politici fu definitivamente adottata dall'Assemblea nazionale.

52. La legge sui partiti politici fu pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 1° aprile 2005 ed entrò in vigore lo stesso giorno. Il paragrafo 6 delle sue disposizioni transitorie e finali recava la modifica dell'articolo 50, comma 3, della legge elettorale: ormai ogni partito che desiderava partecipare alle elezioni legislative doveva corredare la sua domanda di registrazione alla Commissione elettorale centrale con un certificato, rilasciato dalla Corte dei conti, attestante la presentazione dei suoi bilanci degli ultimi tre anni (articolo 50, comma 3, punto 7 della legge elettorale).

53. Nel frattempo, il 1° febbraio 2005, un altro gruppo di deputati presentò all'Assemblea nazionale un progetto di legge recante modifica della legge elettorale. Veniva proposto, tra l'altro, di introdurre due nuove condizioni per la presentazione dei partiti politici alle elezioni legislative: i) il pagamento di una cauzione elettorale rimborsabile di 40.000 lev bulgari (qui di seguito BGN) e ii) la presentazione di un elenco di 5.000 aderenti al partito.

54. Il 15 marzo 2005 la commissione parlamentare permanente sulle questioni giuridiche decise di sottoporre tale progetto di legge all'Assemblea nazionale. Il 23 marzo 2005 e il 6 e il 7 aprile 2005 il Parlamento tenne due dibattiti pubblici su tale progetto. La legge recante emendamento della legge elettorale fu definitivamente adottata il 7 aprile 2005, fu pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 12 aprile 2005 ed entrò in vigore lo stesso giorno.

55. Fu così creato un nuovo articolo 49a della legge elettorale che obbligava i partiti candidati all'elezione parlamentare a pagare una cauzione elettorale di 20.000 BGN (circa 10.225 euro), che potevano vedersi restituire dopo lo scrutinio se avessero ottenuto più dell'uno per cento dei voti.

56. L'articolo 50, comma 3, della legge elettorale introduceva una nuova esigenza: da quel momento in poi i partiti politici erano tenuti a presentare alla CEC un elenco di 5.000 elettori che con la loro firma sostenevano la partecipazione del partito alle elezioni legislative (articolo 50, comma 3, punto 6 della legge).

2. Il finanziamento e la contabilità dei partiti politici

57. Il finanziamento e la contabilità dei partiti politici sono disciplinati dalla legge sui partiti politici. Fino all'aprile 2005 era in vigore la vecchia legge del 2001. Il 1° aprile 2005 fu sostituita da una nuova legge (si vedano i paragrafi 21-27 *supra*).

58. In virtù dell'articolo 13 della vecchia legge, ripreso dall'articolo 21 della nuova legge, i partiti politici finanziavano le loro attività con fondi propri e con la sovvenzione dello Stato.

59. L'articolo 14 della vecchia legge elencava le fonti dei fondi propri dei partiti: quote versate dai membri; gestione dei beni immobili appartenenti al partito; attività di edizione o gestione dei diritti d'autore e di altri diritti della proprietà intellettuale; donazioni e legati di persone fisiche; donazioni di persone giuridiche. L'articolo 23 della nuova legge vi aggiunse gli interessi percepiti sui conti bancari del partito, le diverse attività per la raccolta di fondi e crediti bancari ottenuti, questi ultimi in misura non superiore ai due terzi dei redditi annuali del partito dichiarati alla Corte dei conti.

60. La sovvenzione dello Stato era accordata ai partiti politici rappresentati in Parlamento e ai partiti politici senza deputati in Parlamento che avessero ottenuto almeno l'uno per cento dei voti alle ultime elezioni legislative (articoli 15 e 16 della vecchia legge e articoli 25 e 26 della nuova legge).

61. L'articolo 26 della vecchia legge del 2001, la cui disposizione è stata ripresa dall'articolo 34 della nuova legge, obbligava ogni partito a presentare il suo bilancio dell'anno precedente alla Corte dei conti nel mese di marzo dell'anno in corso. Il mancato adempimento di questo obbligo comportava la perdita della sovvenzione statale annuale (articolo 28 della vecchia legge e articolo 36 della nuova legge).

3. L'eccezione di incostituzionalità

62. Il diritto bulgaro non conferisce al singolo e alle persone giuridiche la possibilità di rivolgersi direttamente alla Corte costituzionale per contestare la costituzionalità di una legge o per far valere i loro diritti fondamentali. Tuttavia l'articolo 10 della legge 1997 sulla Corte amministrativa suprema, in vigore all'epoca dei fatti oggetto di causa, permetteva alla Corte amministrativa suprema di sospendere la procedura pendente innanzi ad essa e di adire la Corte costituzionale se constatava che una disposizione legislativa era potenzialmente incostituzionale.

III. I LAVORI E I RAPPORTI PERTINENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO

63. Nelle sessioni 51^a e 52^a del 5 e 6 luglio e del 18 e 19 ottobre 2002, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (detta Commissione di Venezia) ha adottato le sue linee guida in materia elettorale e un rapporto esplicativo che precisa queste ultime. I due documenti sopra citati costituiscono insieme il Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia che è stato approvato nel 2003 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa.

64. Le parti pertinenti di tale codice sono così formulate:

Linee guida

« 2. Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale

a. Ad eccezione delle regole tecniche e di dettaglio - che possono avere carattere regolamentare -, le regole del diritto elettorale devono avere almeno rango legislativo.

b. Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni non dovrebbero poter essere modificate entro l'anno che precede le elezioni, o dovrebbero essere trattate a livello costituzionale o a livello superiore a quello della legge ordinaria.»;

Rapporto esplicativo

« 2. Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale

63. La stabilità del diritto è un elemento importante della credibilità del processo elettorale, che è essa stessa essenziale al consolidamento della democrazia. In effetti, se le regole cambiano spesso, l'elettore può essere disorientato e non comprenderle, soprattutto se presentano una certa complessità; in particolare egli può considerare, a torto o a ragione, che il diritto elettorale sia uno strumento che coloro che esercitano il potere manipolano in loro favore, e che il voto dell'elettore non sia quindi l'elemento che decide il risultato dello scrutinio.

64. La necessità di garantire la stabilità non riguarda, in pratica, tanto i principi fondamentali, la cui formale messa in discussione è difficilmente possibile, quanto alcune regole più precise del diritto elettorale, in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni. Questi tre elementi appaiono spesso - a torto o a ragione - determinanti per il risultato dello scrutinio, ed è opportuno evitare non soltanto le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse parvenze di manipolazioni.

65. Quello che deve essere evitato non è tanto la modifica del modo di scrutinio, che può sempre essere migliorato, ma la sua revisione ripetuta o eseguita poco prima dello scrutinio (meno di un anno). Anche in assenza di volontà di manipolazione, questa revisione apparirà allora come legata a interessi di parte congiunturali.

66. Uno dei modi per evitare le manipolazioni è quello di definire nella Costituzione o in un testo superiore alla legge ordinaria gli elementi più sensibili (sistema elettorale propriamente detto, composizione delle commissioni elettorali, circoscrizioni o regole sulla suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni). Un'altra soluzione, meno rigida, consiste nel prevedere nella Costituzione che, in caso di cambiamento della legge elettorale, il vecchio sistema resti applicabile alla successiva elezione - almeno se questa ha luogo entro un anno -, e che il nuovo intervenga soltanto per gli scrutini successivi

67. Per il resto, il diritto elettorale dovrebbe avere per principio rango legislativo. Le norme di attuazione, in particolare le regole tecniche e di dettaglio, possono tuttavia essere di natura regolamentare.».

65. Nel gennaio 2011 l'Assemblea nazionale bulgara adottò il codice elettorale che sostituì la legislazione elettorale precedente, compresa la legge del 2001 sull'elezione dei deputati. Il legislatore mantenne l'esigenza per i partiti candidati alle elezioni di presentare un certificato della Corte dei conti, ridusse l'importo della cauzione elettorale a 10.000 BGN e fissò a 7.000 il numero di firme degli elettori che sostenevano la presentazione del partito alle elezioni (articoli 79, comma 1, e 82, comma 3, punti 7 e 8 del codice elettorale)

66. Nella sua 87^a sessione plenaria del 17 e 18 giugno 2011, la Commissione di Venezia adottò un parere sul nuovo codice elettorale bulgaro. La parte pertinente di questo parere è così formulata:

« 33. Nel corso delle ultime elezioni legislative [del 2009], per le candidature depositate dai partiti e dalle coalizioni di partiti venivano rispettivamente richiesti 15.000 e 20.000 firme di sostegno, oltre al versamento di una cauzione di 50.000 BGN e 100.000 BGN. Il Codice prevede ormai che i partiti e le coalizioni di partiti debbano versare una cauzione di 10.000 BGN per la loro candidatura alle elezioni presidenziali, legislative ed europee e raccogliere 7.000 firme a sostegno della loro domanda. A titolo della precedente legislazione i candidati indipendenti dovevano versare una cauzione di 15.000 BGN e allegare alla loro domanda di iscrizione un elenco di almeno 10.000 firme di elettori stabilmente residenti nella circoscrizione interessata. In virtù del nuovo codice sono ora tenuti a raccogliere lo stesso numero di firme a sostegno dei partiti o delle coalizioni di partiti per presentare la loro candidatura alle elezioni legislative, presidenziali ed europee, nonché a versare una cauzione il cui importo è più modesto di quello previsto per i partiti o per le coalizioni di partiti per le elezioni legislative e municipali, ma resta identico per gli scrutini presidenziali. Le modifiche apportate al codice sono accolte con favore e mantengono un giusto equilibrio tra l'obiettivo legittimo di scoraggiare le candidature fittizie e l'obbligo di non ostacolare l'accesso alle

elezioni ai partiti politici o ai candidati indipendenti legittimi».

IN DIRITTO

I. SULL'INTRODUZIONE DI TRE NUOVE CONDIZIONI DI CANDIDATURA DEI PARTITI ALLE ELEZIONI PARLAMENTARI DEL 2005

67. Ekoglasnost lamenta che l'introduzione di tre nuove condizioni per la presentazione di candidati da parte dei partiti politici alle elezioni legislative del 25 giugno 2005, poco tempo prima dello scrutinio, gli ha impedito di partecipare a queste elezioni e a tale proposito invoca l'articolo 3 del Protocollo n. 1, così formulato:

« Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.»

A. Sulla ricevibilità

68. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione e non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

a) La parte ricorrente

69. La parte ricorrente espone che in quanto partito politico, Ekoglasnost ha partecipato a tutte le elezioni legislative svoltesi dal 1990 e per tre volte ha mandato deputati in Parlamento.

70. Nell'aprile 2005 l'Assemblea nazionale ha adottato diversi emendamenti alla legge elettorale, che hanno posto tre nuove condizioni che i partiti politici dovevano soddisfare per presentarsi alle successive elezioni legislative: essi dovevano versare una cauzione elettorale di 20.000 BGN, produrre un certificato della Corte dei conti attestante l'adempimento del loro obbligo di presentazione dei bilanci relativi ai tre anni precedenti e presentare un elenco di 5.000 firme di elettori a sostegno della presentazione del partito alle elezioni.

71. La parte ricorrente sostiene che la somma di 20.000 BGN era esorbitante e che questa nuova condizione per presentarsi alle elezioni penalizzava i piccoli partiti non rappresentati in Parlamento e che, come Ekoglasnost, non percepivano sovvenzioni dello Stato. Per di più la data delle elezioni era stata fissata al 25 giugno 2005, fatto che lasciava poco tempo ai partiti per trovare tale somma di denaro.

72. Per Ekoglasnost era altresì impossibile sottoporre un elenco di 5.000 elettori a sostegno della sua presentazione alle elezioni perché esisteva il rischio che tale elenco venisse consegnato ai grandi partiti al potere. In tal modo i simpatizzanti di Ekoglasnost avrebbero potuto subire misure di ritorsione da parte dei suoi concorrenti politici: siluramenti, ostacoli amministrativi vari alle loro attività economiche, revoca di prestazioni sociali, ecc.

73. L'esigenza di presentare un certificato della Corte dei conti sulla regolarità degli ultimi tre bilanci annuali trasgrediva quanto ad essa il principio della non retroattività delle leggi. Se era vero che la legge sui partiti politici obbligava dal 2001 i partiti a presentare i loro bilanci alla Corte dei conti, la mancata osservanza di questa regola comportava semplicemente la perdita della sovvenzione dello Stato. Ora, i piccoli partiti non rappresentati in Parlamento e che avevano realizzato un risultato elettorale inferiore all'uno per cento dei voti alle ultime elezioni legislative non percepivano sovvenzioni dello Stato. Questi ultimi non avevano

quindi presentato i loro bilanci alla Corte dei conti e non potevano soddisfare la nuova condizione posta dall'emendamento alla legge elettorale di aprile 2005.

74. Ritenendo che le tre nuove condizioni di presentazione alle elezioni fossero incostituzionali, Ekoglasnost ha chiesto di essere registrato dalla CEC senza doverle soddisfare. L'organo elettorale centrale ha rigettato questa domanda come pure è stato rigettato il ricorso che Ekoglasnost ha presentato alla Corte amministrativa suprema. Così al partito è stato ingiustamente impedito di partecipare alle elezioni parlamentari.

b) il Governo

75. Il Governo espone che il diritto del partito politico Ekoglasnost di presentarsi alle elezioni non è stato violato e invita la Corte a rigettare questo motivo di ricorso.

76. Il Governo osserva che la decisione della CEC di rifiutare la registrazione del partito per le elezioni legislative e la sentenza della Corte suprema amministrativa che l'ha confermata erano conformi alla legislazione interna e ben motivate. Sia l'organo elettorale centrale che l'alta giurisdizione amministrativa hanno constatato che il partito Ekoglasnost aveva omesso di soddisfare tre delle condizioni richieste per presentarsi alle elezioni, ossia il versamento di una cauzione elettorale, la presentazione di un certificato della Corte dei conti sulla regolarità della contabilità del partito e un elenco di 5.000 elettori che sostenessero la candidatura del partito. Queste esigenze erano previste dalle disposizioni della legge elettorale e non erano contrarie alla Costituzione del paese.

77. Il Governo ritiene che l'introduzione delle tre condizioni in causa da parte del legislatore nazionale si proponesse di assicurare la partecipazione alle elezioni parlamentari a candidati e formazioni politiche ben solidi, responsabili e seri oltre che a limitare spese irragionevoli di fondi pubblici connesse all'organizzazione dello scrutinio. Il Governo sostiene che questi sono scopi legittimi ai sensi della Convenzione e dei suoi Protocolli.

78. Il Governo ritiene che le tre condizioni non possono essere considerate ostacoli insormontabili per un partito politico ben solido come Ekoglasnost. Rifiuta la tesi della parte ricorrente secondo la quale la somma di 20.000 BGN richiesta a titolo di cauzione elettorale sarebbe esorbitante e ricorda che la cauzione è restituita al partito che abbia ottenuto almeno l'uno per cento dei suffragi. Fa notare che la pratica di richiedere il versamento di una cauzione ai partiti partecipanti alle elezioni è ampiamente utilizzata nei paesi democratici e che gli organi della Convenzione hanno riconosciuto nella loro giurisprudenza che si trattava di una misura necessaria volta a scoraggiare le candidature futili. Il Governo osserva peraltro che Ekoglasnost aveva la possibilità di ottenere un credito bancario per pagare tale somma, cosa che il partito non ha fatto.

79. Nemmeno la presentazione di un elenco di elettori che sostengono la partecipazione del partito alle elezioni parlamentari era una esigenza insolita per i regimi democratici e, nella sua giurisprudenza, la vecchia Commissione dei diritti dell'uomo l'aveva ritenuta una misura compatibile con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

80. Per quanto riguarda il certificato rilasciato dalla Corte dei conti, il Governo fa notare che la legislazione interna obbligava le formazioni politiche a presentare ogni anno i loro bilanci a questa istituzione. Ekoglasnost non avrebbe avuto alcun problema ad ottenere il certificato in causa se avesse presentato in tempo i suoi ultimi bilanci alla Corte dei conti.

81. Il Governo ritiene infine che la parte ricorrente non sia stata svantaggiata dall'adozione tardiva delle misure in causa: gli emendamenti alla legislazione elettorale erano stati adottati nell'aprile 2005 e le elezioni erano fissate al 25 giugno 2005, fatto che lasciava tempo sufficiente a Ekoglasnost per conformarsi a tutte le condizioni previste per la sua registrazione da parte della CEC.

2. Valutazione della Corte

82. La Corte richiama la sua consolidata giurisprudenza ai sensi della quale l'articolo 3 del

Protocollo n. 1 non si limita a imporre agli Stati il semplice obbligo di organizzare elezioni per il corpo legislativo, ma implica anche diritti soggettivi, fra cui il diritto di voto e quello di proporsi candidato alle elezioni (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, §§ 46-51, serie A n. 113).

83. I diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 non sono assoluti. Vi è spazio per delle «limitazioni implicite», e gli Stati contraenti dispongono di un ampio margine di apprezzamento in materia (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, sopra citata, § 52; *Podkolzina c. Lettonia*, n. 46726/99, § 33, CEDU 2002-II).

84. Spetta tuttavia alla Corte decidere in ultimo grado sull'osservanza delle esigenze dell'articolo 3 del Protocollo n. 1; deve assicurarsi che le condizioni alle quali sono subordinati il diritto di voto o il diritto di candidarsi alle elezioni non limitino i diritti in questione al punto di lederli nella loro stessa sostanza e di privarli della loro effettività, che esse perseguano uno scopo legittimo e che i mezzi utilizzati non si rivelino sproporzionati (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, sopra citata, § 52).

85. Ritornando ai fatti della presente causa, la Corte osserva che la CEC si è rifiutata di registrare Ekoglasnost come partecipante alle elezioni legislative che si sarebbero svolte il 25 giugno 2005 perché il partito non aveva soddisfatto tre delle nuove condizioni introdotte nella legislazione elettorale nell'aprile 2005, ossia la presentazione di un elenco di 5.000 firme, la presentazione di un certificato della Corte dei conti e il versamento di una cauzione elettorale di 20.000 BGN (si vedano i paragrafi 12 e 13 *supra*). Questa decisione è stata confermata dalla Corte amministrativa suprema (si veda il paragrafo 14 *supra*). La Corte ritiene che questa situazione costituisca una lesione del diritto elettorale passivo della parte ricorrente, garantito dall'articolo 3 del Protocollo n. 1.

