



**REPORT ANALITICO
SUGLI SCENARI
INTERNAZIONALI E SUI
CASI TRATTATI PRESSO
LA CORTE EUROPEA DEI
DIRITTI DELL'UOMO**



MINISTERO DELLA SALUTE

**DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE E
DEI RAPPORTI EUROPEI E INTERNAZIONALI**

UFFICIO 5

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO 1: STATISTICHE GENERALI E ANALISI DEI DATI SUL VOLUME DEL CONTENZIOSO PENDENTE PRESSO LA CEDU NEL 2020.	6
CAPITOLO 2: ANALISI DEI RICORSI IN AMBITO SANITARIO PROMOSSI O PENDENTI A CARICO DELLO STATO ITALIANO NEL 2020.	23
CAPITOLO 3: ELEMENTI RICOSTRUTTIVI SUI PROCEDIMENTI DI INFRAZIONE PROMOSSI DALLA COMMISSIONE EUROPEA NEL 2020.	43

INTRODUZIONE

La presente relazione tratta i procedimenti contenziosi che il nostro Paese ha affrontato nel 2020 nei rapporti con le istituzioni comunitarie e nella sfera dei diritti umani e delle libertà fondamentali; nella prima circostanza, si tratta delle procedure di infrazione disciplinate dagli articoli 258-259 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'UE; nella seconda circostanza, si tratta dei ricorsi promossi innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, codificati dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (sottoscritta nel 1950 e ratificata dal Parlamento italiano nel 1955).

Per quanto riguarda il contenzioso della Corte Europea, l'analisi dei procedimenti sanitari non può prescindere da alcuni cenni sugli scenari di indirizzo in cui si colloca l'attività della giurisdizione di Strasburgo.

Siccome l'Italia fa parte della membership del Consiglio d'Europa, l'analisi dei procedimenti si inquadra nelle scelte strategiche e nei bilanci dell'attività giurisdizionale svolta dalle autorità competenti almeno a partire dal 2019.

Ci si sofferma in questa sede su alcune linee interpretative illustrate nel report annuale del 2019 che affronta il bilancio di un intero anno di attività processuale della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Le riflessioni qui inserite si richiamano alle prospettive e ai bilanci operativi della Corte, organo giudiziario che affronta nella prassi giurisprudenziale la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nelle nazioni aderenti al Consiglio d'Europa a partire dal 1949, anno di nascita dell'organizzazione internazionale.

Premessa di fondo è la seguente: il bilancio di un anno di lavoro della Corte, nell'analisi del Presidente, Dr. Linos-Alexandre Sicilianos che nel corso del 2019 ha preso il testimone dal **Dr. Guido Raimondi**, giurista che ha diretto il Collegio nel triennio 2016-2018.

Nell'analisi del nuovo Presidente, emergono alcuni aspetti fondamentali che illuminano l'attività della Corte e le recenti novità procedurali adottate, finalizzate all'efficientamento dell'azione di controllo giurisdizionale.

L'anno 2019 è stato segnato da alcuni eventi cruciali che hanno inquadrato e segnato l'operato della Corte Europea dei diritti dell'Uomo: innanzitutto, lo scongiurato rischio che la Federazione Russa potesse abbandonare la membership del Consiglio d'Europa. L'azione concertata dell'Assemblea Parlamentare e del Comitato dei Ministri ha consentito la permanenza del Paese slavo nell'assise internazionale, consentendo in tal modo la salvaguardia dei processi aperti in materia di diritti umani da cittadini di nazionalità russa e impedendo in tal modo un rischio di regressione nel sistema dei diritti umani presidiato dalla Corte di Strasburgo su un'area strategica di cerniera tra l'Europa e l'Asia.

Un altro importante fatto registrato nel 2019 è costituito dallo sviluppo dei meccanismi di tutela dei diritti umani, che ha registrato un'importante tappa con la prima storica applicazione dell'art. 46, co. 4 della Convenzione sulla tutela dei diritti dell'Uomo¹.

¹ Art. 46⁴ CEDU: **Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze**: Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora la Parte e con

In sostanza, si tratta della prima volta nella storia che un organo del Consiglio d'Europa, ossia il Comitato dei Ministri, attiva la procedura di infrazione a carico di un Paese membro, ossia l'Azerbaijan, che non si era conformato a una sentenza definitiva della Corte Europea e che è stato pertanto processato per inadempimento degli obblighi assunti ai termini dell'art. 46 co. 1 della Convenzione citata. Il caso fa riferimento alle vessazioni e alle torture perpetrate da organi di polizia dello Stato azero a danno di un esponente dell'opposizione politica durante una manifestazione del 2003, accertate e sanzionate dal giudice internazionale ma alle quali tuttavia il Governo asiatico non aveva posto rimedio, giustificando così il rimedio eccezionale previsto dall'art. 46 della Convenzione citata.