86. Viste le circostanze del caso di specie, la Corte è del parere che la principale questione che si pone innanzi ad essa nella presente causa sia sapere se il rifiuto di registrare Ekoglasnost come candidato alle elezioni parlamentari bulgare del 2005, che era basato sulla constatazione della mancata osservanza di tre nuove esigenze per la presentazione dei partiti politici alle elezioni, introdotte poco tempo prima della data di scrutinio, fosse compatibile con le esigenze poste dalla sua giurisprudenza in materia (si vedano i paragrafi 57-59 *supra*).

87. La Corte osserva in primo luogo che le tre nuove condizioni in causa erano previste dalla legislazione interna ossia dalla legge elettorale, che riguardavano tutti i partiti che desideravano partecipare alle elezioni legislative e che non sono state dichiarate contrarie alla Costituzione dello Stato convenuto. La Corte ritiene si trattasse di regole chiare e prevedibili. La Parte ricorrente poteva quindi ragionevolmente prevedere che il mancato rispetto di queste tre nuove condizioni da parte sua avrebbe comportato il rifiuto dell'organo elettorale centrale di registrarla come partecipante alle elezioni legislative.

88. La Corte ritiene che nessuna delle tre condizioni messe in discussione dalla parte ricorrente sembri porre di per sé un problema dal punto di vista dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. In proposito essa ricorda che imporre ai partecipanti alle elezioni legislative l'obbligo di presentare un certo numero di firme a sostegno della candidatura di un partito o di un singolo candidato non è incompatibile con la Convenzione stessa se il numero di firme da raccogliere è relativamente elevato (*Asensio Serqueda c. Spagna*, n. 23151/94, decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 9 maggio 1994, Décisions et rapports (DR) 77-B, p. 122; *X c. Austria*, n. 7008/75, decisione della Commissione del 12 luglio 1976, DR 6, p. 122). Nella sua sentenza *Soukhovetski c. Ucraina*, n. 13716/02, § 73, CEDU 2006-VI, la Corte ha ammesso che l'obbligo di pagare una cauzione elettorale di importo ragionevole che non costituisca un ostacolo amministrativo o economico insormontabile per il candidato alle elezioni legislative non costituisce una violazione del diritto elettorale passivo. Per quanto riguarda la terza misura interessata, ossia l'obbligo di ottenere un certificato della Corte dei conti che attesti che il partito ha presentato nei termini richiesti i suoi ultimi bilanci annuali, la Corte ritiene che lo Stato convenuto non abbia oltrepassato l'ampio margine di apprezzamento

che gli conferisce l'articolo 3 del Protocollo n. 1. Si trattava di una soluzione che contribuiva ad assicurare la trasparenza del finanziamento dei partiti politici.

89. La Corte ritiene che le tre misure introdotte dal legislatore bulgaro avessero lo scopo di assicurare la partecipazione alle elezioni legislative di formazioni politiche stabili, sufficientemente rappresentative della società e che rispettassero le regole sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici, nonché di limitare le spese connesse all'organizzazione dello scrutinio. Essa osserva peraltro che, nel suo parere sul codice elettorale bulgaro del 2011, la Commissione di Venezia ha ritenuto che sia la cauzione elettorale che l'esigenza di raccogliere un certo numero di firme a sostegno della presentazione dei partiti alle elezioni parlamentari perseguissero l'obiettivo legittimo di scoraggiare le candidature fittizie (si veda il paragrafo 41 *supra*). Alla luce di questi elementi, la Corte conclude che l'introduzione di tre nuove condizioni di presentazione alle elezioni perseguisse proprio degli scopi legittimi.

90. Passando a esaminare la questione della necessità delle misure controverse, la Corte osserva in primo luogo che Ekoglasnost contesta l'introduzione tardiva e il carattere retroattivo dell'esigenza di presentare un certificato della Corte dei conti sulla regolarità dei suoi bilanci degli ultimi tre anni (si veda il paragrafo 48 *supra*). La Corte constata tuttavia che l'obbligo per ogni partito politico di presentare alla Corte dei conti i propri bilanci annuali esisteva dal 2001 (si veda il paragrafo 36 *supra*). Tuttavia fino all'aprile 2005 la sua mancata osservanza non comportava l'impossibilità per il partito di partecipare alle successive elezioni, ma unicamente la perdita della sovvenzione dello Stato (si vedano i paragrafi 26 e 36 *supra*). Nelle sue osservazioni Ekoglasnost spiega di non aver presentato i suoi bilanci annuali per il fatto che comunque il partito non riceveva sovvenzioni visto il risultato insufficiente ottenuto alle elezioni legislative del 2001 (si veda il paragrafo 48 *supra*). La Corte ritiene che la parte ricorrente non possa validamente ricorrere a questo argomento per sottrarsi all'obbligo legale di presentare i suoi bilanci alla Corte dei conti. In effetti questa misura si prefigge di assicurare la trasparenza del finanziamento dei partiti politici, fatto questo che assume un'importanza particolare per il buon funzionamento di tutto il sistema democratico.

91. L'obbligo legale imposto ad ogni partito che desideri presentare dei candidati di ottenere un certificato della Corte dei conti attestante la regolarità dei suoi bilanci è entrato in vigore il 1° aprile 2005. La Corte osserva tuttavia che il progetto di una nuova legge sui partiti politici che prevedesse questa misura era stato depositato in Parlamento nell'aprile 2003 e che l'Assemblea nazionale bulgara ha tenuto dei dibattiti pubblici su tale progetto nel corso dell'anno 2004 (si vedano i paragrafi 21, 23 e 24 *supra*). Quanto al veto presidenziale che ha ritardato l'adozione di questa legge, quest'ultimo non si oppone a tale particolare misura (si veda il paragrafo 25 *supra*). In queste condizioni la Corte considera che l'adozione di tale misura era prevedibile e che i dirigenti di Ekoglasnost avrebbero potuto agire in anticipo rispetto alla sua introduzione nel mese di aprile 2005 e prendere le misure necessarie per regolarizzare la situazione del partito presso la Corte dei conti. Non sembra che gli organi dirigenti del partito abbiano fatto qualche passo in tal senso. È opportuno pertanto rigettare l'argomento basato sulla introduzione tardiva di questa esigenza nella legislazione elettorale.

92. Ekoglasnost sostiene anche di non aver potuto depositare la cauzione elettorale né raccogliere le 5.000 firme richieste a causa del brevissimo lasso di tempo disponibile in quanto queste due esigenze erano state introdotte poco tempo prima delle elezioni legislative del 25 giugno 2005. La Corte ricorda che l'introduzione di queste due esigenze non sembra porre di per sé un problema dal punto di vista dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 (si veda il paragrafo 63 *supra*). Essa constata in compenso che il progetto di legge che prevedeva queste nuove misure era stato introdotto in Parlamento soltanto il 1° febbraio 2005 e che i relativi dibattiti pubblici dell'assemblea nazionale si erano svolti tra il 23 marzo e il 7 aprile 2005 (si vedano i paragrafi 28 e 29 *supra*). Inoltre, al termine di questi dibattiti, le due nuove condizioni proposte sono state considerevolmente modificate: l'importo della cauzione fu ridotto della metà e le 5.000 firme potevano in definitiva provenire non soltanto da aderenti

del partito, ma da qualsiasi altro elettore (si vedano i paragrafi 28, 30 e 31 *supra*). Così, i dirigenti di Ekoglasnost hanno potuto conoscere le modalità esatte di queste due nuove condizioni soltanto alla data della loro adozione finale da parte del Parlamento, ossia il 7 aprile 2005. Tenuto conto del fatto che la data delle elezioni era fissata al 25 giugno 2005 e della regola che obbligava i partiti politici a presentare il loro fascicolo delle candidature al massimo 46 giorni prima delle elezioni, Ekoglasnost disponeva di appena un mese per raccogliere le 5.000 firme di elettori e versare la cauzione elettorale di 20.000 BGN. Il partito non è riuscito a soddisfare queste due nuove condizioni e gli è stato impedito di presentarsi alle elezioni.

93. La Corte ricorda che la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1. In effetti, se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza (*Partito laburista georgiano c. Georgia* n. 9103/04, § 88, CEDU 2008). La Corte deve esaminare con particolare cura ogni misura adottata nel campo della legislazione elettorale che sembra operare, da sola o a titolo principale, ai danni dell'opposizione soprattutto se, per la sua natura, la misura compromette le possibilità stesse dei partiti di opposizione di giungere un giorno al potere. L'adozione di tale misura poco tempo prima dello scrutinio, in un momento in cui la parte dei voti che ritornano al partito al potere è in declino, può rivelarne il carattere sproporzionato (si veda *Tănase c. Moldova* [GC], n. 7/08, § 179, CEDU 2010 (estratti)).

94. Nel suo Codice di buona condotta in materia elettorale, la Commissione di Venezia ha sottolineato l'importanza della stabilità del diritto elettorale. In particolare ha ritenuto che il cambiamento delle regole fondamentali del sistema elettorale meno di un anno prima delle elezioni poteva essere percepito, seppur in assenza di una volontà di manipolazione, come legato a interessi di parte congiunturali (si veda il paragrafo 39 *supra*). La Commissione di Venezia ha elencato in modo non esaustivo tre tipi di regole elettorali fondamentali: la modalità dello scrutinio, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni (*ibidem*). La Corte considera, da parte sua, che anche le condizioni di partecipazione alle elezioni imposte alle formazioni politiche facciano parte delle regole elettorali fondamentali. Nei sistemi elettorali che impongono un certo numero di condizioni specifiche alle formazioni politiche perché esse possano partecipare allo scrutinio, l'introduzione di nuove esigenze poco tempo prima della data delle elezioni può indurre, in casi estremi, alla squalifica d'ufficio di partiti e coalizioni di opposizione, che beneficiano di un sostegno popolare importante, e così avvantaggiare le formazioni politiche al potere. Va da sé che una prassi simile è incompatibile con l'ordine democratico e che scalfisce la fiducia dei cittadini nei poteri pubblici del loro paese. La Corte ritiene pertanto che le condizioni di presentazione delle formazioni politiche alle elezioni devono beneficiare della stessa stabilità temporale degli altri elementi fondamentali del sistema elettorale.

95. Nel caso di specie, il termine di un anno raccomandato dalla Commissione di Venezia per l'introduzione di modifiche sostanziali alla legislazione elettorale non è stato rispettato: l'emendamento controverso è intervenuto due mesi prima della data delle elezioni e un mese prima della scadenza del termine per la presentazione delle candidature dei partiti alla Commissione elettorale centrale. La Corte non perde di vista il fatto che questo breve termine non ha impedito ad altre dodici piccole formazioni politiche di soddisfare le nuove condizioni e di partecipare alle elezioni legislative del 25 giugno 2005 (si vedano i paragrafi 16 e 17 *supra*). Essa ritiene tuttavia che il brevissimo lasso di tempo lasciato a questi partiti per raccogliere le 5.000 firme richieste e per pagare la cauzione elettorale di 20.000 BGN - ossia poco più di 10.000 euro - certamente abbia creato loro difficoltà non trascurabili. Occorre peraltro notare che altri dieci partiti e coalizioni, fra cui Ekoglasnost, non sono stati ammessi a partecipare alle elezioni perché non soddisfacevano una o più delle nuove condizioni di

presentazione introdotte nell'aprile 2005 (si veda il paragrafo 16 *supra*).

96. La Corte riconosce che il legislatore bulgaro, introducendo la cauzione elettorale e l'esigenza di presentare 5.000 firme di elettori a sostegno della candidatura del partito, si proponeva di risolvere il serio problema posto dalla partecipazione alle elezioni di numerose formazioni senza una vera legittimità politica ed elettorale. È gioco forza constatare che questa tendenza nella vita politica bulgara esisteva ben prima delle elezioni parlamentari del 2005. A titolo di esempio, alle elezioni parlamentari bulgare del giugno 2001, ventinove delle sessantacinque formazioni politiche formalmente registrate come candidate non hanno effettivamente partecipato allo scrutinio (si veda il paragrafo 8 *supra*). La Corte è del parere che un progetto di legge che prevedesse queste stesse misure avrebbe potuto essere introdotto, dibattuto, adottato e pubblicato, per esempio, nel corso degli anni 2002 e 2003, addirittura anche nel corso del primo semestre del 2004. Questo avrebbe permesso di mettere in atto, in tempo utile, una soluzione adeguata al problema dei «partiti politici fantasma» pur rispettando il principio della stabilità delle regole fondamentali della legislazione elettorale.

97. La Corte ritiene pertanto che introducendo tardivamente nella legislazione interna la cauzione elettorale e l'esigenza di depositare 5.000 firme a sostegno della presentazione del partito alle elezioni, le autorità bulgare non abbiano mantenuto un giusto equilibrio tra gli interessi legittimi della società nel suo insieme e il diritto del partito ricorrente di partecipare alle elezioni legislative. Vi è stata quindi violazione dell'articolo 3 del Protocollo n.1.

II. SULLE ALTRE VIOLAZIONI DEDOTTE

98. Invocando l'articolo 3 del Protocollo n. 1, il partito ricorrente ritiene che il rifiuto di registrarlo come candidato alle elezioni costituisca una lesione ingiustificata del diritto degli elettori di eleggere i loro rappresentanti in Parlamento, e che l'esigenza di presentare un elenco di elettori che sostengono il partito leda la segretezza dello scrutinio.

99. La Corte ha esaminato questi motivi di ricorso. Tenuto conto di tutti gli elementi in suo possesso, e nella misura in cui essa è competente ad esaminare le tesi formulate, la Corte non ha rilevato alcuna violazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli. Ne consegue che questa parte del ricorso è manifestamente infondata e deve essere rigettata in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

100. 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.»

101. Il ricorrente non ha presentato domanda di equa soddisfazione conformemente alle esigenze dell'articolo 38 § 1 del regolamento della Corte. La Corte ritiene che non gli si debbano concedere somme a questo titolo.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*, all'unanimità, il ricorso ricevibile per quanto riguarda il motivo basato sull'articolo 3 del Protocollo n. 1, relativo all'introduzione di tre nuove condizioni per la presentazione dei partiti politici alle elezioni legislative, e irricevibile per il resto;
2. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 6 novembre 2012, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Fatoş Aracı
Cancelliere aggiunto

Lech Garlicki
Presidente

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

L.G.
F.A.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE PANOVA

(Traduzione)

Desidero qui esprimere il mio disaccordo con la posizione della maggioranza secondo la quale, nel caso di specie, il fattore «tempo» è stato decisivo per quanto riguarda l'impossibilità per il partito ricorrente Ekoglasnost di soddisfare le condizioni della legge elettorale emendata e il conseguente rifiuto di ammetterlo a partecipare alle elezioni legislative del 2005.

Per accordare un'importanza decisiva al fattore temporale sarebbe stato necessario che quest'ultimo costituisse l'unica ragione per la quale il ricorrente non ha potuto soddisfare le condizioni di partecipazione alle elezioni. Ritengo che nel caso di specie non sia così. Gli emendamenti della legislazione interna oggetto della presente causa sono entrati in vigore il 12 aprile 2005, ossia due mesi e dieci giorni prima della data prevista delle elezioni. Il progetto di legge recante modifica della legge elettorale è stato presentato all'Assemblea nazionale nel febbraio 2005 ed è stato sottoposto a più dibattiti pubblici. Due delle condizioni contestate dal partito ricorrente, previste nel progetto, erano inizialmente molto più gravose di quanto non lo fossero dopo l'adozione finale della legge: la cauzione elettorale che ogni partito candidato doveva pagare in origine era stata fissata a 40.000 BGN e le 5.000 firme di sostegno dovevano provenire unicamente da membri del partito in quanto la loro lista doveva essere accompagnata dalle rispettive domande di adesione al partito di queste persone. Nella versione definitiva di questo testo, alla quale i partiti politici dovevano conformarsi, queste due condizioni sono state sensibilmente alleggerite: la cauzione elettorale è stata fissata a 20.000 BGN e le firme in questione potevano provenire non soltanto dai membri del partito interessato, ma da tutti i suoi simpatizzanti. Ritengo pertanto che queste due condizioni non abbiano preso alla sprovvista i partiti politici che desideravano presentarsi alle elezioni e che la loro adozione nella legislazione interna avvenuta due mesi e dieci giorni prima della data dello scrutinio non possa porre particolari problemi ad un partito politico determinato a parteciparvi.

Nel ricorso che ha indirizzato alla Corte, il partito politico Ekoglasnost sosteneva che l'introduzione di tre nuove condizioni da soddisfare per potersi presentare alle elezioni fosse illegale dal momento che mirava ad isolare le piccole formazioni dalla vita politica del paese. Ekoglasnost non sosteneva espressamente nel suo ricorso di non aver potuto soddisfare queste nuove condizioni a causa del breve lasso di tempo. Per di più non ha prodotto alcuna prova per dimostrare di aver iniziato la raccolta delle firme richieste, di aver tentato di trovare almeno una parte del denaro per pagare la cauzione elettorale o di aver richiesto alla Corte dei conti il rilascio del certificato necessario. A fronte di questa totale passività del partito

ricorrente, non si può considerare che il breve lasso di tempo tra l'introduzione delle tre nuove condizioni e il giorno dello scrutinio sia all'origine del rifiuto delle autorità elettorali di registrare Ekoglasnost come candidato alle elezioni legislative.

È opportuno notare peraltro che dodici dei ventidue partiti e coalizioni registrati per partecipare alle elezioni parlamentari del 2005 hanno ottenuto meno dell'uno per cento dei voti e che quattro di questi stessi partiti e coalizioni hanno raccolto il voto di meno di 5.000 elettori. Si trattava di altrettante piccole formazioni politiche che avevano comunque soddisfatto le condizioni legali per partecipare alle elezioni. Questo dimostra che lo scopo dell'emendamento contestato della legislazione interna non era né quello di impedire ai piccoli partiti politici di partecipare alle elezioni, né quello di ledere al pluralismo politico del paese.

Constatato che il partito ricorrente non ha neanche tentato di soddisfare le condizioni legali per essere ammesso a partecipare alle elezioni legislative. Pertanto non si può nascondere la sua passività sostenendo che sia stato vittima di una lesione ingiustificata al suo diritto di partecipare allo scrutinio. Pur accettando la constatazione della maggioranza secondo la quale gli emendamenti della legislazione elettorale bulgara di aprile 2005 erano prevedibili e perseguivano uno scopo legittimo, sono del parere che i fatti del caso di specie impongano la conclusione che questi emendamenti fossero proporzionati allo scopo legittimo perseguito e che non vi sia dunque stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n.1.