Un'altra tappa nodale rilevata dal Presidente della Corte nel 2019 è stato il completamento del processo riformatore avviato con la Conferenza di Interlaken del 2010: il Comitato Direttivo per i diritti umani aveva prodotto un report di valutazione globale del Processo di Interlaken, che rilevava i progressi compiuti dalla Corte per snellire e rendere più efficiente il contenzioso giudiziario ed invitava il Collegio a proseguire su questa linea riformatrice implementando gli sforzi avviati dopo l'adozione del Protocollo 16 alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1950, che ha istituito i "pareri consultivi" che le Corti Superiori dei Paesi membri possono attivare presso la Corte Europea per avere un'interpretazione autorevole sull'applicazione del sistema di tutela dei diritti umani.

Un altro aspetto fondamentale emerso nel corso del 2019 è stato l'intensificarsi dei rapporti tra le Corti Superiori al fine di potenziare l'efficacia del Network dei Giudici Supremi attualmente costituito da 86 soci aderenti, provenienti da 39 Paesi del Consiglio d'Europa. L'iniziativa lanciata sin dal 2015 aveva (e ha) un duplice ordine di obiettivi: per un verso, la volontà di arricchire il dialogo tra la Corte Europea e i giudici supremi degli Stati, coinvolgendo maggiormente le Corti nazionali nell'attuazione della Convenzione di Roma del 1950 e nella tutela conseguente dei diritti umani; per l'altro verso, emerge l'intenzione di creare uno strumento pratico utile allo scambio della giurisprudenza tra i giuristi dei due livelli, sinergia che si concretizza su un rapporto paritario di cooperazione a livello informativo e documentale. Tale schema di cooperazione giudiziaria si riflette così anche sul piano dei rapporti bilaterali, favoriti per l'appunto dai frequenti contatti bilaterali che si sono registrati nel corso del 2019 e che continuano a stabilirsi nel tempo, favorendo l'attuazione del principio di sussidiarietà anche a livello internazionale.

I cardini su cui si fonda allora questa cooperazione multi e bilaterale sono pertanto l'autonomia e l'uguaglianza delle Corti giudicanti, il principio di confidenzialità, imparzialità ed indipendenza. In una cornice di reciproca collaborazione, le Giurisdizioni superiori attivano così fruttuosi scambi documentali e operativi che concorrono, in ultima analisi, a consolidare il diritto vivente e potenziare l'attuazione storica del sistema convenzionale di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel Continente europeo.

Una panoramica dei casi pendenti trattati nel corso del 2019 contribuisce a fornire un'idea dell'implementazione del sistema di protezione dei diritti umani, in un anno cruciale che ha registrato la celebrazione dei 60 anni dalla fondazione del Consiglio

decisione adottata a maggioranza dei 2/3 dei rappresentanti con diritto di seggio nel Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte per conformarsi alla sentenza.

d'Europa, istituzione sorta alla fine della Seconda Guerra Mondiale e agli albori della divisione dell'Europa in due blocchi ideologici a seguito della firma degli Accordi di Yalta nel 1943 dalle Potenze vincitrici del conflitto bellico.

Dedicando alcuni cenni a questo tema, si ricava un dato di fondo: l'intervento spesso risolutivo della Grande Camera, organo di giurisdizione eccezionale, chiamato a dirimere controversie di natura complessa, insorte nell'ordinamento dei Paesi membri del Consiglio d'Europa. Le questioni affrontate in tali istruttorie, rilevanti per i riflessi giurisprudenziali futuri, spaziano su tali argomenti: incidenti per traffico stradale, tutela di pazienti psichiatrici a rischio di condotte suicidarie, assistenza medica di detenuti in strutture psichiatriche, tutela dei minori e delle fasce deboli della popolazione, come migranti e rifugiati, garanzie processuali del diritto moderno.

Un tema delicato nell'attuale contingenza storica è dato dall'evoluzione giurisprudenziale del diritto di asilo specie in due profili tecnici affrontati dalla Grande Camera: la sorte delle persone fisiche che si trovano in zone di transito nel territorio di confine tra 2 nazioni del Consiglio d'Europa e successivamente espulse verso Paesi estranei alla loro nazionalità; la sorte delle persone fisiche richiedenti asilo che si trovano in zone di transito di scali aeroportuali (*Casi Ilias et Ahmed c./Ungheria e Z.A. e altri c./Federazione Russa*).

Altri casi che hanno acceso i riflettori sul lavoro della Corte Europea hanno riguardato il tema della tutela della privacy nei luoghi di lavoro in caso di installazione di impianti di videosorveglianza aziendale (*Caso López Ribalda e altri c./Spagna*) e le questioni di tutela dell'infanzia, per l'affidamento e successiva adozione di minori, ponendo rigidi paletti sul contemperamento degli interessi delle parti in causa nell'ottica di una preminenza dei diritti di protezione dei minori (*Caso Strand Lobben et al. c./Norvegia*).

Né si può sottacere la portata di altre storiche sentenze della Grande Camera in materie quali la tutela del principio processuale del "*ne bis in idem*" (*Caso Mihalache c./Romania*) oppure la definizione di importanti principi generali sulla tutela dell'infanzia riguardo a bambini nati all'estero da procreazione assistita e al riconoscimento giuridico della relazione di fatto sorta tra il minore e la madre biologica, a fronte dell'assenza di un legame genetico tra i due soggetti (Primo Parere Consultivo fornito dalla Corte EDU nella pratica P16 – 2018 – 0001).

Le tematiche affrontate dalla Corte per la tutela dei minori si sono poi arricchite grazie alla sentenza emessa nel *Caso Khan c./Francia*, stabilendo fondamentali paletti giuridici sugli obblighi degli Stati nazionali quanto alla tutela di minori non accompagnati, fuggiti nel Paese di origine e sottoposti a precarie e gravi condizioni esistenziali.

Altri temi sensibili di stretta attualità concernono la tutela dei migranti e dei rifugiati, laddove la Corte Europea ha affrontato istruttorie collegate ai legami tra il sistema di tutela dei diritti umani del 1950 e il diritto internazionale vigente: si segnala qui l'evoluzione giurisprudenziale alla luce della Convenzione delle N.U. sui diritti delle persone con disabilità e delle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (REC 2004 n. 10) sulla protezione dei diritti umani e della dignità di persone con disturbi psichici (*Casi Fernandes de Oliveira c./Portogallo e Rooman c./Belgio*).

L'approfondimento di questa giurisprudenza innovativa della Corte Europea dei diritti dell'Uomo è reperibile presso la fonte documentale del Report Annuale 2019, pubblicato dai competenti Uffici della Corte di Strasburgo e qui richiamata ([Annual report 2019 CEDU en.pdf](#)).

Capitolo 1: Statistiche generali e analisi dei dati sul volume del contenzioso pendente presso la CEDU nel 2020.

Un'analisi approfondita della posizione dello Stato italiano nel sistema di tutela dei diritti umani si iscrive nella cornice più ampia dell'attività della Corte Europea, quale si è venuta definendo nel corso dell'anno solare 2019.

Questo termine di paragone consente di sistematizzare l'analisi del flusso contenzioso nel quale si colloca anche il nostro Paese e conseguentemente di ricavare alcune chiavi di lettura generali sull'evoluzione della tutela giudiziale apprestata dai giudici di Strasburgo. Partendo da un'analisi articolata dei dati giudiziari alla fine del 2019 si giunge poi a ricostruire la posizione relativa dell'Italia nel corso del 2020, nell'ottica della protezione dei diritti umani in ambito sanitario.

Il punto di partenza è dato dall'attività recente della Corte Europea, la quale mostra alcuni tratti peculiari: in primo luogo, il Collegio² sta concentrando la sua attività sui dossier complessi, decidendo di procedere a riunioni dei fascicoli accomunati dalla somiglianza delle questioni legali che ne giustificano un'istruttoria unitaria.

Alcuni numeri contribuiscono a cristallizzare la posizione del **2019** nel senso che si è provato a dare a questo riferimento temporale: alla fine dell'anno i giudici avevano **emesso 2187** giudizi su 44.500 ricorsi depositati, laddove avevano completato in generale l'esame di ben 40.667 procedimenti definiti volta per volta con giudizi di condanna, decisioni di inammissibilità o archiviazioni finali. In questo anno, a fronte del 2018, è stato rilevato un numero superiore di nuovi ricorsi assegnati a organi giudiziari e di domande pendenti definite dalla Corte, e cioè 44.500 rispetto ai 43.100 giacenti alla fine del 2018 con una crescita percentuale del 3%; nel contempo, si registra un dato in controtendenza, collegato alle decisioni assunte. Infatti, se alla fine del 2018 risultavano 42.761 procedimenti definiti, alla fine del 2019 i giudici della Corte Europea avevano complessivamente trattato 40.667 procedimenti, con un calo percentuale del 5%.