3. Altre segnalazioni in breve

Art. 10 CEDU (Libertà di espressione)

a) *PETA Deutschland c. Germania* – Quinta sezione, sentenza dell'8 novembre 2012 (ric. n. 43481/09)

Ingiunzione volta ad impedire una campagna pubblicitaria di una organizzazione a difesa dei diritti degli animali che esponeva foto di prigionieri dei campi di concentramento accanto a foto di animali allevati in batteria: *non violazione*

b) *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. e altri c. Paesi Bassi* – Terza sezione, sentenza del 22 novembre 2012 (ric. n. 39315/06)

Sorveglianza di giornalisti e ordine di comunicare documenti idonei a rivelare l'identità delle loro fonti: *violazione*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di *Ornella Porchia*

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

1. Governance economica europea (Trattato MES)

Corte di giustizia (Seduta plenaria), 27 novembre 2012, causa C-370/12, Pringle,

«Meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro – Decisione 2011/199/UE – Modifica dell'articolo 136 TFUE – Validità – Articolo 48, paragrafo 6, TUE – Procedura di revisione semplificata – Trattato MES – Politica economica e monetaria – Competenza degli Stati membri»

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, da un lato, sulla validità della decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (GU L 91, pag. 1), e, dall'altro, sull'interpretazione degli articoli 2 TUE, 3 TUE, 4, paragrafo 3, TUE, 13 TUE, 2, paragrafo 3, TFUE, 3, paragrafi 1, lettera c), e 2, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE e 125 TFUE - 127 TFUE nonché dei principi generali di tutela giurisdizionale effettiva e di certezza del diritto.

La domanda è stata presentata nell'ambito del ricorso in appello di una sentenza della High Court (Irlanda) proposto dal sig. Pringle, parlamentare irlandese, contro il Government of Ireland, l'Ireland e l'Attorney General e diretto a far constatare, da un lato, che l'emendamento dell'articolo 136 TFUE da parte dell'articolo 1 della decisione 2011/199 costituisce una modifica illegittima del Trattato FUE e, dall'altro, che ratificando, approvando o accettando il Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia, concluso a Bruxelles il 2 febbraio 2012 (il «Trattato MES»), l'Irlanda assumerebbe obblighi incompatibili con i trattati sui quali è fondata l'Unione europea.

La Supreme Court (Corte suprema irlandese), investita della controversia, ha quindi deciso di interrogare la Corte di giustizia sulla validità della decisione del Consiglio europeo 2011/199 e sulla compatibilità del MES con il diritto dell'Unione. Al fine di risolvere tali questioni in tempi rapidi, il Presidente della Corte ha deciso di accogliere la richiesta della Supreme Court

di trattare la domanda, depositata alla Corte il 3 agosto 2012, secondo il procedimento accelerato⁵. Inoltre, ritenendo la causa di importanza eccezionale, la Corte ha deciso di esaminarla in seduta plenaria, composta da tutti i 27 giudici. L'avvocato generale, sig.ra Juliane Kokott, ha presentato la sua presa di posizione il 26 ottobre 2012.

Sulla decisione 2011/199

Con la decisione 2011/199, il Consiglio ha utilizzato **la possibilità di modificare il TFUE con una procedura semplificata ai sensi dell'art. 48, n. 3, TFUE**, (vale a dire senza convocazione di una Convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione). Tale procedura **si applica alle sole politiche e azioni interne dell'Unione** (parte terza del TFUE), **e non può estendere le competenze attribuite all'Unione dai trattati**.

Orbene, secondo la Corte, **la modifica contestata verte** – tanto nella forma quanto nella sostanza – **sulle politiche e azioni interne dell'Unione, di modo che la prima di tali condizioni è soddisfatta**.

Infatti, in primo luogo, la modifica non sconfinava nella **competenza esclusiva riconosciuta all'Unione** (parte prima del TFUE) **nel settore della politica monetaria** per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

Se l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione è il mantenimento della stabilità dei prezzi, il MES persegue un obiettivo chiaramente distinto, vale a dire la stabilità della zona euro nel suo complesso. Il solo fatto che tale misura di politica economica possa avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro non consente di equipararla ad una misura di politica monetaria. Peraltro, gli strumenti previsti per la realizzazione dell'obiettivo perseguito dal MES di garantire assistenza finanziaria a uno Stato membro non rientrano manifestamente nell'ambito della politica monetaria. **Il MES costituisce piuttosto un elemento complementare del nuovo quadro normativo per il rafforzamento della governance economica dell'Unione**. Tale quadro istituisce un coordinamento ed una sorveglianza più rigorosi delle politiche economiche e di bilancio condotte dagli Stati membri ed è inteso a consolidare la stabilità macroeconomica e la sostenibilità delle finanze pubbliche (artt. 123 e 125 TFUE). Esso ha natura preventiva, in quanto è diretto a ridurre per quanto possibile il rischio di crisi del debito sovrano. Diversamente, l'istituzione del MES mira a gestire crisi finanziarie che potrebbero sopravvenire malgrado le azioni preventive eventualmente intraprese. Di conseguenza, **il MES rientra nell'ambito della politica economica**.

In secondo luogo, la modifica controversa non incide neanche sulla **competenza riconosciuta all'Unione** (parte prima del TFUE) **nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.**

Infatti, poiché le disposizioni del TUE e del TFUE non conferiscono una competenza specifica all'Unione per instaurare un meccanismo di stabilità come quello previsto dalla decisione 2011/199, gli Stati membri la cui moneta è l'euro sono competenti a concludere tra loro un accordo per l'istituzione di un meccanismo di stabilità (sentenze del 30 giugno 1993, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*, C-181/91 e C-248, Racc., pag. I-3685, punto 16; 2 marzo 1994, *Parlamento c. Consiglio*, C-316/91, Racc., pag. I-625, punto 26 e del 20 maggio 2008, *Commissione c. Consiglio*, C-91/05, Racc., pag. I-3651, punto 61). Peraltro, le condizioni rigorose cui la modifica controversa del TFUE subordina la concessione di un'assistenza finanziaria da parte del MES sono dirette a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate dall'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

La Corte ritiene soddisfatta anche la seconda condizione per poter ricorrere alla procedura di revisione semplificata, vale a dire **che la modifica del TFUE non estenda le competenze attribuite all'Unione nei trattati.** Infatti, la modifica controversa non attribuisce alcuna nuova competenza all'Unione, non crea alcuna base giuridica per consentire all'Unione di avviare un'azione che non era possibile in precedenza. Anche se il MES ricorre a istituzioni dell'Unione, in particolare alla Commissione e alla BCE, **tale circostanza non è comunque tale da incidere sulla validità della decisione 2011/199, la quale prevede solo l'istituzione di un meccanismo di stabilità da parte degli Stati membri** e nulla dice su qualsiasi eventuale ruolo delle istituzioni dell'Unione in tale ambito.

Sul Trattato MES

La Corte esamina poi se **talune disposizioni del TUE e del TFUE nonché il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva ostino alla conclusione** tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro **di un accordo come il Trattato MES, questione che essa risolve in senso negativo.** Si tratta più precisamente di disposizioni del TFUE relative alla competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica monetaria e a concludere un accordo internazionale, quindi di disposizioni del TFUE relative alla politica economica dell'Unione, e infine delle disposizioni del TUE che obbligano gli Stati membri ad una leale cooperazione e prevedono che ciascuna istituzione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite nei trattati.

Per quanto riguarda **la competenza esclusiva dell'Unione nel settore della politica monetaria** per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, la Corte ribadisce che tale politica è diretta a mantenere la stabilità dei prezzi. Orbene, le attività del MES non rientrano in tale politica.

Infatti, il MES non ha l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, bensì è diretto a soddisfare le esigenze di finanziamento dei membri del MES. A tal fine, esso non è abilitato né a fissare i tassi di interesse ufficiali per la zona euro, né ad emettere euro: l'assistenza che esso concede deve essere finanziata totalmente mediante capitale versato o l'emissione di strumenti finanziari. **Anche supponendo che le attività del MES possano incidere sul livello dell'inflazione, una tale incidenza rappresenterà solo la conseguenza indiretta delle misure di politica economica adottate.**

Quanto alla **competenza esclusiva dell'Unione a concludere un accordo internazionale** quando tale conclusione può influire sulle norme comuni o modificarne la portata, la Corte constata che nessuno degli argomenti dedotti in proposito ha rilevato che un accordo come il MES avrebbe effetti simili.

Per quanto riguarda **la competenza dell'Unione a coordinare la politica economica**, la Corte ribadisce che gli Stati membri sono competenti a concludere tra di loro un accordo che istituisce un meccanismo di stabilità come il trattato MES, a condizione che gli impegni con esso assunti dagli Stati membri contraenti rispettino il diritto dell'Unione. Orbene, il MES non ha per oggetto il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, bensì rappresenta un meccanismo di finanziamento. Inoltre, le condizioni rigorose cui deve essere subordinato qualsiasi sostegno e che possono assumere la forma di un programma di correzioni macroeconomiche, non rappresenta uno strumento di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, bensì è diretto a garantire la compatibilità delle attività del MES, in particolare, con la clausola di «non salvataggio» del TFUE e con le misure di coordinamento adottate dall'Unione. Del resto, il Trattato MES non incide neanche sulla competenza del Consiglio dell'Unione europea ad adottare raccomandazioni nei confronti di uno Stato membro con un disavanzo eccessivo.

In particolare, la competenza del Consiglio ad accordare un'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che si trovi in difficoltà o che sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo non osta all'istituzione, da parte degli Stati membri, di un meccanismo di stabilità come il MES, a condizione tuttavia che, nel suo funzionamento, esso rispetti il diritto dell'Unione e, segnatamente, le misure adottate da questa nel settore del coordinamento delle

politiche economiche degli Stati membri. Orbene, il Trattato MES contiene disposizioni dirette proprio a garantire che qualsiasi assistenza finanziaria concessa dal MES sia conforme a siffatte misure di coordinamento.

Il MES non elude **il divieto per la BCE e per le banche centrali degli Stati membri di accordare scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia** alle autorità e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione e **degli Stati membri nonché di acquistare direttamente, presso questi ultimi, titoli del loro debito**. Infatti, tale divieto è specificamente rivolto alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri. La concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno Stato membro o di un insieme di Stati membri ad un altro Stato membro, direttamente o attraverso il MES, non ricade quindi nell'ambito di detto divieto.

La clausola di «non salvataggio», secondo cui l'Unione o uno Stato membro non risponde né si fa carico degli impegni assunti da un altro Stato membro non è diretta a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro. Tale clausola mira piuttosto ad assicurare che essi rispettino una politica di bilancio virtuosa garantendo che restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti. Pertanto, essa non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa. Orbene, il MES e gli Stati membri che vi partecipano non rispondono, né si fanno carico, ai sensi della clausola di «non salvataggio», degli impegni di uno Stato membro beneficiario di un sostegno alla stabilità.

Poiché il MES non pregiudica le disposizioni del TFUE relative alla politica economica e monetaria e contiene disposizioni che garantiscono che, nell'esercizio delle sue funzioni, rispetterà il diritto dell'Unione, esso non viola neanche **il principio di leale cooperazione** (art. 4, n. 3 TUE), secondo cui gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

D'altra parte, la Corte constata che l'attribuzione, da parte del Trattato MES, di nuovi compiti alla Commissione, alla BCE e alla Corte è compatibile con le loro attribuzioni come definite nei trattati (sentenze citate *Parlamento c. Consiglio e Commissione* punti 26, 34 e 41). La Corte sottolinea in particolare che le funzioni affidate alla Commissione e alla BCE nell'ambito del Trattato MES non implicano alcun potere decisionale proprio e che le attività svolte da tali due istituzioni nell'ambito dello stesso Trattato impegnano il solo MES. Per

quanto riguarda la competenza affidata alla Corte, questa rileva che è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di una clausola compromissoria (art. 273 TFUE) e **che nulla impedisce che un accordo siffatto si concluda previamente, con riferimento ad una categoria di controversie predefinite.**

La Corte dichiara, inoltre, che neppure il **principio generale di tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali** osta al MES. Infatti, quando instaurano un meccanismo di stabilità come il MES, per l'istituzione del quale il TUE e il TFUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione, gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, di modo che non trova applicazione la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 51. Per questa ragione, nel caso di specie, non viene in rilievo la questione della violazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 47 della Carta.

Sulla conclusione e la ratifica del MES prima dell'entrata in vigore della decisione 2011/199

La modifica del TFUE con la decisione 2011/199 si limita a confermare l'esistenza di una competenza in capo agli Stati membri. Poiché tale decisione non attribuisce in tal modo alcuna nuova competenza agli Stati membri, il diritto di uno Stato membro di concludere e di ratificare il Trattato MES non è subordinato all'entrata in vigore di tale decisione.

In conclusione, la Corte dichiara che l'esame da essa condotto non ha rivelato **alcun elemento tale da inficiare la validità** della decisione 2011/199. Inoltre, **le disposizioni del TUE e del TFUE nonché il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva non ostano alla conclusione e alla ratifica del Trattato MES.** Infine, il diritto di uno Stato membro di concludere e di ratificare tale Trattato non è subordinato all'entrata in vigore della decisione 2011/199.

Tribunale (Settima sezione), 29 novembre 2012, causa T-590/10, Gabi Thesing, Bloomberg Finance LP, c. Banca centrale europea (BCE)

« Accesso ai documenti – Decisione 2004/258/CE – Documenti concernenti il debito pubblico e il deficit pubblico di uno Stato membro – Diniego di accesso – Eccezione relativa alla politica economica dell'Unione o di uno Stato membro – Diniego parziale di accesso »

Nella procedura segnalata il Tribunale è stato investito del ricorso per annullamento della decisione della BCE comunicata alla sig.ra Gabi Thesing il 21 ottobre che rigetta la sua domanda di accesso a due documenti concernenti il deficit e il debito pubblico della Grecia.

La sig.ra Gabi Thesing è giornalista presso la Bloomberg Finance LP, che esercita le proprie attività a Londra con il nome Bloomberg News. Il 20 agosto 2010, ha chiesto alla BCE l'accesso a due documenti intitolati «L'impatto su deficit e debito pubblici degli swap negoziati fuori borsa. Il caso della Grecia» e «L'operazione Titlos e la possibile esistenza di operazioni analoghe con impatto sui livelli di debito e deficit pubblici della zona euro». La BCE ha negato l'accesso a tali documenti adducendo a motivazione la tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda la politica economica dell'Unione europea e della Grecia. La sig.ra Thesing e la Bloomberg Finance LP hanno quindi contestato tale decisione dinanzi al Tribunale.

In primo luogo, il Tribunale esamina l'argomento secondo cui vi sarebbe un interesse pubblico prevalente tale da giustificare la divulgazione dei documenti. Il Tribunale respinge tale argomento e considera che, quando la divulgazione di un documento arreca pregiudizio all'interesse pubblico, la BCE è tenuta a rifiutare l'accesso, e un suo bilanciamento con un «interesse pubblico superiore» non è previsto dal diritto dell'Unione.

In secondo luogo, il Tribunale esamina se il rifiuto opposto dalla BCE sia viziato da un errore manifesto di valutazione quanto all'esistenza di un rischio di pregiudizio all'interesse pubblico, per quanto riguarda la politica economica dell'Unione e della Grecia.

Il primo documento conteneva le ipotesi e i punti di vista dei membri del personale della BCE relativi all'impatto su deficit e debito pubblici degli swap negoziati fuori borsa, con riferimento particolare al caso della Grecia, per fornire, sulla base dei dati parziali disponibili al momento della sua redazione, un'istantanea della situazione nel marzo 2010. Nell'ottobre 2010 – quindi oltre sette mesi dopo la sua redazione – la BCE ha motivato il diniego di accesso al documento essendo le informazioni in esso contenute superate. La loro divulgazione avrebbe presentato pertanto un rischio importante e grave di ingannare fortemente il pubblico in generale e i mercati finanziari in particolare. In un ambiente di mercato molto vulnerabile, la divulgazione avrebbe pregiudicato il buon funzionamento dei mercati finanziari. Pertanto avrebbe arrecato pregiudizio alla fiducia del pubblico nell'effettiva conduzione della politica economica dell'Unione e della Grecia.

A tal riguardo, il Tribunale rileva che, al momento dell'adozione della decisione di rigetto, i mercati finanziari europei si trovavano in una situazione molto vulnerabile. La stabilità di tali mercati era fragile, in particolare, a causa della situazione economica e finanziaria della Grecia. Peraltro, detta situazione e le conseguenti vendite di attività finanziarie greche provocavano forti deprezzamenti del valore di dette attività, circostanza che avrebbe comportato anche perdite per i detentori greci e gli altri detentori europei. In un tale contesto, è evidente che gli attori del mercato utilizzino le informazioni divulgate dalle banche centrali e che le loro analisi e decisioni siano considerate come una fonte particolarmente importante e affidabile per effettuare una valutazione dall'andamento del mercato finanziario. Di conseguenza, il Tribunale ritiene che **la BCE non abbia commesso un errore manifesto di valutazione considerando che la divulgazione del documento avrebbe arrecato un pregiudizio effettivo e concreto all'interesse pubblico per quanto riguarda la politica economica dell'Unione e della Grecia.**

A sostegno di tale conclusione, secondo il Tribunale, il fatto che i dati contenuti fossero superati non consente di concludere che, in caso di divulgazione del documento, gli attori dei mercati finanziari avrebbero considerato del pari superati, e quindi senza valore, le ipotesi e i punti di vista dei membri del personale della BCE contenuti in esso. Infatti, sebbene gli attori dei mercati siano professionisti abituati a lavorare con tale tipo di documenti, essi considerano comunque le ipotesi e i punti di vista provenienti dalla BCE come particolarmente importanti ed affidabili per effettuare una valutazione del mercato finanziario. Non si può dunque ragionevolmente escludere che i medesimi sarebbero stati considerati come ancora validi. Di conseguenza, un'eventuale precisazione della BCE sulla versione divulgata da tale documento, recante l'indicazione che tali informazioni non erano più attuali, non avrebbe potuto impedire che la sua divulgazione inducesse in errore il pubblico e gli attori dei mercati finanziari, in particolare sulla situazione relativa al deficit e al debito pubblici come valutata dalla BCE. Un tale errore **avrebbe potuto avere conseguenze negative sull'accesso, in particolare della Grecia, ai mercati finanziari, e avrebbe dunque potuto incidere sulla conduzione effettiva della politica economica della Grecia e dell'Unione.**

Il secondo documento conteneva, sostanzialmente, la descrizione del contesto di fondo dell'operazione «Titlos» nonché l'analisi dei membri del personale della BCE sulla struttura finanziaria di detta operazione e dell'esistenza eventuale di operazioni analoghe realizzate da altri Stati membri. In tale contesto, la BCE aveva esaminato il modo in cui la Grecia aveva usato swap negoziati fuori borsa e le conseguenze di siffatti swap per i rischi esistenti.

Poiché il contenuto di tale documento era strettamente legato a quello del primo, il Tribunale dichiara che, per le medesime ragioni, la valutazione della BCE secondo cui la sua divulgazione avrebbe arrecato pregiudizio alla politica economica dell'Unione e della Grecia non è viziata da errore manifesto.

In conclusione il Tribunale rigetta il ricorso proposto dalla giornalista Gabi Thesing.

2. Regime linguistico

Corte di giustizia (Grande sezione), 27 novembre 2012, causa C-566/10 P, Repubblica italiana c. Commissione

«Impugnazione – Regime linguistico – Bandi di concorsi generali per l'assunzione di amministratori e di assistenti – Pubblicazione integrale in tre lingue ufficiali – Lingua delle prove – Scelta della seconda lingua tra tre lingue ufficiali»

Nella procedura segnalata la Corte ha deciso l'impugnazione proposta dalla Repubblica italiana per l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 settembre 2010, Italia/Commissione (T-166/07 e T-285/07), con la quale tale giudice ha respinto i ricorsi di detto Stato membro intesi all'annullamento dei bandi relativi ai concorsi generali EPSO/AD/94/07, per la costituzione di un elenco di riserva ai fini dell'assunzione di amministratori (AD 5) nel settore dell'informazione, della comunicazione e dei media (GU 2007, C 45 A, pag. 3), EPSO/AST/37/07, per la costituzione di un elenco di riserva ai fini dell'assunzione di assistenti (AST 3) nel settore della comunicazione e dell'informazione (GU 2007, C 45 A, pag. 15), ed EPSO/AD/95/07, per la costituzione di un elenco di riserva ai fini dell'assunzione di amministratori (AD 5) nel settore dell'informazione (biblioteca/documentazione) (GU 2007, C 103 A, pag. 7).

Nel febbraio e nel maggio 2007, l'EPSO (European Personnel Selection Office), organismo incaricato dell'organizzazione delle procedure di assunzione dei funzionari dell'Unione ha pubblicato alcuni bandi di concorso per amministratori e assistenti nel settore dell'informazione, della comunicazione e dei media. Tali bandi sono stati *pubblicati* nelle lingue tedesca, inglese e francese nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea («GUUE»). Per quanto riguarda l'ammissione e lo svolgimento dei *test di preselezione*, erano richieste una conoscenza approfondita di una delle lingue ufficiali dell'Unione come lingua principale e una conoscenza soddisfacente del tedesco, dell'inglese o del francese come seconda lingua, differente da quella principale. Inoltre, era previsto che *le convocazioni, la corrispondenza* tra

l'EPSO e i candidati, nonché i test di preselezione si sarebbero svolti unicamente in tedesco, in inglese o in francese. Le medesime condizioni erano previste per *l'ammissione alle prove scritte*, nonché per lo *svolgimento* di queste ultime.

Nel giugno e nel luglio 2007, l'EPSO ha pubblicato due modifiche nella GUUE, in tutte le versioni linguistiche, nelle quali veniva fatto espresso rinvio alla versione integrale dei bandi già pubblicati nelle lingue tedesca, inglese e francese e venivano riaperti i termini per la presentazione delle candidature.

L'Italia aveva quindi proposto dinanzi al Tribunale i ricorsi per l'annullamento dei bandi suddetti, contestando essenzialmente la mancata pubblicazione integrale dei bandi nelle lingue ufficiali diverse da quelle tedesca, inglese e francese, nonché l'arbitraria limitazione della scelta della seconda lingua a tre lingue soltanto ai fini della partecipazione ai concorsi, delle comunicazioni con l'EPSO e dello svolgimento delle prove.

Avendo il Tribunale rigettato i ricorsi, l'Italia ha impugnato la sentenza davanti alla Corte di giustizia, lamentando l'errore di diritto.

Nella sua sentenza, la Corte esamina, in primo luogo, la mancata pubblicazione integrale dei bandi in tutte le lingue ufficiali. Essa ricorda che il regime linguistico dell'Unione europea (Regolamento (CEE) n. 1 del Consiglio, del 15 aprile 1958, GU 1958, 17, pag. 385) definisce come **lingue ufficiali e lingue di lavoro delle istituzioni dell'Unione le 23 lingue attuali** dell'Unione, che la GUUE deve essere pubblicata in tutte le lingue ufficiali e che, secondo lo Statuto dei funzionari dell'Unione, i bandi di concorso generale devono essere pubblicati nella GUUE.

Pertanto, la combinazione di tali regole implica che **i concorsi contestati avrebbero dovuto essere pubblicati integralmente in tutte le lingue ufficiali**. Poiché tali disposizioni non prevedono alcuna eccezione, il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo che la pubblicazione successiva delle modifiche aveva posto rimedio alla mancata pubblicazione integrale.

Ad ogni modo, partendo dal presupposto che i cittadini dell'Unione europea leggano la GUUE nella loro lingua materna e che tale lingua sia una delle lingue ufficiali, un potenziale candidato la cui lingua materna non fosse una delle tre lingue in cui erano stati pubblicati integralmente i bandi avrebbe dovuto procurarsi la citata Gazzetta in una di tali lingue e leggere il bando in questa lingua prima di decidere se presentare la propria candidatura. Un candidato siffatto era dunque svantaggiato rispetto ad un candidato di lingua materna inglese, francese o tedesca, sia sotto il profilo della corretta comprensione di tali bandi sia relativamente al termine per preparare ed inviare la propria candidatura.

In secondo luogo, la Corte esamina la limitazione della scelta della seconda lingua ai fini della partecipazione a un concorso. Essa constata che una limitazione siffatta può essere giustificata dall'interesse del servizio. **A giudizio della Corte, eventuali regole che limitino la scelta della seconda lingua devono prevedere criteri chiari, oggettivi e prevedibili**, per permettere ai candidati di conoscere con sufficiente anticipo le conoscenze linguistiche richieste e per potersi preparare ai concorsi nelle migliori condizioni.

Orbene, le istituzioni interessate dai concorsi non hanno mai adottato norme interne disciplinanti le modalità di applicazione del regime linguistico nel loro ambito. La Commissione non ha neppure invocato l'esistenza di altri atti, come ad esempio comunicazioni concernenti i criteri per una limitazione della scelta di una lingua quale seconda lingua per partecipare ai concorsi. Infine, i bandi controversi non contenevano alcuna motivazione giustificante la scelta delle tre lingue ammesse.

Affinché le istituzioni possano assicurarsi i candidati migliori (in termini di competenza, di rendimento e di integrità) **può essere preferibile che questi ultimi siano autorizzati a sostenere le prove di selezione nella loro lingua materna o in quella che essi padroneggiano meglio**. Inoltre, le conoscenze linguistiche costituiscono un elemento essenziale della carriera dei funzionari e le istituzioni possono controllare gli sforzi mostrati da questi ultimi per metterle in pratica e per acquisirne eventualmente di nuove. Spetta dunque alle istituzioni effettuare un bilanciamento tra, da un lato, la limitazione del numero di lingue dei concorsi e, dall'altro, l'obiettivo di individuare i candidati aventi le più elevate qualità di competenza e le possibilità di apprendimento, da parte dei funzionari assunti, delle lingue necessarie all'interesse del servizio.

In conclusione, la Corte annulla la sentenza del Tribunale e statuisce definitivamente sulla controversia, disponendo **l'annullamento dei bandi relativi ai concorsi generali, senza tuttavia rimettere in discussione i risultati dei concorsi**, al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei candidati selezionati.

3. Diritto ad un equo processo/Azione di danni da parte dell'Unione

Corte di giustizia (Grande sezione), 6 novembre 2012, causa C-199/11, *Europese Gemeenschap c. Otis NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Belgium NV, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler NV, Schindler Sàrl*,

«Rappresentanza dell'Unione europea dinanzi ai giudici nazionali –Articoli 282 CE e 335 TFUE – Richiesta di risarcimento danni più interessi in ragione del pregiudizio causato all'Unione da un'intesa – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto ad un processo equo – Diritto di ricorso ad un giudice – Parità delle armi – Articolo 16 del regolamento n. 1/2003»

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare gli articoli 282 CE, 335 TFUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la «Carta»), nonché gli articoli 103 e 104 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006 (GU L 390, pag. 1; il «regolamento finanziario»).

La domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra l'Europese Gemeenschap (Comunità europea), rappresentata dalla Commissione europea, da un lato, e la Otis NV, la Kone Belgium NV, la Schindler NV, la ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, la General Technic-Otis Sàrl, la Kone Luxembourg Sàrl, la Schindler Sàrl e la ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, fabbricanti di ascensori e scale mobili, dall'altro, relativamente a una domanda di risarcimento dei danni che tali società avrebbero provocato infrangendo l'articolo 81 CE (art. 101 TFUE).

Nel febbraio 2007, la Commissione ha inflitto ammende per un importo complessivo di più di 992 milioni di euro ai gruppi Otis, Kone, Schindler e ThyssenKrupp per la loro partecipazione ad intese sul mercato della vendita, dell'installazione, della manutenzione e dell'ammodernamento di ascensori e di scale mobili in Belgio, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi (Decisione C(2007) 512 def. della Commissione, del 21 febbraio 2007, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 81 [CE] (Caso COMP/E-1/38.823 – Ascensori e scale mobili), di cui è stato pubblicato una sintesi nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, GU 2008, C 75, pag. 19).

Le società interessate hanno chiesto l'annullamento di tale decisione al Tribunale dell'Unione europea. Con sentenze del 13 luglio 2012, il Tribunale respingeva i ricorsi presentati dalle

società Otis, Kone e Schindler e soltanto per le società del gruppo ThyssenKrupp, decideva di ridurre le ammende loro inflitte.

Alcune società di questi quattro gruppi hanno impugnato le sentenze del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia per ottenerne l'annullamento.

Parallelamente, nel giugno 2008, la Commissione – in qualità di rappresentante dell'Unione Europea (all'epoca denominata Comunità europea) – ha proposto dinanzi al tribunal de commerce de Bruxelles (Belgio), un'azione chiedendo che le società Otis, Kone, Schindler e ThyssenKrupp fossero condannate a pagare la somma di EUR 7 061 688. La Commissione ha fatto valere che l'Unione europea aveva subito un danno economico, in Belgio e in Lussemburgo, a causa dell'intesa cui tali società avevano partecipato. L'Unione europea aveva, infatti, aggiudicato vari appalti pubblici per l'installazione, la manutenzione e l'ammodernamento di ascensori e scale mobili in diversi edifici delle Istituzioni europee aventi sede in questi due paesi, il cui prezzo sarebbe stato superiore a quello di mercato a causa dell'intesa dichiarata illegittima dalla Commissione.

In questo contesto, il Tribunal de commerce de Bruxelles ha deciso di sottoporre diverse questioni pregiudiziali alla Corte. In primo luogo, esso chiede se la Commissione sia legittimata a rappresentare l'Unione dinanzi al giudice nazionale in questa circostanza.

A questo proposito, la Corte considera che, atteso che il ricorso è stato introdotto prima dell'entrata in vigore del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), la rappresentanza dell'Unione è disciplinata dal Trattato che istituisce la Comunità europea (CE). Pertanto, **la Commissione è legittimata a rappresentare la Comunità dinanzi al giudice nazionale senza che sia necessario che essa disponga di uno specifico mandato a tal fine.**

In secondo luogo, il giudice nazionale chiede se la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea osti a che la Commissione intenti – in qualità di rappresentante dell'Unione – un'azione di risarcimento dei danni subiti dall'Unione a seguito di un comportamento anticoncorrenziale la cui illegittimità sia stata accertata con una decisione di tale istituzione.

La Corte ricorda anzitutto che chiunque ha il diritto di chiedere il risarcimento del danno subito quando sussiste un nesso di causalità tra tale danno e un'intesa o una pratica vietata (sentenze 20 settembre 2001, *Courage e Crehan*, C-453/99, Racc., pag. I-6297 e 13 luglio 2006, *Manfredi e a.*, da C-295/04 a C-298/04, Racc., pag. I-6619, punto 59) e che tale diritto spetta pertanto anche all'Unione.

Questo diritto deve tuttavia essere esercitato nell'osservanza dei diritti fondamentali delle parti, come garantiti, segnatamente, dalla Carta. Per quanto riguarda, in particolare, il diritto

alla tutela giurisdizionale effettiva, la Corte ricorda che tale diritto è costituito da diversi elementi, ovvero, **i diritti della difesa, il principio della parità delle armi, il diritto di ricorso ad un giudice nonché la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.**

A proposito del diritto di ricorso ad un giudice, la Corte rileva che la regola secondo cui i giudici nazionali non possono adottare decisioni in contrasto con una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 101 TFUE non implica che le parti perdano il diritto di ricorso ad un giudice sancito dall'art. 47 della Carta. In proposito, la Corte sottolinea che **il diritto dell'Unione prevede un sistema di controllo giurisdizionale delle decisioni della Commissione in materia di concorrenza che offre tutte le garanzie richieste dalla Carta dei diritti fondamentali.** Infatti, il giudice dell'Unione esercita un controllo tanto in diritto quanto in fatto e dispone del potere di valutare le prove, di annullare la decisione impugnata e di modificare l'ammontare delle ammende (sentenza 8 dicembre 2011, *Chalkor c. Commissione*, C-386/10 P, punto 51 ss.)

La Corte rileva altresì che, sebbene i giudici nazionali siano vincolati da quanto la Commissione ha accertato in merito all'esistenza di un comportamento anticoncorrenziale, essi rimangono tuttavia gli unici competenti a valutare la sussistenza del danno e del nesso di causalità diretta tra tale comportamento ed il danno subito. Anche quando la Commissione ha ritenuto necessario precisare gli effetti dell'infrazione nella sua decisione, **spetta pur sempre al giudice nazionale determinare individualmente il danno cagionato a ciascuno dei soggetti che hanno intentato un'azione di risarcimento.** Per questi motivi, la Commissione non è parte e giudice in causa propria.

Infine, per quanto riguarda il principio della parità delle armi, **corollario della stessa nozione di processo equo** (sentenza del 21 settembre 2010, *Svezia e a. c. API e Commissione*, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc., pag. I-8533) la Corte ricorda che esso è inteso ad assicurare l'equilibrio tra le parti del processo, garantendo così che qualsiasi documento prodotto dinanzi al giudice possa essere esaminato e contestato da ciascuna di esse. A questo proposito, la Corte osserva che, nel caso di specie, le informazioni raccolte dalla Commissione nel corso del procedimento di infrazione — informazioni di cui le società ricorrenti affermano di non essere state a conoscenza — non sono state fornite al giudice nazionale dalla Commissione. Ad ogni modo, **il diritto dell'Unione vieta di utilizzare le informazioni raccolte nel corso di un'indagine in materia di concorrenza per scopi che esulino dall'indagine** (artt. 339 TFUE, 28 regolamento n. 1/2003 e punto 26 della comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le

giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE).

In conclusione, la Corte dichiara che:

- Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, **esso non osta a che la Commissione europea rappresenti l'Unione europea dinanzi a un giudice nazionale** investito di un'azione civile di risarcimento dei danni cagionati all'Unione da un'intesa o da una pratica vietata ai sensi degli articoli 81 CE (ora 101 TFUE), che possa avere ripercussioni su appalti pubblici aggiudicati da diverse istituzioni e/o diversi organi dell'Unione, **anche quando l'istituzione o l'organo di volta in volta interessati non abbiano conferito mandato.**
- **La Carta dei diritti fondamentali non osta a che la Commissione intenti, in nome dell'Unione, dinanzi a un giudice nazionale, un'azione di risarcimento dei danni subiti dall'Unione a seguito di un'intesa o di una pratica contraria al diritto dell'Unione.**

4. Cittadinanza dell'Unione

Corte di giustizia (Terza sezione), 8 novembre 2012, causa C-40/11, Yoshikazu Iida c. Stadt Ulm

«Articoli 20 TFUE e 21 TFUE – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 51 – Direttiva 2003/109/CE – Cittadini di paesi terzi – Diritto di soggiorno in uno Stato membro – Direttiva 2004/38/CE – Cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini dell'Unione – Cittadino di un paese terzo che non accompagna né raggiunge un cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante e che risiede nello Stato membro di origine di quest'ultimo – Diritto di soggiorno del cittadino di un paese terzo nello Stato membro di origine di un cittadino che soggiorna in un altro Stato membro – Cittadinanza dell'Unione – Diritti fondamentali»

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione relative al diritto di soggiorno in uno Stato membro dei cittadini dei paesi terzi nonché sulla cittadinanza dell'Unione. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Iida e la Stadt Ulm (città di Ulm), in merito al diniego da parte di quest'ultima di accordargli un diritto di soggiorno in Germania ai sensi 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 e – rettifiche – GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34), e di rilasciargli, a tale titolo, un permesso di soggiorno.

Nella specie, il sig. Iida, cittadino giapponese, è sposato dal 1998 con una cittadina tedesca e dal 2005 vive a Ulm dove ha un impiego fisso. La loro figlia è nata nel 2004 negli Stati Uniti e possiede la cittadinanza tedesca, giapponese e statunitense. Dal 2008 i coniugi sono separati di fatto, senza aver divorziato, poiché la moglie si è stabilita a Vienna con la figlia. Entrambi i coniugi esercitano sulla figlia la potestà genitoriale. Il sig. Iida va infatti a trovare la figlia a Vienna un week-end al mese ed essa trascorre le vacanze perlopiù presso il padre a Ulm. Il sig. Iida ha ottenuto un diritto di soggiorno in Germania per ricongiungimento familiare e, dopo la partenza della sua famiglia, in base alla sua attività stipendiata. Dal momento che la proroga del suo permesso di soggiorno è discrezionale, il sig. Iida ha chiesto una carta di soggiorno come familiare di un cittadino dell'Unione, ai sensi della direttiva 2004/38 sulla cittadinanza europea, carta che gli è stata negata dalle autorità tedesche.