Analoghi numeri e dinamiche tendenziali si ravvisano anche in relazione ai volumi dei fascicoli giacenti; se si analizza il 2019 dall'inizio alla fine si rileva una crescita percentuale del **6% dei ricorsi pendenti, passati da 56.350 a 59.800**. Scomponendo tale dato e ripartendolo in base alla tipologia di organo giudiziario, si osserva tuttavia anche qui un trend oscillante che vede il volume contenzioso delle Camere e della Grande Camera in fase discendente (-10% : ricorsi calati nel 2019 da 22.250 a 20.050) e per altro verso il volume contenzioso dei Comitati e dei Giudici monocratici risalire con proporzioni variabili tra l'8% e il 18% (Comitati: quota del 18% - ricorsi aumentati da 29.350 a 34.600; organi monocratici: quota dell'8% - ricorsi cresciuti da 4.750 a 5.150).

² Le formazioni giudiziarie della CEDU sono: **Giudice unico** (competente per giudizi di inammissibilità de plano); **Comitato di 3 giudici** (competente per decisioni di irricevibilità a radiazione dal ruolo ovvero competente per decisioni sul merito basate sulla prassi consolidata della CEDU); **Camera di 7 giudici** (competente per rimissioni dirette o per rinvio); **Grande Camera** (organo straordinario competente per decisioni di interpretazione della Convenzione di tutela dei diritti umani del 1950 o per dirimere potenziali conflitti con la giurisprudenza tratatizia).

Tentando una chiave di lettura ricostruttiva di questi flussi storici, si può accennare in questa sede ad alcune rilevanti novità procedurali che nel corso del 2019 hanno concorso a rendere viepiù efficiente l'attività giudiziaria della Corte Europea. In sostanza a partire da quell'anno sono entrati a regime alcuni strumenti innovativi tesi a valorizzare la fase non contenziosa dei procedimenti, ossia il tentativo esperito dai collegi assegnatari di addivenire a un regolamento amichevole tra le parti in causa sui ricorsi notificati agli Stati Membri del Consiglio d'Europa. L'esperimento conciliativo sperimentato sin da allora dalla Corte si articola in due fasi distinte: una fase di 12 settimane per la conclusione del negoziato bilaterale e una fase ulteriore di 12 settimane per lo scambio delle osservazioni tra le parti in causa. La messa a regime di tale procedura conciliativa si prefiggeva (e si prefigge) diversi scopi collegati all'economicità dei flussi processuali. Si tratta in pratica della riduzione del carico di lavoro dei collegi giudicanti, della tempestiva istruttoria dei ricorsi depositati e di una migliore allocazione delle risorse umane e materiali sui casi più delicati.

L'efficientamento dell'attività processuale è peraltro garantita da un'ulteriore prassi, sperimentata dalla Corte Europea sin dal 2016 ma adesso entrata a pieno regime con l'applicazione capillare adottata per tutti gli Stati Membri del Consiglio d'Europa; si tratta della cosiddetta "procedura semplificata di notifica immediata dei ricorsi" attraverso la quale anche nel corso del 2020 il Collegio ha visto implementato una serie di finalità riassumibili in tali termini: snellimento dei fascicoli camerale; sintesi dei report di notifica delle violazioni dedotte; devoluzione alle parti in causa della formazione del materiale istruttorio, in un approccio simile al nostro dibattimento penale; garanzia di una più sollecita risposta alle contestazioni di diritti umani dedotti in causa.

Passando all'analisi delle statistiche globali dell'attività della Corte Europea occorre preliminarmente chiarire la tipologia di dati oggetto dell'analisi. In particolare, le statistiche qui illustrate si suddividono in 3 tipologie:

- 1) ***Statistiche sui ricorsi pendenti (caseload or workload);***
- 2) ***Statistiche sull'istruttoria dei ricorsi (output);***
- 3) ***Statistiche sulle violazioni dedotte.***

Nella prima categoria rientrano i ricorsi giacenti presso la Corte in una specifica data ossia il carico di lavoro da istruire nel momento in cui viene depositato il ricorso. Tali statistiche possono essere globali o dettagliate in base al focus dell'analisi (monte totale dei fascicoli giacenti oppure carico di lavoro per Stato, priorità di trattazione e fase del procedimento).