Il Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunale amministrativo del Baden-Württemberg), investito della controversia, chiede alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione consenta ad un cittadino di un paese terzo che esercita la potestà genitoriale sul proprio figlio, cittadino dell'Unione, di soggiornare nello Stato membro di origine del figlio (Germania) per intrattenere relazioni personali regolari, allorché il figlio si è stabilito in un altro Stato membro (Austria).

La Corte rileva anzitutto che, in linea di principio, al sig. Iida potrebbe essere concesso, su richiesta e indipendentemente dalla sua situazione familiare, lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109 sui cittadini di paesi terzi. Egli infatti risiede legittimamente in Germania da oltre cinque anni e sembra disporre di risorse sufficienti al proprio sostentamento nonché di un'assicurazione malattia.

La Corte constata poi che il sig. Iida non può pretendere un diritto di soggiorno in quanto familiare di un cittadino dell'Unione ai sensi della direttiva 2004/38. Infatti, secondo tale direttiva, un siffatto diritto presuppone che l'ascendente diretto sia a carico del figlio. Orbene, il sig. Iida non soddisfa tale requisito, in quanto è la figlia ad essere a suo carico.

Peraltro, sebbene il sig. Iida possa essere ritenuto familiare di sua moglie, dalla quale è separato senza essere divorziato, egli tuttavia non soddisfa il requisito previsto dalla direttiva

secondo cui deve avere accompagnato o raggiunto la moglie in uno Stato membro diverso da quello di cui ella ha la cittadinanza.

Inoltre, la Corte precisa che il sig. Iida non può fondare un diritto di soggiorno direttamente sul Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, facendo riferimento alla cittadinanza dell'Unione di sua figlia o di sua moglie. Infatti, viste le circostanze della presente causa, il diniego di concedere al sig. Iida un diritto di soggiorno derivato dallo *status* di cittadino dell'Unione di queste ultime non rischia di privare le stesse del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti correlati al loro *status* oppure di ostacolare l'esercizio del loro diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La Corte sottolinea a tale riguardo che il sig. Iida ha sempre soggiornato in Germania conformemente al diritto nazionale, senza che la mancanza di un diritto di soggiorno, ai sensi del diritto dell'Unione, abbia impedito a sua figlia o sua moglie l'esercizio del loro diritto alla libera circolazione. Inoltre, al sig. Iida, anche dopo il loro trasferimento, può venire concesso un diritto di soggiorno in Germania su un'altra base giuridica, senza che vi sia la necessità di invocare la cittadinanza europea di sua figlia e di sua moglie.

Infine, il sig. Iida non può invocare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che prevede un diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché taluni diritti del minore (articoli 7 e 24 della Carta). Infatti, poiché il sig. Iida non soddisfa i requisiti della direttiva 2004/38 e non ha chiesto un diritto di soggiorno come soggiornante di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109, la sua situazione non presenta alcun nesso con il diritto dell'Unione, pertanto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non è applicabile.

In conclusione, la Corte dichiara che, **al di fuori delle situazioni disciplinate dalla direttiva 2004/38 e quando non esiste alcun altro nesso con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alla cittadinanza, un cittadino di un paese terzo non può pretendere un diritto di soggiorno derivato da un cittadino dell'Unione.**

5. Politica estera e di sicurezza comune

Corte di giustizia, 15 novembre 2012, causa C-244/11 P, Consiglio dell'Unione sostenuto dalla Repubblica francese c. Bamba

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive specifiche adottate nei confronti di determinate persone ed entità per tener conto della situazione in Costa d'Avorio – Congelamento di capitali – Articolo 296 TFUE – Obbligo di motivazione – Diritti della difesa – Diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo – Diritto al rispetto della proprietà»

Nel procedimento segnalato, la Corte è stata investita del ricorso proposto dal Consiglio dell'Unione europea per l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'8 giugno 2011, *Bamba/Consiglio* (T-86/11, segnalata nel *Bollettino del mese di luglio 2011*), con cui quest'ultimo ha annullato la decisione 2011/18/PESC del Consiglio, del 14 gennaio 2011, recante modifica della decisione 2010/656/PESC del Consiglio che proroga le misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio (GU L 11, pag. 36), nonché il regolamento (UE) n. 25/2011 del Consiglio, del 14 gennaio 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 560/2005 che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti di determinate persone ed entità per tenere conto della situazione in Costa d'Avorio (GU L 11, pag. 1), nei limiti in cui tali due atti riguardano la sig.ra Bamba.

Nello specifico, nell'autunno 2010 si sono svolte in Costa d'Avorio le elezioni presidenziali, in esito alle quali l'ONU ha certificato la vittoria del sig. Alassane Ouattara. L'Unione europea ha riconosciuto la vittoria del sig. Ouattara e ha esortato i leader ivoriani, civili e militari, a riconoscere l'autorità del presidente democraticamente eletto, confermando al contempo la sua determinazione ad adottare sanzioni mirate nei confronti di coloro che ostacolassero il rispetto della volontà sovranamente espressa dal popolo ivoriano.

Tenuto conto della gravità della situazione in Costa d'Avorio, il Consiglio ha adottato misure restrittive nei confronti di persone che ostacolavano il processo di pace e di riconciliazione nazionale e minacciavano il rispetto del risultato del processo elettorale. Dette misure restrittive erano dirette segnatamente a congelare i capitali delle persone. Agli atti che imponevano le misure restrittive era allegato un elenco contenente i nomi delle persone interessate.

La sig.ra Nadiany Bamba, cittadina ivoriana è, stando alle informazioni fornite dal Consiglio nel corso della fase scritta del procedimento, la seconda moglie nonché uno dei collaboratori principali del sig. Laurent Gbagbo, già presidente della Costa d'Avorio. Il nome della sig.ra

Bamba veniva inserito nell'elenco contenente i nomi delle persone assoggettate a misure restrittive.

La decisione ed il regolamento sulla cui base veniva effettuato l'inserimento riportano, nei loro allegati, con riferimento alla sig.ra Bamba: «Direttrice del gruppo editoriale Cyclone cui fa capo la testata *Le temps* – Ostruzione del processo di pace e di riconciliazione mediante istigazione pubblica all'odio e alla violenza ed implicazione in campagne di disinformazione sulle elezioni presidenziali del 2010».

La sig.ra Bamba ha chiesto al Tribunale di annullare la decisione ed il regolamento, nelle parti in cui la riguardavano.

Con sentenza 8 giugno 2011, il Tribunale ha annullato gli atti che congelano i capitali della sig.ra Bamba, considerando che il Consiglio non avesse sufficientemente motivato l'inserimento della sig.ra Bamba nell'elenco delle persone ritenute di ostacolo al processo di pace e di riconciliazione in Costa d'Avorio.

Nel ricorso proposto dinanzi alla Corte di giustizia contro tale sentenza il Consiglio fa valere che la motivazione degli atti in questione era sufficiente. Esso avrebbe, infatti, fornito una descrizione circostanziata della situazione di particolare gravità in Costa d'Avorio, che giustificerebbe le misure adottate nei confronti di determinate persone ed entità. Inoltre il Consiglio avrebbe chiaramente indicato i motivi specifici e concreti per i quali la sig.ra Bamba doveva essere assoggettata a misure restrittive.

Nella sentenza, la Corte ricorda che poiché **l'obbligo di motivazione costituisce il corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa**, la motivazione deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto contestato. Il rispetto di tale obbligo di motivazione **è tanto più importante qualora la persona interessata non disponga di un diritto di audizione precedente all'adozione di una decisione di congelamento dei capitali**.

La Corte precisa tuttavia che **tale obbligo di motivazione deve essere adeguato alla natura dell'atto controverso e al contesto nel quale è stato adottato**. In particolare, un atto è sufficientemente motivato quando è stato emanato **in un contesto noto** alla persona interessata, che le consente di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti.

Nel caso di specie la Corte considera, da un lato, che il Consiglio ha esposto il contesto generale che lo aveva condotto ad ampliare l'elenco delle persone interessate dalle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica della Costa d'Avorio. Tale contesto generale era caratterizzato dalla gravità della situazione in Costa d'Avorio e dalla minaccia concreta

che gli ostacoli ai processi di pace e di riconciliazione nazionale rappresentavano per la pace e la sicurezza internazionali. La Corte considera che tale contesto **era necessariamente noto** alla sig.ra Bamba a causa della sua posizione professionale e personale. Dall'altro lato, per quanto riguarda le ragioni per le quali il Consiglio ha considerato che la sig.ra Bamba dovesse essere assoggettata a misure restrittive, la Corte ritiene che detta istituzione abbia identificato gli elementi specifici e concreti – in termini di funzione esercitata a titolo professionale, di gruppo editoriale, di testata giornalistica e di tipologie di atti e di campagne stampa considerati – che implicavano un coinvolgimento dell'interessata nel blocco del processo di pace e di riconciliazione in Costa d'Avorio.

La Corte precisa inoltre che il controllo del rispetto dell'obbligo di motivazione è diretto ad accertare se le indicazioni fornite dal Consiglio negli atti contestati fossero sufficienti per consentire di comprendere le ragioni per cui erano state inflitte alla sig.ra Bamba misure restrittive. Tale controllo dev'essere distinto dal controllo della legittimità nel merito di detti atti, il quale consiste nel verificare se gli elementi invocati dal Consiglio fossero effettivamente accertati e se essi potessero giustificare l'adozione delle misure in questione.

In conclusione, **la Corte annulla la sentenza del Tribunale**, accogliendo il ricorso proposto dal Consiglio.

Corte di giustizia (Terza sezione), 15 novembre 2012, cause riunite C-539/10 P e C- 550/10 P, *Stichting Al-Aqsa c. Consiglio dell'Unione europea e Regno dei Paesi Bassi c. Stichting Al-Aqsa*

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune – Lotta contro il terrorismo – Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità – Congelamento di capitali – Posizione comune 2001/931/PESC – Articolo 1, paragrafi 4 e 6 – Regolamento (CE) n. 2580/2001 – Articolo 2, paragrafo 3 – Iscrizione e mantenimento di un'organizzazione nell'elenco delle persone, gruppi o entità coinvolti in atti terroristici – Presupposti – Decisione adottata da un'autorità competente – Abrogazione di una misura nazionale – Ricorso di annullamento – Ricevibilità dell'impugnazione – Diritto al rispetto della proprietà – Principio di proporzionalità – Articolo 253 CE – Obbligo di motivazione».

Nella procedura segnalata la Corte è stata investita dai ricorsi proposti dalla Stichting Al-Aqsa (la ricorrente) e dal Regno dei Paesi Bassi per l'annullamento della sentenza del 9 settembre 2010, Al-Aqsa/Consiglio (T-348/07), con cui il Tribunale ha annullato:

– la decisione 2007/445/CE del Consiglio, del 28 giugno 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro

determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga le decisioni 2006/379/CE e 2006/1008/CE (GU L 169, pag. 58),

– la decisione 2007/868/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2007/445 (GU L 340, pag. 100),

– la decisione 2008/583/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2007/868 (GU L 188, pag. 21),

– la decisione 2009/62/CE del Consiglio, del 26 gennaio 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2008/583 (GU L 23, pag. 25), nonché

- il regolamento (CE) n. 501/2009 del Consiglio, del 15 giugno 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2009/62 (GU L 151, pag. 14) nella parte in cui tali atti riguardano la ricorrente.

Dal 2003 la fondazione olandese Al-Aqsa si è opposta nell'ambito di vari giudizi all'iscrizione e al mantenimento nell'elenco, redatto dal Consiglio, delle persone e entità le cui risorse economiche sono congelate nell'ambito della lotta al terrorismo. Una prima serie di decisioni del Consiglio - con le quali esso aveva iscritto e successivamente mantenuto la Al-Aqsa nell'elenco in parola - è stata annullata da una sentenza del Tribunale del 2007 per carenza di motivazione (Tribunale 11 luglio 2007, *Al-Aqsa c. Consiglio*, T-327/03) . Una seconda serie di misure del Consiglio relative agli anni 2007-2009 è stata annullata dalla sentenza impugnata (Tribunale, 9 settembre 2010, T-348/07), in quanto i Paesi Bassi avevano abrogato il decreto che disciplina le sanzioni in materia di terrorismo (*Sanctieregeling*) adottato nei confronti di Al-Aqsa e sul quale, in ultima analisi, si basavano le misure del Consiglio. L'iscrizione e il successivo mantenimento nell'elenco presupponevano, infatti, che fosse stato attivamente svolto un procedimento nazionale d'indagini o di azioni penali per attività terroristiche o che fosse già stata pronunciata una sanzione nei confronti del soggetto interessato.

La Corte di giustizia, investita delle impugnazioni per l'annullamento della sentenza del Tribunale, ritiene, anzitutto, irricevibile il ricorso di Al-Aqsa (causa C 539/10 P), considerato che esso verte unicamente sulla modifica di talune motivazioni della sentenza impugnata.

Riguardo all'impugnazione dei Paesi Bassi (causa C-550/10 P), la Corte constata che il Tribunale, avendo ritenuto che, una volta abrogata la *Sanctieregeling*, non sussistesse più un «sostrato» di diritto nazionale idoneo a giustificare adeguatamente il mantenimento di Al-

Aqsa nell'elenco, senza tuttavia aver preso in debita considerazione la ragione di tale abrogazione, **ha commesso un errore di diritto**. L'unica ragione a giustificazione della summenzionata abrogazione è stato l'obiettivo di evitare una sovrapposizione fra la misura nazionale di congelamento di capitali, imposta dalla Sanctieregeling, e la misura di congelamento dei beni stabilita al livello dell'Unione dal regolamento n. 2580/20013, conseguentemente all'iscrizione di Al-Aqsa nell'elenco in parola. Detta abrogazione ha quindi avuto quale unico scopo il rispetto del TFUE, che prevede che il regolamento dell'Unione sia obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, il che esclude, in via di principio, l'adozione o il mantenimento di disposizioni nazionali parallele. **La Corte annulla quindi la sentenza del Tribunale.**

A seguito dell'annullamento, la Corte decide di statuire in via definitiva sul ricorso iniziale proposto da Al-Aqsa dinanzi al Tribunale per l'annullamento delle decisioni del Consiglio relative al congelamento dei capitali.

La Corte rileva, anzitutto, che **il Consiglio disponeva delle informazioni precise e degli elementi del fascicolo da cui risultava che** nei confronti di Al-Aqsa **era stata presa da un'autorità olandese competente una decisione rispondente ai criteri stabiliti dal diritto dell'UE**. In tale contesto, la Corte sottolinea che, in conformità al diritto dell'Unione, siffatto richiamo alla decisione nazionale implica la sussistenza di prove serie e credibili del coinvolgimento della persona interessata in attività terroristiche, considerate affidabili dalle autorità nazionali competenti. Il Consiglio, peraltro, ha potuto considerare, senza commettere un errore di valutazione, che Al-Aqsa avesse contezza, del fatto che la sua attività consistente nel raccogliere e nel mettere a disposizione capitali contribuiva ad attività terroristiche.

La Corte ha quindi considerato che **il Consiglio non è venuto meno al suo obbligo di riesame della sussistenza dei motivi idonei a giustificare le decisioni di congelamento dei capitali**. Essa constata che l'abrogazione della Sanctieregeling non era sufficiente a far dichiarare il mantenimento di Al-Aqsa nell'elenco incompatibile con il diritto dell'Unione. Non sussistono infatti indizi che avrebbero potuto indurre il Consiglio a constatare che Al-Aqsa avesse sospeso o cessato di contribuire al finanziamento di attività terroristiche, e ciò indipendentemente dal fatto che il congelamento dei suoi capitali rendeva la prosecuzione di siffatta contribuzione più difficile, se non impossibile.

La Corte giudica che **le decisioni del Consiglio non violano il diritto di proprietà di Al-Aqsa**. Essa ricorda che il diritto di proprietà, nel diritto dell'Unione, non fruisce di una tutela assoluta e che possono all'esercizio del diritto in parola essere apportate restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti

dall'Unione e non rappresentino, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti garantiti. Dato che la misura di congelamento di capitali costituisce una misura cautelare, essa non è intesa a privare tali persone della loro proprietà. Poiché le misure alternative e meno vincolanti menzionate da Al-Aqsa - quali un sistema di previa autorizzazione o un obbligo rigoroso di giustificazione a posteriori dell'uso dei capitali versati - non consentono di raggiungere altrettanto efficacemente lo scopo perseguito dall'Unione, ossia la lotta contro il finanziamento del terrorismo, le restrizioni al diritto di proprietà di Al-Aqsa imposte dal Consiglio hanno natura necessaria. Analogamente, in considerazione dell'importanza di tale lotta, dette restrizioni non sono sproporzionate rispetto agli scopi perseguiti.

Infine, la Corte respinge l'argomento di Al-Aqsa secondo cui la decisione del Consiglio non rispetterebbe il requisito di motivazione previsto dal diritto dell'UE. Difatti non sussistono indizi nel senso che, successivamente all'adozione della Sanctieregeling, la situazione di fatto o la valutazione della stessa da parte delle autorità nazionali olandesi sia mutata relativamente al coinvolgimento di Al-Aqsa nel finanziamento di attività terroristiche. Nelle succitate condizioni non era necessario esporre più dettagliatamente le ragioni per cui il Consiglio era convinto che restassero valide le motivazioni a giustificazione dell'iscrizione di Al-Aqsa nell'elenco. **La Corte rigetta pertanto il ricorso già proposto dalla Stichting Al-Aqsa davanti al Tribunale.**

6. Politica sociale/Libera circolazione dei lavoratori

Corte di giustizia (Quinta sezione), 8 novembre 2012, cause riunite da C-229/11 a C-230/11, *Alexander Heimann, Konstantin Toltschin c. Kaiser GmbH*,

«Politica sociale – Direttiva 2003/88/CE – Riduzione dell'orario di lavoro ("Kurzarbeit") – Riduzione del diritto alle ferie annuali retribuite in base alla riduzione dell'orario di lavoro – Indennità finanziaria»

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 299, pag. 9). Le domande sono state presentate nell'ambito di controversie tra i sigg. Heimann e Toltschin, da un lato, e il loro ex datore di lavoro, Kaiser GmbH («Kaiser»), dall'altro, relative al diritto dei primi ad

un'indennità finanziaria per le ferie annuali retribuite non godute relative agli anni 2009 e 2010.

In particolare, l'Arbeitsgericht Passau (Tribunale del lavoro di Passau) chiede alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione osti a legislazioni o prassi nazionali – come un piano sociale concordato tra l'impresa e il suo comitato aziendale – che prevedano la riduzione del diritto alle ferie annuali retribuite proporzionalmente alla riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti durante un periodo contrassegnato da difficoltà economiche per l'impresa.

Nella specie, per difficoltà economiche, la Kaiser aveva licenziato i sigg. Heimann e Toltschin a decorrere, rispettivamente, dalla fine dei mesi di giugno e agosto 2009. Tuttavia, in base a un piano sociale concluso tra la Kaiser e il suo comitato aziendale, i loro contratti erano stati formalmente prorogati per un anno. Durante tale periodo, i sigg. Heimann e Toltschin non erano tenuti a lavorare («Kurzarbeit Null» ossia riduzione dell'orario di lavoro a zero ore) e la Kaiser non aveva l'obbligo di versare loro la retribuzione. I sigg. Heimann e Toltschin ricevevano da parte dell'Agenzia tedesca di collocamento, tramite la Kaiser, un assegno detto «Kurzarbeitergeld». La Kaiser sostiene che, durante tale periodo di «riduzione dell'orario di lavoro a zero ore», i sigg. Heimann e Toltschin non potevano maturare diritti a ferie annuali retribuite.

La Corte risponde che il diritto dell'Unione non osta a legislazioni o prassi nazionali – come un piano sociale concordato tra l'impresa e il suo comitato aziendale – che prevedano la **riduzione del diritto alle ferie annuali retribuite di un lavoratore proporzionalmente alla riduzione dell'orario di lavoro** (principio del *pro rata temporis*).

La Corte constata che la posizione di un lavoratore il cui orario di lavoro è stato ridotto nel quadro di un piano sociale è **fondamentalmente diversa** da quella di un lavoratore in congedo malattia, il quale gode, secondo la sua giurisprudenza, di un diritto a ferie annuali retribuite allo stesso titolo di un lavoratore in attività.

Infatti, nel quadro di una riduzione dell'orario di lavoro, gli obblighi sia del lavoratore sia del datore di lavoro sono sospesi, in forza di un piano aziendale. Inoltre, a differenza di un lavoratore malato, soggetto a disagi fisici o psichici provocati dalla sua malattia, **il lavoratore il cui orario di lavoro sia stato ridotto può utilizzare il tempo** che gli resta a disposizione per riposarsi o dedicarsi ad attività rilassanti e ricreative. Inoltre, se il datore di lavoro fosse obbligato a farsi carico delle ferie annuali retribuite durante il periodo di riduzione dell'orario di lavoro, ciò rischierebbe di comportare una reticenza da parte del datore di lavoro nei confronti della conclusione di un piano sociale, in base al quale il contratto di lavoro è prorogato per ragioni puramente sociali e, quindi, nell'interesse del lavoratore.

Viceversa, la posizione di un dipendente il cui orario di lavoro sia stato ridotto è paragonabile a quella del dipendente impiegato a tempo parziale. Pertanto, conformemente alla sua giurisprudenza (sentenza del 22 aprile 2010, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols*, C-486/08, Racc. pag. I-3524, punti 33 e 34), la Corte ricorda che, in relazione a un periodo di lavoro a tempo parziale, il diritto alle ferie annuali retribuite può essere ridotto proporzionalmente alla riduzione dell'orario di lavoro.

In conclusione, la Corte dichiara che l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta e l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 devono essere interpretati nel senso che **non ostano a legislazioni o prassi nazionali, come un piano sociale concordato tra un'impresa e il suo comitato aziendale**, in base alle quali il diritto alle ferie annuali retribuite di un lavoratore a tempo ridotto è calcolato secondo il principio del *pro rata temporis*.

Corte di giustizia (Prima sezione), 6 novembre 2012, causa C-286/12, Commissione c. Ungheria

«Inadempimento di uno Stato – Politica sociale – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Direttiva 2000/78/CE – Articoli 2 e 6, paragrafo 1 – Regime nazionale che impone la cessazione dell'attività professionale dei giudici, dei procuratori e dei notai che abbiano compiuto 62 anni di età – Finalità legittime che giustificano una disparità di trattamento con i lavoratori di età inferiore a 62 anni – Proporzionalità della durata del periodo transitorio»

Nel procedimento segnalato la Corte si è pronunciata sul ricorso della Commissione europea volto a far constatare che l'Ungheria, avendo adottato un regime nazionale che impone la cessazione dell'attività professionale di giudici, procuratori e notai che abbiano compiuto 62 anni di età, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 6, paragrafo 1, 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).

Nella specie, in Ungheria, sino al 31 dicembre 2011, i giudici, i procuratori ed i notai potevano restare in servizio sino all'età di 70 anni. Tuttavia, a seguito della modifica della normativa ungherese sopravvenuta nel 2011, a partire dal 1° gennaio 2012 i giudici e i procuratori che abbiano raggiunto l'età pensionabile generale (62 anni), devono cessare il servizio. Per i giudici e i procuratori che abbiano compiuto tale età entro il 1° gennaio 2012, la normativa ungherese fissa la data di cessazione del servizio al 30 giugno 2012. Coloro che compiono tale età tra il 1° gennaio 2012 ed il 31 dicembre 2012 devono cessare il servizio il

31 dicembre 2012. A partire dal 1° gennaio 2014, i notai devono parimenti cessare di esercitare l'attività il giorno in cui raggiungono l'età pensionabile generale.

La Commissione, ritenendo che un abbassamento così rapido e radicale dell'età pensionabile obbligatoria costituisca una discriminazione fondata sull'età, vietata dalla direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, a discapito dei giudici, dei procuratori e dei notai che abbiano raggiunto tale età rispetto a coloro che possono rimanere in attività, ha proposto il ricorso per inadempimento nei confronti dell'Ungheria.

La Corte di giustizia ha preliminarmente accolto la domanda della Commissione di esaminare tale causa mediante procedimento accelerato, circostanza che ha consentito la riduzione della durata del procedimento a cinque mesi.

Nel merito, la Corte constata, innanzitutto, che i giudici, i procuratori ed i notai che abbiano compiuto l'età di 62 anni si trovano in una situazione paragonabile a quella delle persone più giovani che esercitano le medesime professioni. Tuttavia, i primi, a causa della loro età, sono costretti a cessare l'esercizio delle loro funzioni, per cui sono assoggettati ad un trattamento meno favorevole di quello riservato alle persone che restano in attività. La Corte rileva dunque che **tale situazione costituisce una disparità di trattamento direttamente fondata sull'età** (sentenza del 16 ottobre 2007, *Palacios de Villa*, C-411/05, Racc. pag. I-8531, punto 51).

La Corte ricorda tuttavia che finalità legittime rientranti nella politica sociale, come quelle connesse alla **politica del lavoro, del mercato del lavoro o della formazione professionale** possono giustificare una deroga al principio del divieto di discriminazioni fondate sull'età (sentenze del 5 marzo 2009, *Age Concern England*, C-388/07, Racc., pag. I-1569, punto 46; del 18 giugno 2009, *Hütter*, C-88/09, Racc. pag. I-5325, punto 41). A tal proposito, la Corte constata che le finalità invocate dall'Ungheria, ovvero la necessità di uniformare i limiti di età pensionabile delle professioni del pubblico impiego e l'introduzione di una ripartizione più equilibrata delle fasce di età che agevoli l'accesso dei giovani giuristi alle professioni di cui trattasi, rientrano effettivamente nella politica sociale.

Tuttavia, per quanto riguarda la finalità di uniformazione, la Corte sottolinea che le persone interessate dalla normativa contestata prima del 1° gennaio 2012 potevano restare in servizio sino all'età di 70 anni, circostanza che ha fatto sorgere in capo alle medesime la **fondata aspettativa di restare in servizio sino a tale età**. Orbene, le disposizioni in questione hanno abbassato improvvisamente e considerevolmente il limite di età per la cessazione obbligatoria dell'attività, **senza prevedere misure transitorie idonee a tutelare il legittimo affidamento di tali persone**. Pertanto, le medesime sono obbligate a lasciare d'ufficio e definitivamente il

mercato del lavoro senza aver avuto il tempo di adottare i provvedimenti, segnatamente di natura economica e finanziaria, che una tale situazione richiede. La Corte osserva a tal proposito che, da una parte, la pensione di vecchiaia di dette persone è inferiore almeno del 30% rispetto alla loro retribuzione e che, dall'altra, la cessazione dell'attività non tiene conto dei periodi contributivi e non garantisce dunque il diritto ad una pensione a tasso pieno.

La Corte rileva poi l'esistenza di una contraddizione tra l'abbassamento immediato di otto anni dell'età pensionabile per tali professioni, senza prevedere uno scaglionamento graduale di tale modifica, e l'innalzamento di tre anni dell'età pensionabile per il regime pensionistico generale (vale a dire il passaggio da 62 ai 65 anni) che deve essere effettuato a partire dal 2014 su un periodo di otto anni. Detta contraddizione suggerisce che gli interessi di coloro cui si applica l'abbassamento del limite di età non sono stati presi in considerazione allo stesso modo di quelli degli altri dipendenti del pubblico impiego per i quali il limite di età è stato innalzato.

Ciò premesso, la Corte conclude che **l'abbassamento radicale di otto anni dell'età pensionabile per quanto riguarda le professioni di cui trattasi non è una misura necessaria per raggiungere la finalità di uniformare l'età pensionabile delle professioni del servizio pubblico.**

Infine, la Corte esamina la seconda finalità dedotta dall'Ungheria, diretta ad instaurare una ripartizione più equilibrata delle fasce di età. A tal proposito, pur riconoscendo che la normativa nazionale può agevolare nel breve termine l'accesso dei giovani giuristi alle professioni interessate, la Corte sottolinea tuttavia che gli effetti immediati attesi, apparentemente positivi, possono rimettere in discussione la possibilità di pervenire ad una «ripartizione delle fasce d'età» realmente equilibrata nel medio e lungo termine. Infatti, se è vero che nel corso del 2012 il rinnovo del personale delle professioni di cui trattasi subirà un'accelerazione molto significativa, poiché otto classi d'età vengono sostituite da una sola (quella del 2012), tale ritmo di rotazione subirà tuttavia un rallentamento altrettanto radicale nel 2013, quando solo una classe di età dovrà essere sostituita. Per di più, tale ritmo di rotazione sarà sempre più lento man mano che il limite d'età per la cessazione obbligatoria dell'attività si innalzerà progressivamente da 62 a 65 anni, comportando persino un peggioramento delle possibilità di accesso dei giovani giuristi alle professioni giudiziarie. Ne consegue, secondo la Corte, che **la normativa nazionale contestata non è appropriata rispetto alla finalità perseguita di instaurare una «ripartizione delle fasce d'età» più equilibrata.** La Corte constata quindi che **la normativa ungherese che introduce una**

disparità di trattamento non idonea o non necessaria a raggiungere le finalità perseguite non rispetta il principio di proporzionalità.

In conclusione la Corte dichiara che L'Ungheria, avendo adottato un regime nazionale che impone la cessazione dell'attività professionale di giudici, procuratori e notai che abbiano compiuto 62 anni di età, il quale comporta una disparità di trattamento in ragione dell'età non proporzionata rispetto alle finalità perseguite, è **venuta meno agli obblighi** ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78.

7. Trasporto aereo/Trasporto ferroviario

Corte di giustizia (Terza sezione), 22 novembre 2012, *Pedro Espada Sánchez, Alejandra Oviedo Gonzáles, Lucía Espada Oviedo, Pedro Espada Oviedo c. Iberia Líneas Aéreas de España SA*

«Trasporti aerei – Convenzione di Montreal – Articolo 22, paragrafo 2 – Responsabilità dei vettori in materia di bagagli – Limitazioni di responsabilità in caso di distruzione, perdita, deterioramento o ritardo dei bagagli – Bagaglio comune a diversi passeggeri – Registrazione da parte solo di uno di essi»

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 22, paragrafo 2, della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, firmata dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999 e approvata a nome di questa con decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, (GU L 194, pag. 38: la «convenzione di Montreal»). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Espada Sánchez, la sig.ra Oviedo Gonzáles ed i loro due figli minorenni, Lucía e Pedro, e la compagnia aerea Iberia, Líneas Aéreas de España SA (l'«Iberia»), avente ad oggetto il danno derivante dalla perdita di bagagli consegnati in occasione di un trasporto aereo effettuato da tale compagnia.

Nella specie, il sig. Espada Sánchez, la sig.ra Oviedo Gonzáles e i loro due figli minorenni si sono imbarcati il 1° agosto 2008 su un volo della compagnia Iberia da Barcellona a Parigi. I bagagli di tale famiglia di quattro persone erano suddivisi in due valige. Queste ultime sono state perdute in occasione del volo e non sono state ritrovate. Di conseguenza, i quattro passeggeri chiedono all'Iberia un risarcimento danni pari a EUR 4 400, corrispondenti a 4 000 DSP (cioè 1 000 DSP per passeggero).

Il giudice spagnolo, investito della controversia, domanda alla Corte di giustizia se il vettore aereo sia tenuto a risarcire solo il passeggero cui è stato rilasciato lo scontrino identificativo del bagaglio o se esso debba risarcire anche il passeggero che chiede il risarcimento a titolo della perdita di un bagaglio consegnato a nome di un altro passeggero.

In risposta al quesito, la Corte statuisce che un passeggero può esigere dal vettore aereo un risarcimento per la perdita dei suoi oggetti presenti in un bagaglio consegnato a nome di un altro passeggero. Di conseguenza, deve essere risarcito non solo il passeggero che ha consegnato individualmente il proprio bagaglio, ma anche quello i cui oggetti si trovavano nel bagaglio consegnato da un altro passeggero imbarcato sullo stesso volo. Spetterà ai passeggeri interessati, **sotto il controllo del giudice nazionale**, dimostrare che il bagaglio consegnato a nome di un passeggero conteneva effettivamente gli oggetti di un altro passeggero imbarcato sullo stesso volo. A tal riguardo, il giudice nazionale può tener conto del fatto che tali passeggeri sono membri di una medesima famiglia, hanno acquistato i biglietti insieme o ancora si sono registrati nello stesso momento.

La Corte aggiunge che tale interpretazione non può essere messa in discussione dal fatto che i vettori aerei sono tenuti a rilasciare ai passeggeri uno scontrino identificativo per ogni bagaglio consegnato. Infatti, la convenzione di Montreal si limita ad imporre al vettore aereo un obbligo di identificazione, dal quale non si può dedurre che il diritto al risarcimento nel caso di perdita di bagagli si applichi solo al passeggero che ha registrato uno o più bagagli.

Tale conclusione è peraltro confermata dagli obiettivi perseguiti dalla convenzione di Montreal, che mira a tutelare gli interessi dei consumatori in materia di trasporto aereo internazionale ed a garantire loro un equo risarcimento secondo il principio di riparazione del danno.

In conclusione, la Corte interpreta l'articolo 22, paragrafo 2, della convenzione di Montreal, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, di quest'ultima, nel senso che **il diritto al risarcimento e la limitazione di responsabilità del vettore in caso di perdita del bagaglio sono applicabili anche nei confronti del passeggero che chieda il risarcimento a titolo di perdita di un bagaglio consegnato a nome di un altro passeggero**, a condizione che tale bagaglio contenesse effettivamente gli oggetti del primo passeggero.

**Corte di giustizia (Prima sezione), 22 novembre 2012, causa C-136/11,
*Westbahn Management GmbH c. ÖBB-Infrastruktur AG***

«Trasporto – Trasporto ferroviario – Obbligo del gestore dell’infrastruttura ferroviaria di fornire alle imprese ferroviarie, in tempo reale, tutte le informazioni relative alla circolazione dei treni e, in particolare, agli eventuali ritardi dei treni in coincidenza»

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare il combinato disposto dell’articolo 8, paragrafo 2, e dell’allegato II, parte II, del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315, pag. 14), nonché il combinato disposto dell’articolo 5 e dell’allegato II della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all’imposizione dei diritti per l’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria (GU L 75, pag. 29, e – rettifica – GU 2004, L 220, pag. 16), come modificata dalla direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 (GU L 164, pag. 44: la «direttiva 2001/14»).

La domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la Westbahn Management GmbH (la «Westbahn Management») e la ÖBB-Infrastruktur AG (la «ÖBB-Infrastruktur»). Nello specifico, la prima impresa ferroviaria fornisce servizi ferroviari di trasporto passeggeri in Austria sulla tratta Vienna-Salisburgo. La ÖBB-Infrastruktur AG è invece il gestore dell’infrastruttura ferroviaria in Austria ed anche della maggior parte della rete austriaca, compresa la tratta Vienna-Salisburgo. Essa dispone dei dati in tempo reale, relativi alla posizione di tutti i treni che circolano sulla rete austriaca da essa gestita. Tali dati sono comunicati alle varie imprese ferroviarie quando riguardino i loro rispettivi treni.

La Westbahn Management ha chiesto alla ÖBB-Infrastruktur di fornirle i dati in tempo reale relativi ai treni delle altre imprese ferroviarie, per poter informare i propri passeggeri sugli orari effettivi di partenza dei treni e per garantire le coincidenze. La ÖBB-Infrastruktur ha negato l’accesso a tali informazioni, in base al rilievo che, in linea di principio, essa trasmette solo i dati relativi all’impresa ferroviaria interessata. Ha quindi suggerito alla Westbahn Management di concludere un accordo con le altre imprese ferroviarie in cui ciascuna di esse si dichiarasse consenziente alla trasmissione dei dati che la riguardano.

Nessun accordo del genere è stato tuttavia concluso tra la Westbahn Management ed un’altra impresa ferroviaria. Ritenendo che la mancata comunicazione dei dati in questione sia contraria al diritto dell’Unione, la Westbahn ha presentato una richiesta alla Schienen-Control

Kommission, organo giurisdizionale competente a risolvere le controversie relative ai mercati ferroviari. Quest'ultimo si è quindi rivolto alla Corte di giustizia per chiedere, da un lato, se le informazioni relative alle principali coincidenze debbano indicare, oltre agli orari di partenza previsti nell'orario ferroviario, anche i ritardi o le soppressioni di tali coincidenze e, in particolare, quelli relativi alle altre imprese ferroviarie. Dall'altro, chiede alla Corte se il gestore dell'infrastruttura sia tenuto a fornire, in modo non discriminatorio, i dati in tempo reale relativi alle posizioni dei treni gestiti dalle altre imprese, laddove detti treni costituiscano le principali coincidenze.

Nella sua sentenza, la Corte, preliminarmente, sottolinea che, per rispettare gli interessi dei passeggeri nonché gli obiettivi generali perseguiti dal regolamento n. 1371/2007, le informazioni fornite ai passeggeri devono risultare loro utili.