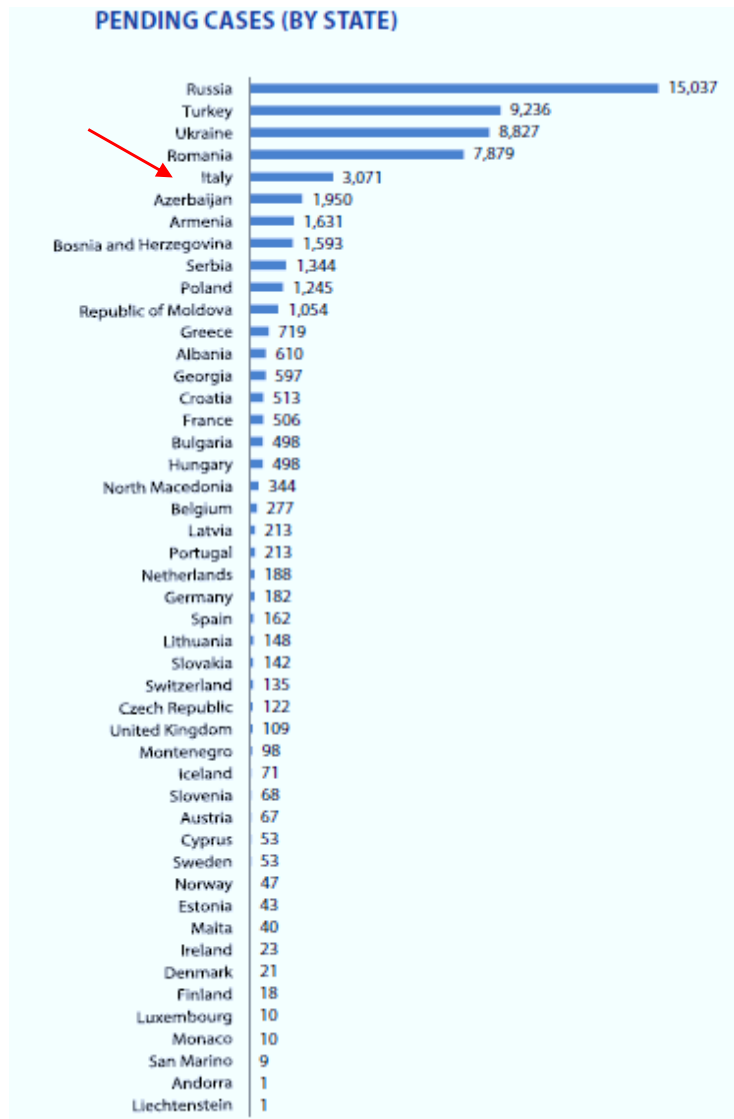
Nella seconda categoria si annoverano alcuni rilevanti step procedurali rilevati in un dato intervallo di tempo, ad esempio il numero di nuovi ricorsi assegnati a un organo giudiziale ovvero i casi decisi in uno specifico mese od anno. Distinti report offrono un diverso tipo di dettaglio e possono includere analisi sullo Stato contraente, la categoria di ricorso, il tipo di decisione, etc.

Nella terza categoria ricadono le violazioni addebitate a un determinato Paese in uno specifico periodo di tempo, laddove un giudizio potrebbe acclarare una o più infrazioni.

A partire da questa classificazione statistica, si passa qui ad illustrare alcune tabelle fondamentali che concorrono a evidenziare l'insieme dei fascicoli giacenti riferito ai Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, i ricorsi assegnati alla Corte, i giudizi approdati a sentenza, in una duplice prospettiva e cioè in termini di numeri assoluti e di percentuali relative.

La prima tabella esposta richiama i casi pendenti, distinti per Stato aderente al sistema di protezione dei diritti umani.

Tabella 1:



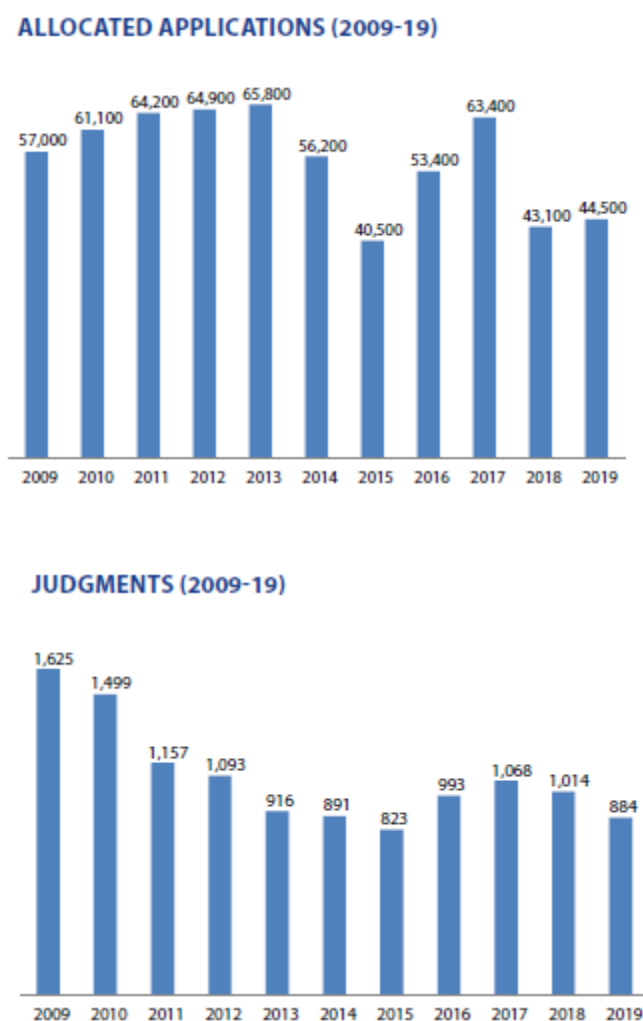
Il grafico esposto fornisce la fotografia dei casi pendenti presso la Corte Europea, aggregati per Singolo Paese aderente al Consiglio d'Europa alla fine del 2019: la posizione relativa dell'Italia si colloca al 5° posto del ranking, dietro la Federazione Russa, la Turchia, l'Ucraina e la Romania e discosta da altri Paesi dell'ex Unione Sovietica e dalla Grecia, prima nazione dell'UE presa a riferimento.

Questa fotografia va tuttavia contestualizzata in uno scenario storico più ampio che prende a riferimento un ampio lasso di tempo (variabile tra il decennio 2009 – 2019 e il

quadriennio 2016/2019) all'interno del quale si possono isolare specifiche linee tendenziali da cui trarre chiavi di lettura sistemiche, riferibili anche al nostro Paese.

Se si prende a riferimento la tabella 2, sotto esposta, si possono osservare alcuni dati storici interessanti che evidenziano l'andamento globale del contenzioso presso la CEDU nell'arco del decennio 2009/2019 e che inquadrano anche la situazione del nostro Paese nella fase più recente.

Tabella 2^a e 2^b: ricorsi assegnati e giudizi definiti tra il 2009 e il 2019



Da esso si ricavano alcuni elementi interpretativi: l'avviato processo riformatore della Corte dal 2010 (Conferenza di *Interlaken* - 18/19 febbraio 2010) segnala un fenomeno costante di discesa continua delle pronunce della Corte che perdura negli anni ancorché con talune oscillazioni proprio negli anni più recenti. Il 2010 segna uno spartiacque tra il *prius* e il *post* in quanto una serie di riflessioni metodologiche avviate dalla Conferenza di *Interlaken* hanno condotto a procedure di lavoro destinate a migliorare l'efficacia operativa del sistema di tutela dei diritti umani: il progressivo calo delle sentenze illustra il processo di razionalizzazione della Corte e il conseguente snellimento ed efficientamento dell'attività giurisdizionale. Questo aspetto di ridimensionamento del carico dei giudizi definiti si accompagna tuttavia a una crescita pressoché costante dei

ricorsi esaminati, denotando il fenomeno dell'aumento del lavoro della Corte a causa del coevo innalzamento storico degli episodi di violazione dei diritti umani.

Vi sono alcuni dati aggregati nel periodo 1959/2018 che consentono di sistematizzare alcune tendenze: si tratta dell'insieme di giudizi affrontati dalla Corte sin dalla sua istituzione nel 1959 scomponibile in tre parametri distintivi: la destinazione dei ricorsi istruiti, la destinazione dei giudizi e la qualità dei fascicoli procedurali.

Tab. 1: Suddivisione del volume dei procedimenti in base alle domande istruite tra il 1959 e il 2018