A tale riguardo, le informazioni relative ai ritardi o alle soppressioni delle coincidenze di cui il passeggero avrebbe potuto prendere conoscenza consultando i pannelli indicatori prima della partenza – supponendo che fossero note in tale momento – sono elementi che devono parimenti essergli comunicati, qualora tali ritardi o soppressioni di treni sopravvengano successivamente alla partenza. In caso contrario, il passeggero verrebbe informato solo relativamente all'orario previsto delle principali coincidenze, ma non delle modifiche intervenute dopo la sua partenza, restando quindi in possesso di informazioni obsolete. **Le imprese ferroviarie hanno quindi l'obbligo di fornire, in tempo reale, informazioni relative alle principali coincidenze.**

La Corte constata che **tale obbligo comprende tutte le principali coincidenze**, sia quelle **dell'impresa ferroviaria interessata sia quelle garantite dalle altre imprese**. Un'interpretazione restrittiva delle informazioni cui i passeggeri devono avere accesso ostacolerebbe il cambio di treno da parte loro. Essa comprometterebbe l'obiettivo d'informazione perseguito dal diritto dell'Unione, incoraggiando i passeggeri a preferire le grandi imprese ferroviarie, che sarebbero in grado di fornire loro, in tempo reale, informazioni relative a tutte le tappe del loro viaggio.

In conclusione, sulla prima questione, la Corte dichiara che ai sensi del regolamento n. 1371/2007, **le informazioni relative alle principali coincidenze devono comprendere, oltre agli orari di partenza previsti nell'orario ferroviario, anche i ritardi o le soppressioni di tali coincidenze**, indipendentemente dall'impresa ferroviaria che fornisce le informazioni medesime.

Per quanto riguarda gli obblighi del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, la Corte osserva che, al fine di garantire un'equa concorrenza sul mercato del trasporto ferroviario dei

passaggeri, occorre assicurare che tutte le imprese ferroviarie siano in grado di fornire loro una qualità di servizio comparabile. Per esercitare il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria **le imprese ferroviarie devono pertanto farsi fornire, dal gestore dell'infrastruttura, informazioni in tempo reale relative alle principali coincidenze garantite dalle altre imprese ferroviarie.** La Corte chiarisce, inoltre, che le informazioni disponibili sui pannelli indicatori delle diverse stazioni non possono essere ritenute di carattere confidenziale o sensibile, circostanza che impedirebbe di divulgarle alle diverse imprese ferroviarie interessate.

Di conseguenza, la Corte stabilisce che **il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è tenuto a fornire alle imprese, in modo non discriminatorio, i dati in tempo reale relativi ai treni gestiti dalle altre imprese, laddove detti treni costituiscano le principali coincidenze.**

8. Libertà di stabilimento

Corte di giustizia (Quarta sezione), 8 novembre 2012, causa C-244/11, Commissione c. Repubblica ellenica

«Inadempimento di uno Stato – Articoli 43 CE e 56 CE – Regime che assoggetta ad un'autorizzazione preliminare l'acquisizione di diritti di voto che rappresentino oltre il 20% del capitale sociale di talune "società anonime strategiche" – Dispositivo di controllo a posteriori di talune decisioni prese da tali società»

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata ad accertare, su ricorso presentato dalla Commissione nei confronti della Repubblica ellenica, la compatibilità delle norme previste dall'articolo 11, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 11, paragrafo 2, e quelle previste dall'articolo 11, paragrafo 3, della legge n. 3631/2008 relativa all'istituzione di un fondo nazionale per la coesione sociale (FEK A' 6/29. 1.2008), con gli articoli 63 TFUE e 49 TFUE relativi, rispettivamente, alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento.

La normativa greca assoggetta ad un'autorizzazione preliminare l'acquisizione di diritti di voto che rappresentino oltre il 20% del capitale sociale di talune società anonime strategiche, le quali gestiscono in regime di monopolio determinate reti nazionali di infrastrutture. È inoltre previsto un controllo *a posteriori* per l'adozione di talune decisioni.

Secondo la Commissione, il regime greco, che si applica a talune società strategiche quotate in Borsa, comporta restrizioni alla libertà di stabilimento nonché alla libera circolazione dei

capitali. In particolare, il controllo *a posteriori* produrrebbe l'effetto di ostacolare la partecipazione effettiva degli azionisti alla gestione delle imprese. Considerando che la normativa greca deve essere assoggettata ai principi fondamentali dei Trattati, la Commissione ha quindi proposto un ricorso per inadempimento nei confronti della Grecia.

La Grecia si è difesa sostenendo, in particolare, che il regime si applicherebbe non alle imprese già privatizzate, nell'ambito delle quali lo Stato conservi privilegi speciali («*golden shares*»), bensì alle imprese strategiche non ancora privatizzate, e si sottrarrebbe, quindi, all'ambito di applicazione delle libertà fondamentali.

Nella sua sentenza, la Corte di giustizia rammenta anzitutto che **il Trattato consente agli Stati membri di istituire un regime di privatizzazione, nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dallo stesso**. In altri termini, se uno Stato decide di trasformare talune imprese pubbliche in società anonime le cui azioni sono quotate in Borsa e possono essere acquistate liberamente sul mercato, esso non può poi invocare la norma a tutela della proprietà privata per sottrarre siffatte acquisizioni alle libertà fondamentali, subordinandole a un regime di autorizzazione.

La Corte esamina poi la **giustificazione delle restrizioni** alla libertà di stabilimento **alla luce dell'obiettivo**, invocato dalla Grecia, di **garantire la continuità dei servizi di base e il funzionamento delle reti necessarie per la vita economica e sociale** (vale a dire l'approvvigionamento di energia e acqua, le telecomunicazioni e la gestione dei due maggiori porti del paese). La Corte ricorda che la sicurezza dell'approvvigionamento di energia può essere invocata come giustificazione solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (sentenza 17 luglio 2008, *Commissione c. Spagna*, C-207/07, punto 47). La Corte paccerta quindi se la normativa greca sia **adeguata e proporzionata** rispetto al conseguimento degli obiettivi invocati.

La Corte constata, a tale proposito, che il regime di autorizzazione preliminare produce i suoi effetti **senza che sia accertato un rischio, nemmeno potenziale, per la sicurezza dell'approvvigionamento**. Inoltre, al momento del rilascio dell'autorizzazione non è certo che possano essere identificate tutte le ipotesi di minacce effettive e sufficientemente gravi per l'approvvigionamento di energia. La limitazione dell'esercizio dei diritti di voto si applica, peraltro, **non solo alle decisioni atte a mettere specificamente a repentaglio l'obiettivo prefissato dalla legge**, bensì a tutte quelle adottate con voto degli azionisti.

Inoltre, per quanto riguarda l'analisi della **proporzionalità della normativa nazionale**, la Corte constata che i criteri per il rilascio dell'autorizzazione preliminare sono menzionati

unicamente «a titolo indicativo» e in termini generici e imprecisi. Essi non consentono di determinare le circostanze specifiche in presenza delle quali si può prevedere un rifiuto. Infine, essi non riguardano ipotesi di minacce effettive e sufficientemente gravi e non hanno un rapporto diretto con l'obiettivo perseguito. Peraltro, nel caso di un controllo a posteriori delle decisioni fondamentali prese nella vita di un'impresa gli investitori non sono in grado di sapere quando vi può essere un'opposizione, dal momento che le circostanze sono potenzialmente numerose, indeterminate e indeterminabili.

In conclusione, la Corte statuisce che il regime di autorizzazione preliminare come il dispositivo di controllo *a posteriori* **lasciano alle autorità nazionali un potere discrezionale troppo ampio, difficilmente sindacabile in sede giurisdizionale tale da determinare una restrizione alla libertà di stabilimento non giustificabile**. In conclusione, la Corte dichiara che **la Grecia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 43 CE (ora art. 49 TFUE), relative alla libertà di stabilimento**.

9. Aiuti di Stato

Tribunale (Quinta sezione), 7 novembre 2012, causa T-137/10, *Coordination bruxelloise d'institutions sociales et santé (CBI) c. Commissione*

«Aiuti di Stato – Ospedali pubblici – Sovvenzioni concesse dalle autorità belghe agli ospedali pubblici appartenenti all'associazione IRIS – Decisione all'esito della fase preliminare – Decisione che dichiara gli aiuti compatibili con il mercato interno – Servizio di interesse economico generale – Definizione del compito del servizio pubblico – Proporzionalità della compensazione per il servizio pubblico»

Nella procedura segnalata il Tribunale è stato investito del ricorso per l'annullamento della decisione C (2009) 8120 della Commissione, del 28 ottobre 2009, riguardante l'aiuto di Stato NN 54/09 attuato dal Regno del Belgio a favore del finanziamento degli ospedali pubblici della rete IRIS della Regione di Bruxelles-Capitale.

In questa decisione la Commissione ha stabilito che «(...) [n]el corso del periodo 1996-2007, e ivi compreso l'aiuto alla ristrutturazione del 1995, gli [ospedali] IRIS hanno beneficiato di un insieme di finanziamenti pubblici a titolo di compensazioni di funzioni SIEG ospedaliere e non ospedaliere. Tali finanziamenti costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, [CE] (...) Considerata la loro conformità con le disposizioni del [P]acchetto SIEG (...), dette misure beneficiano della deroga [all']obbligo di notifica prevista all'articolo

88, paragrafo 3, [CE] [a decorrere dal 19 dicembre 2005,] mentre per il periodo precedente tali aiuti non notificati devono essere considerati illegittimi. Ciò malgrado, tutti questi aiuti sono compatibili con il mercato interno, tenuto conto della loro conformità ai requisiti (...) previsti dall'articolo 86, paragrafo 2, [CE]».

L'associazione, *Coordination bruxelloise d'institutions sociales et santé (CBI)* ha proposto ricorso per l'annullamento della decisione davanti al Tribunale invocando sostanzialmente un motivo unico vertente sull'esistenza di gravi difficoltà all'atto dell'esame preliminare delle misure di aiuto controverso. Nella procedura, a sostegno della Commissione, sono intervenute, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Regione di Bruxelles-Capitale, il Comune di Anderlecht (Belgio), il Comune di Etterbeek (Belgio), il Comune di Ixelles (Belgio), la Città di Bruxelles (Belgio) e il Comune di Saint-Gilles.

Il Tribunale, al termine dell'esame del motivo invocato, constata che gli argomenti della ricorrente attinenti al contenuto della decisione impugnata dimostrano che la Commissione avrebbe dovuto constatare la presenza di gravi difficoltà nel contesto dell'esame in parola. In particolare, secondo il Tribunale, la ricorrente ha fatto valere **un insieme di indizi concordanti che attestano l'esistenza di gravi dubbi quanto alla compatibilità delle misure esaminate** rispetto ai criteri relativi all'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, CE (ora art. 106, paragrafo 2, TFUE), per quanto riguarda, in primo luogo, **l'esistenza di un conferimento chiaramente definito relativo alle funzioni di servizio pubblico ospedaliero e sociali, specifiche agli ospedali IRIS; in secondo luogo, l'esistenza dei parametri di compensazione previamente stabiliti e, in terzo luogo, l'esistenza di modalità che consentono di evitare la sovracompensazione nell'ambito del finanziamento di dette funzioni di servizio pubblico.**

Inoltre, dal contenuto della decisione impugnata e dei documenti prodotti in corso di causa che la Commissione risulta ha effettuato un'analisi insufficiente degli elementi pertinenti e che talune valutazioni formulate nella decisione impugnata difettano di coerenza. Con riferimento alla proporzionalità delle misure in parola, la natura delle valutazioni effettuate dalla Commissione al fine di escludere la presenza di una sovracompensazione costituisce un indizio supplementare dell'esistenza di gravi difficoltà.

L'insieme di queste considerazioni conduce alla constatazione che sussistevano gravi difficoltà nell'esame preliminare al termine del quale la Commissione ha concluso per la compatibilità delle misure di aiuto di cui trattasi con il mercato interno.

Il Tribunale, peraltro, osserva che, anche se gli indizi delle gravi difficoltà forniti dalla ricorrente non pregiudicano necessariamente tutti gli aspetti di finanziamento del SIEG degli

ospedali IRIS esaminati nella decisione impugnata, nondimeno, l'analisi operata in tale decisione **deve essere considerata pregiudicata, nel suo insieme, dall'esistenza di gravi difficoltà.**

Infatti, secondo il giudice di Lussemburgo, il dispositivo della decisione impugnata contempla un «insieme di finanziamenti pubblici a titolo di compensazioni delle funzioni di SIEG ospedaliera e non ospedaliera» di cui beneficiavano gli ospedali IRIS. Del pari, risulta dalla decisione impugnata che la Commissione ha ritenuto di essere tenuta a verificare i finanziamenti pubblici ricevuti dagli ospedali IRIS nell'ambito del SIEG, nel loro complesso, anche se la ricorrente non metteva in discussione tutti i detti finanziamenti nella sua denuncia. Nella valutazione globale fornita ai risultati annui dei SIEG nella decisione impugnata, il sistema di finanziamento del servizio pubblico degli ospedali IRIS è considerato un tutt'uno. Inoltre, le misure di cui trattasi sono state considerate rientranti in un «regime» d'aiuto all'atto della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* della comunicazione relativa all'adozione della decisione impugnata (GU 2010, C 74, pag. 1).

Il Tribunale afferma quindi che **la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento di indagine formale** per raccogliere tutti gli elementi pertinenti ai fini della verifica della compatibilità dell'insieme delle misure di aiuto in parola con il mercato interno, nonché per consentire alla ricorrente e alle altre parti interessate di presentare le loro osservazioni nell'ambito di tale procedimento. Il Tribunale dichiara pertanto che la decisione è stata adottata in violazione dei diritti processuali della ricorrente e **accoglie la domanda di annullamento proposta dalla CBI.**

Altre segnalazioni

Il 1° gennaio 2013 è entrato in vigore Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governante nell'Unione economica e monetaria (cd. Fiscal Compact) a seguito della ratifica di 12 Stati membri dell'area euro, come previsto dall'Art. 14.2 del Trattato stesso.



Corte di giustizia dell'Unione europea
COMUNICATO STAMPA n. 157/12
Lussemburgo, 4 dicembre 2012

Stampa e Informazione

Udienza solenne della Corte di giustizia

1952-2012: Sessantesimo anniversario della Corte di giustizia dell'Unione europea

Si è tenuta oggi un'udienza solenne presso la sede della Corte di giustizia dell'Unione europea a Lussemburgo per celebrare il sessantesimo anniversario dell'istituzione.

La cerimonia si è svolta alla presenza delle Loro Altezze Reali il Granduca e la Granduchessa di Lussemburgo, di rappresentanti delle autorità lussemburghesi, del corpo diplomatico, di presidenti di organi giurisdizionali internazionali, di presidenti di organi giurisdizionali costituzionali e supremi degli Stati membri e della Croazia, di membri emeriti della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché di numerose altre personalità.

Vassilios Skouris, presidente della Corte, ha aperto l'udienza solenne con un'allocuzione di benvenuto, seguita da quella del presidente del Tribunale, Marc Jaeger e successivamente del presidente del Tribunale della funzione pubblica, Sean Van Raepenbusch. Invitato dalla Corte, il sig. António Vitorino, già vicepresidente della Commissione e presidente di Notre Europe – Institut Jacques Delors, ha pronunciato un discorso sul tema «Il futuro dell'Europa e del suo sistema giurisdizionale».

Per celebrare il suo sessantesimo anniversario, la Corte ha deciso altresì di pubblicare un'[opera](#). Quest'ultima, intitolata «La Cour de justice et la construction de l'Europe: analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence» è stata presentata in occasione di una sessione di lavoro tenutasi in seguito all'udienza solenne.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Contatto stampa: Estella Cigna Angelidis ☎ (+352) 4303 2582

Immagini dell'udienza solenne sono disponibili su "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RACCOMANDAZIONI

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Il testo seguente si inserisce nel solco del nuovo regolamento di procedura della Corte di giustizia, adottato a Lussemburgo il 25 settembre 2012 (GU L 265 del 29.9.2012, pag. 1). Esso sostituisce la nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali (GU C 160 del 28.5.2011, pag. 1) e mira a riflettere le novità introdotte con questo regolamento che possono incidere sia sul principio stesso di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sia sulle modalità di siffatti rinvii.

RACCOMANDAZIONI

all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale
(2012/C 338/01)

I — DISPOSIZIONI GENERALI

La competenza della Corte in materia pregiudiziale

1. Il rinvio pregiudiziale è un meccanismo fondamentale del diritto dell'Unione europea, che ha per scopo di fornire ai giudici degli Stati membri lo strumento per assicurare un'interpretazione e un'applicazione uniformi di tale diritto in seno all'Unione.
2. In forza degli articoli 19, paragrafo 3, lettera b, del Trattato sull'Unione europea (in prosieguo: il «TUE») e 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»), la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del diritto dell'Unione e sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
3. Ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 3, TFUE, il Tribunale è certo competente a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in materie specifiche determinate dallo statuto. Tuttavia quest'ultimo testo non è stato adattato al riguardo: la Corte di giustizia (in prosieguo: «la Corte») resta pertanto, al momento, la sola competente a pronunciarsi in via pregiudiziale.
4. Anche se l'articolo 267 TFUE conferisce alla Corte una competenza generale in quest'ambito, tuttavia varie disposizioni di diritto primario prevedono eccezioni o restrizioni temporanee a tale competenza. Trattasi, in particolare, degli articoli 275 e 276 TFUE, nonché dell'articolo 10 del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie del Trattato di Lisbona (GU del 30 marzo 2010, C 83, pag. 1) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Conformemente all'articolo 10, paragrafi 1-3, del protocollo n. 36, le attribuzioni della Corte di giustizia in ordine agli atti dell'Unione adottati nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e non ulteriormente modificate, restano invariate per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009). Durante tale periodo, atti del genere possono pertanto essere oggetto di un rinvio pregiudiziale solo da parte degli organi giurisdizionali degli Stati membri che hanno accettato la competenza della Corte; ciascuno di tali Stati membri determina se attribuire la facoltà di adire la Corte a tutti i propri organi giurisdizionali o riservarla a quelli che statuiscono in ultimo grado.

5. Poiché il procedimento pregiudiziale si basa sulla cooperazione tra la Corte e i giudici degli Stati membri, sembra opportuno, al fine di assicurare la piena efficacia di tale procedimento, fornire a detti giudici le seguenti raccomandazioni.

6. Queste raccomandazioni, prive di valore vincolante, mirano a integrare il titolo terzo del regolamento di procedura della Corte (articoli 93-118) e ad orientare i giudici degli Stati membri circa l'opportunità di procedere ad un rinvio pregiudiziale, nonché a fornire indicazioni pratiche riguardo alla forma e agli effetti di un siffatto rinvio.

Il ruolo della Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale

7. Come già precedentemente sottolineato, nell'ambito del procedimento pregiudiziale il ruolo della Corte è quello di fornire un'interpretazione del diritto dell'Unione o di statuire sulla sua validità, e non di applicare tale diritto alla situazione di fatto su cui verte il procedimento dinanzi al giudice nazionale. Tale ruolo spetta a quest'ultimo e, di conseguenza, la Corte non è competente né a pronunciarsi su questioni di fatto sollevate nell'ambito del procedimento principale, né a risolvere eventuali divergenze di opinione in merito all'interpretazione o all'applicazione delle norme di diritto nazionale.

8. Quando si pronuncia sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, la Corte cerca peraltro di dare una risposta utile per la definizione della controversia principale, ma spetta al giudice del rinvio trarne le conseguenze concrete, disapplicando eventualmente la norma nazionale di cui trattasi.

La decisione di effettuare un rinvio pregiudiziale

L'autore della domanda di pronuncia pregiudiziale

9. Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, ogni organo giurisdizionale di uno Stato membro, qualora debba statuire nell'ambito di un procedimento destinato a concludersi con una decisione di carattere giurisdizionale, può sottoporre in via di principio alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale. La nozione di organo giurisdizionale è interpretata dalla Corte quale nozione autonoma del diritto dell'Unione; a tale riguardo la Corte tiene conto di un complesso di fattori quali la fonte legale dell'organo che l'ha adita, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, l'applicazione, da parte di tale organo, delle norme giuridiche nonché la sua indipendenza.

10. La decisione di adire la Corte in via pregiudiziale spetta unicamente al giudice nazionale, a prescindere dal fatto che le parti del procedimento principale ne abbiano o meno formulato l'intenzione.

Il rinvio per interpretazione

11. Conformemente al disposto dell'articolo 267 TFUE, ogni giudice interessato dispone della facoltà di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa all'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, qualora lo ritenga necessario ai fini della soluzione della controversia ad esso sottoposta.

12. Tuttavia, un giudice avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno è tenuto a sottoporre alla Corte una tale domanda, salvo qualora esista già una giurisprudenza in materia (e il contesto eventualmente nuovo non sollevi alcun dubbio reale circa la possibilità di applicare tale giurisprudenza al caso di specie) o qualora non vi sia nessun dubbio quanto alla corretta interpretazione della norma di diritto di cui trattasi.

13. Pertanto, un giudice nazionale può, in particolare quando ritiene che la giurisprudenza della Corte fornisca chiarimenti sufficienti, decidere esso stesso circa l'esatta interpretazione del diritto dell'Unione e l'applicazione di quest'ultimo alla situazione di fatto che esso constata. Tuttavia, un rinvio pregiudiziale può risultare particolarmente utile quando si tratta di una questione di interpretazione nuova che presenta un interesse generale per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, o quando la giurisprudenza esistente non sembra applicabile ad un contesto di fatto inedito.

14. Per consentire alla Corte di individuare correttamente l'oggetto della controversia principale e le questioni che esso suscita, è utile che, in relazione a ciascuna delle questioni proposte, il giudice nazionale spieghi le ragioni per cui l'interpretazione richiesta sia necessaria ai fini della pronuncia della sua sentenza.

Il rinvio per esame di validità

15. Anche se i giudici degli Stati membri hanno la possibilità di respingere i motivi di invalidità dedotti dinanzi ad essi, spetta viceversa unicamente alla Corte dichiarare invalido l'atto di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione.

16. Il giudice nazionale **deve** quindi rivolgere una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte allorché nutre dubbi sulla validità di un simile atto, indicando i motivi per cui ritiene che detto atto possa essere viziato da invalidità.

17. Tuttavia, ove nutra gravi perplessità in ordine alla validità dell'atto di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione sul quale è fondato un atto interno, il giudice nazionale, in via eccezionale, può sospendere temporaneamente l'applicazione di quest'ultimo o adottare ogni altro provvedimento provvisorio al riguardo. Esso è tenuto, in tal caso, a sottoporre la questione di validità alla Corte, indicando i motivi per i quali ritiene che detto atto sia invalido.

Il momento opportuno per effettuare un rinvio pregiudiziale

18. Il giudice nazionale può indirizzare alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale non appena constatati che una pronuncia relativa all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione è necessaria ai fini della decisione che esso deve emanare. Infatti, detto giudice si trova nella posizione migliore per valutare in quale fase del procedimento occorra formulare tale domanda.

19. È tuttavia auspicabile che la decisione di effettuare un rinvio pregiudiziale venga presa in una fase del procedimento nella quale il giudice del rinvio sia in grado di definire l'ambito di fatto e di diritto della controversia, affinché la Corte disponga di tutti gli elementi necessari per verificare, eventualmente, che il diritto dell'Unione si applica al procedimento principale. Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia può anche risultare auspicabile che il rinvio venga effettuato in esito a un contraddittorio tra le parti.

Forma e contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale

20. La decisione con la quale il giudice di uno Stato membro sottopone una o più questioni pregiudiziali alla Corte può rivestire qualsiasi forma ammessa dal diritto nazionale per gli incidenti processuali. Occorre tuttavia tenere presente che è questo il documento che servirà da base per il procedimento che si svolge dinanzi alla Corte e che quest'ultima deve poter disporre degli elementi che le consentano di fornire una soluzione utile al giudice del rinvio. Inoltre, è solo la domanda di pronuncia pregiudiziale che viene notificata alle parti del procedimento principale e agli altri interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto, in particolare agli Stati membri, allo scopo di ricevere le loro eventuali osservazioni scritte.

21. La necessità di tradurre la domanda di pronuncia pregiudiziale in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea richiede pertanto una redazione semplice, chiara e precisa, senza elementi superflui.

22. Una decina di pagine è spesso sufficiente per esporre il contesto di una domanda di pronuncia pregiudiziale in maniera adeguata. Pur rimanendo succinta, tale domanda dev'essere tuttavia sufficientemente completa e contenere tutte le informazioni pertinenti in modo da consentire alla Corte, nonché agli interessati legittimati a presentare osservazioni, di intendere correttamente l'ambito di fatto e di diritto del procedimento nazionale. Conformemente all'articolo 94 del regolamento di procedura, nella domanda di pronuncia pregiudiziale devono figurare, oltre al testo stesso delle questioni sottoposte alla Corte in via pregiudiziale:

- un'esposizione succinta dell'oggetto della controversia, nonché dei fatti pertinenti quali sono stati constatati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un'illustrazione dei dati di fatto sui quali si basano le questioni pregiudiziali;
- il contenuto delle disposizioni nazionali che possono trovare applicazione nel caso di specie e, eventualmente, la giurisprudenza nazionale pertinente ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ Il giudice del rinvio è invitato a fornire, a tal riguardo, i riferimenti precisi relativi a questi testi e alla loro pubblicazione, come la pagina di una gazzetta ufficiale o di una determinata raccolta, oppure il riferimento a un sito Internet.

— l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di talune disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il nesso che esso stabilisce tra queste disposizioni e la normativa nazionale applicabile nel procedimento principale.

23. Le disposizioni del diritto dell'Unione pertinenti nella fattispecie devono essere indicate con la maggiore precisione possibile nella domanda di pronuncia pregiudiziale, la quale può contenere, se del caso, una breve esposizione degli argomenti rilevanti delle parti del procedimento principale.

24. Infine il giudice del rinvio, se si reputa in condizione di farlo, può indicare succintamente il suo punto di vista sulla soluzione da dare alle questioni pregiudiziali sottoposte. Una siffatta indicazione risulta utile alla Corte, in particolare quando essa è chiamata a decidere sulla domanda nell'ambito di un procedimento accelerato o di un procedimento d'urgenza.

25. Per facilitarne la lettura, è essenziale che la domanda di pronuncia pregiudiziale giunga dattilografata alla Corte. Per consentire a quest'ultima di farvi riferimento, è parimenti molto utile che le pagine e i paragrafi della decisione di rinvio – che dev'essere datata e firmata – siano numerati.

26. Le questioni pregiudiziali vere e proprie devono figurare in una parte distinta e chiaramente individuata della decisione di rinvio, preferibilmente all'inizio o alla fine di questa. Essi devono essere comprensibili già da soli, senza che occorra far riferimento alla motivazione della domanda, che fornirà tuttavia il contesto necessario per una comprensione adeguata della portata della controversia.

27. Nel corso del procedimento pregiudiziale, la Corte riprende, in linea di principio, i dati contenuti nella decisione di rinvio, ivi compresi i dati nominativi o di natura personale. Di conseguenza, spetta al giudice del rinvio, qualora lo ritenga necessario, procedere esso stesso, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, a occultare determinati dati oppure a coprire con l'anonimato una o più persone o enti coinvolti nel procedimento principale.

28. Dopo il deposito della domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte può anch'essa procedere a coprire con l'anonimato dette persone o enti, d'ufficio o su richiesta del giudice del rinvio o di una parte del procedimento principale. Per garantire la sua efficacia, una richiesta siffatta dev'essere tuttavia formulata nella fase meno avanzata possibile del procedimento e, comunque, prima della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* della comunicazione relativa alla causa in questione e della notifica della domanda di pronuncia pregiudiziale agli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto.

Gli effetti del rinvio pregiudiziale sul procedimento dinanzi al giudice nazionale

29. Sebbene il giudice nazionale rimanga competente ad adottare provvedimenti cautelari, in particolare nell'ambito di un rinvio per esame di validità (v. supra, punto 17), il deposito di una domanda di pronuncia pregiudiziale comporta tuttavia la sospensione del procedimento nazionale fino alla pronuncia della Corte.

30. Nell'interesse di un corretto svolgimento del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte e al fine di preservarne l'effetto utile, spetta al giudice del rinvio rendere noto alla Corte qualsiasi incidente di procedura che possa influire sul procedimento pregiudiziale e, in particolare, l'ingresso di nuove parti nel procedimento nazionale.

Spese e gratuito patrocinio

31. Il procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte è gratuito e quest'ultima non statuisce sulla ripartizione delle spese tra le parti del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio; spetta a quest'ultimo statuire a tale riguardo.

32. In caso di risorse insufficienti di una parte del procedimento principale e qualora le norme nazionali lo consentano, il giudice del rinvio può concedere a tale parte il beneficio del gratuito patrocinio per coprire le spese, in particolare di rappresentanza, che essa deve sostenere dinanzi alla Corte. Quest'ultima può anch'essa concedere un tale beneficio qualora la parte in questione non fruisca già di un sussidio a livello nazionale o qualora lo stesso non copra – o copra solo in parte – le spese sostenute dinanzi alla Corte.

Comunicazioni tra la Corte e i giudici nazionali

33. La domanda di pronuncia pregiudiziale e i documenti pertinenti (in particolare, se del caso, il fascicolo della causa, oppure una copia del medesimo) devono essere inviati direttamente alla Corte dal giudice nazionale che fa ad essa rinvio. Tale documentazione dev'essere indirizzata, mediante plico raccomandato, alla cancelleria della Corte di giustizia (Rue du Fort Niedergrünewald, L-2925 Lussemburgo).

34. Fino alla notifica, al giudice del rinvio, della decisione emessa sulla domanda di pronuncia pregiudiziale, la cancelleria della Corte resterà in contatto con detto giudice, al quale trasmetterà copia degli atti di procedura.

35. La Corte trasmetterà la sua decisione al giudice del rinvio. Sarebbe opportuno che detto giudice informasse la Corte del seguito che esso vorrà dare a tale decisione nell'ambito del procedimento principale e che le comunicasse la sua decisione finale.

II — DISPOSIZIONI PARTICOLARI RELATIVE AI RINVII PREGIUDIZIALI AVENTI CARATTERE D'URGENZA

36. Alle condizioni previste dall'articolo 23 bis dello statuto nonché dagli articoli 105-114 del regolamento di procedura, un rinvio pregiudiziale può essere trattato, in presenza di determinate circostanze, con procedimento accelerato o con procedimento d'urgenza.

Le condizioni di applicazione del procedimento accelerato e del procedimento d'urgenza

37. L'applicazione di tali procedimenti è decisa dalla Corte. In linea di principio, una tale decisione è adottata solo sulla base di una domanda motivata del giudice del rinvio. In via eccezionale, la Corte può decidere tuttavia d'ufficio di trattare un rinvio pregiudiziale con procedimento accelerato o con procedimento d'urgenza, ove la natura o le circostanze specifiche della causa facciano sembrare ciò indispensabile.

38. Ai sensi dell'articolo 105 del regolamento di procedura, un rinvio pregiudiziale può essere sottoposto a **procedimento accelerato**, in deroga alle disposizioni di tale regolamento, quando la natura della causa richiede un suo rapido trattamento. Dato che questo procedimento impone vincoli rilevanti a tutti i partecipanti al medesimo e, in particolare, al complesso degli Stati membri invitati a presentare osservazioni, scritte o orali, in termini molto più brevi di quelli ordinari, la sua applicazione dev'essere richiesta solo in circostanze particolari, che giustifichino una rapida pronuncia della Corte sulle questioni proposte. Il numero rilevante di soggetti o di rapporti giuridici potenzialmente interessati dalla decisione che il giudice del rinvio deve adottare dopo aver adito la Corte in via pregiudiziale non costituisce, in quanto tale, una circostanza eccezionale che possa giustificare il ricorso ad un procedimento accelerato ⁽¹⁾.

39. Questo criterio deve valere a maggior ragione per il **procedimento pregiudiziale d'urgenza**, disciplinato dall'articolo 107 del regolamento di procedura. Tale procedimento, che si applica esclusivamente nei settori di cui al titolo V della parte terza del TFUE, relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, impone infatti vincoli ancora più rigidi ai partecipanti poiché limita, in particolare, il numero delle parti autorizzate a depositare osservazioni scritte e consente, in casi di estrema urgenza, di omettere completamente la fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte. Di conseguenza, l'applicazione di questo procedimento dev'essere richiesta solo in circostanze in cui sia assolutamente necessario che la Corte si pronunci sulle questioni proposte dal giudice del rinvio nel più breve tempo possibile.

40. Senza che in questa sede sia possibile elencare tassativamente circostanze di tal genere, in particolare a motivo del carattere diversificato ed evolutivo delle norme dell'Unione che disciplinano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, può essere opportuno che un giudice nazionale decida di presentare una domanda di procedimento pregiudiziale d'urgenza, ad esempio, nel caso, di cui all'articolo 267, quarto comma, TFUE, di una persona detenuta o privata della libertà, qualora la soluzione data alla questione sollevata sia determinante per valutare la posizione giuridica di tale persona ovvero, in una controversia relativa alla potestà dei genitori o alla custodia dei figli, qualora la competenza del giudice adito in base al diritto dell'Unione dipenda dalla soluzione data alla questione pregiudiziale.

⁽¹⁾ Per un panorama delle circostanze che hanno condotto all'accoglimento o al rigetto delle domande di procedimento accelerato proposte in base all'articolo 104 bis del regolamento di procedura della Corte del 19 giugno 1991, e successive modifiche, si vedano le ordinanze adottate dal Presidente della Corte, disponibili sul sito www.curia.europa.eu (queste ordinanze sono consultabili sotto la voce "Giurisprudenza", selezionando in ordine successivo, nel modulo di ricerca, le seguenti opzioni: Documenti – Documenti non pubblicati nella Raccolta – Ordinanze – Procedimento accelerato).

La domanda di applicazione del procedimento accelerato o del procedimento d'urgenza

41. Per consentire alla Corte di decidere rapidamente se occorra applicare il procedimento accelerato o il procedimento pregiudiziale d'urgenza, la domanda deve esporre con precisione le circostanze di diritto e di fatto che comprovano l'urgenza e, in particolare, i rischi in cui si incorrerebbe qualora il rinvio seguisse il procedimento ordinario.

42. Nei limiti del possibile, il giudice del rinvio precisa sinteticamente il suo punto di vista sulla soluzione da dare alle questioni proposte. Tale precisazione agevola la presa di posizione delle parti del procedimento principale e degli altri interessati che partecipano al procedimento, nonché la decisione della Corte, e contribuisce quindi alla celerità del procedimento.

43. La domanda di applicazione del procedimento accelerato o del procedimento d'urgenza dev'essere presentata in una forma scevra di ambiguità, che consenta alla cancelleria della Corte di accertare immediatamente che il fascicolo richiede un trattamento specifico. A questo scopo, il giudice del rinvio è invitato a precisare quale dei due procedimenti sia richiesto nel caso di specie e ad inserire nella sua domanda una menzione del pertinente articolo del regolamento di procedura (l'articolo 105, sul procedimento accelerato, oppure l'articolo 107, sul procedimento d'urgenza). Questa menzione deve comparire in un punto chiaramente identificabile della sua decisione di rinvio (ad esempio, nell'intestazione o con un atto giudiziario distinto). Eventualmente, una lettera di accompagnamento del giudice del rinvio può fare opportunamente menzione di detta domanda.

44. Per quanto riguarda la decisione di rinvio in quanto tale, il suo carattere sintetico è tanto più importante in una situazione d'urgenza in quanto contribuisce alla celerità del procedimento.

Comunicazioni tra la Corte, il giudice del rinvio e le parti del procedimento principale

45. Per accelerare e agevolare le comunicazioni con il giudice del rinvio e con le parti in causa dinanzi a quest'ultimo, il giudice che presenta una domanda di applicazione del procedimento accelerato o del procedimento d'urgenza è pregato di indicare l'indirizzo di posta elettronica, ed eventualmente il numero di telefax, utilizzabili dalla Corte, nonché gli indirizzi di posta elettronica, ed eventualmente i numeri di telefax, dei rappresentanti delle parti in causa.

46. Una copia della decisione di rinvio firmata, unitamente alla domanda di applicazione del procedimento accelerato o del procedimento d'urgenza, può essere previamente spedita alla Corte per posta elettronica (ECJ-Registry@curia.europa.eu) o per telefax (+352 43 37 66). La trattazione del rinvio e della domanda potrà iniziare sin dal ricevimento di tale copia. L'originale di tali documenti dev'essere tuttavia trasmesso alla cancelleria della Corte nel più breve tempo possibile.