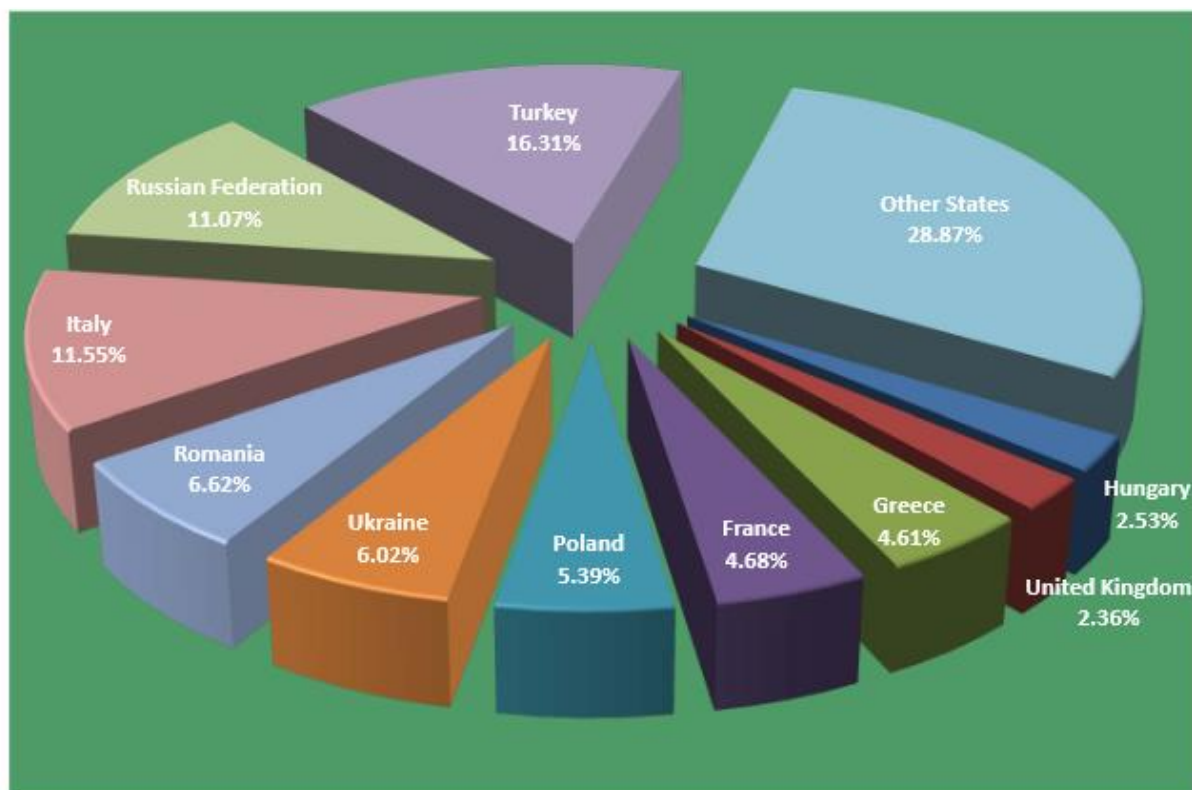
Throughput of applications 1959* - 2018

	Applications allocated to a judicial formation	Applications inadmissible or struck out	Applications declared	Judgment was delivered	Applications in which judgment was delivered	Total number of applications decided
	1959-2018	1959-2018	1959-2018	1959-2018	1959-2018	1959-2018
Albania	1,352		665		128	793
Andorra	81		72		8	80
Armenia	3,583		1,590		106	1,696
Austria	8,322		8,946		431	9,377
Azerbaijan	5,631		3,246		356	3,602
Belgium	4,466		4,788		286	5,074
Bosnia and Herzegovina	9,774		8,747		183	8,930
Bulgaria	16,534		15,251		816	16,067
Croatia	15,466		14,519		436	14,955
Cyprus	1,196		1,045		105	1,150
Czech Republic	13,004		12,655		280	12,935
Denmark	1,736		1,787		57	1,844
Estonia	3,445		3,316		65	3,381
Finland	5,548		5,346		189	5,535
France	33,163		31,324		1,141	32,465
Georgia	6,108		4,152		90	4,242
Germany	26,028		29,741		380	30,121
Greece	8,978		7,012		1,277	8,289
Hungary	22,280		20,601		683	21,284
Iceland	270		216		26	242
Ireland	971		998		35	1,033
Italy	45,977		36,788		3,377	40,165
Latvia	4,581		4,259		148	4,407
Liechtenstein	161		153		9	162
Lithuania	6,401		6,013		228	6,241
Luxembourg	642		650		46	696
Malta	397		257		101	358
Republic of Moldova	14,152		12,445		481	12,926
Monaco	101		92		5	97
Montenegro	2,568		2,379		70	2,449
Netherlands	10,559		10,484		188	10,672
North Macedonia	5,587		5,106		164	5,270
Norway	1,814		1,765		56	1,821
Poland	69,248		66,814		1,183	67,997
Portugal	3,959		3,159		521	3,680
Romania	79,343		68,230		2,651	70,881
Russian Federation	160,828		143,841		5,457	149,298
San Marino	102		75		17	92
Serbia	28,869		26,995		693	27,688
Slovak Republic	8,527		7,979		399	8,378
Slovenia	9,512		9,066		376	9,442
Spain	12,439		11,980		244	12,224
Sweden	10,014		9,935		154	10,089
Switzerland	7,078		6,998		193	7,191
Turkey	103,114		90,596		5,592	96,188
Ukraine	92,800		67,898		17,659	85,557
United Kingdom	22,342		22,464		1,843	24,307
TOTAL	889,051		792,438		48,933	841,371

* This table includes cases dealt with by the European Commission of Human Rights prior to 1959.

Tab. 2: Suddivisione dei dossier in base alle pronunce emesse tra il 1959 e il 2018

Figura 2: Russian Federation: 11.57%. - rettifica



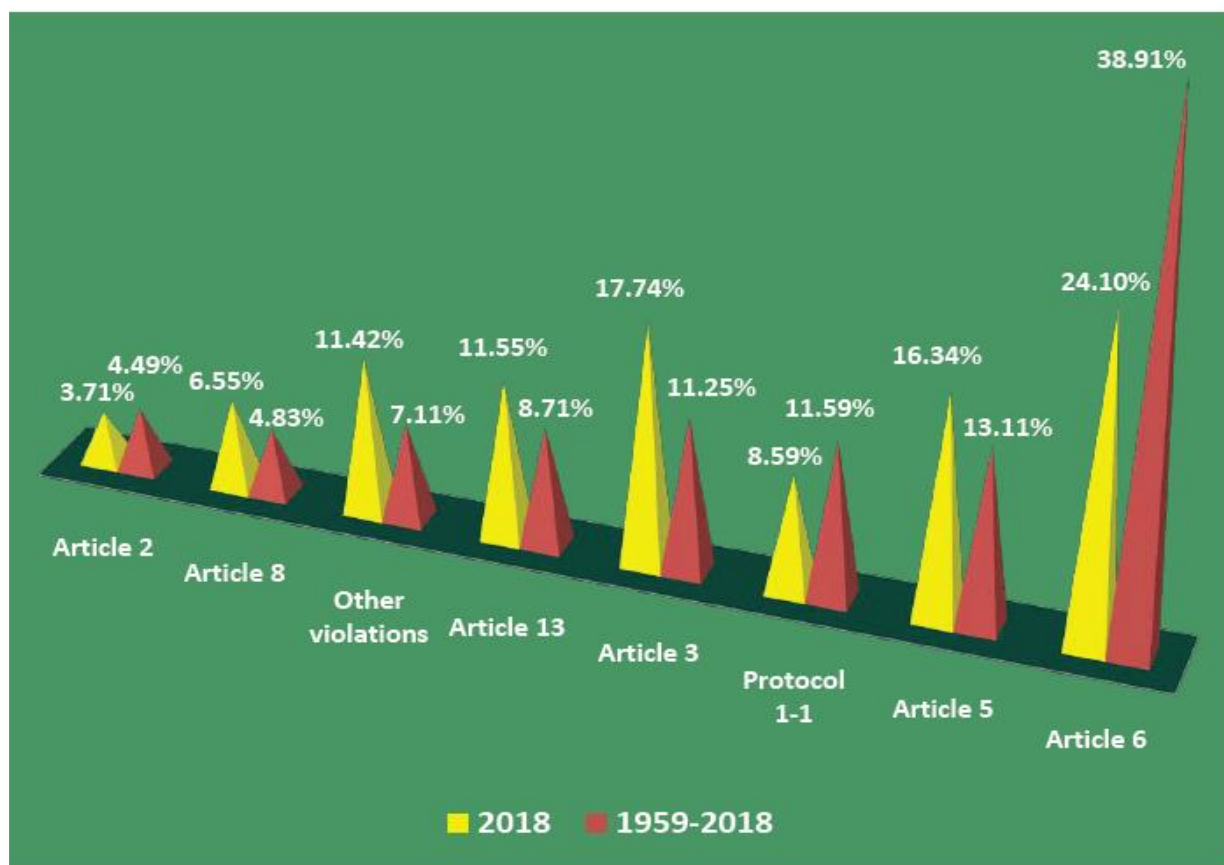
Da questi primi due grafici si traggono alcune linee di riflessione:

- 1) coerenza tra i numeri dei fascicoli istruiti (al di là del loro sbocco finale) e il carico dei procedimenti definiti negativamente nell'intervallo temporale che va dalla nascita della Corte Europea nel 1959 al 2018: i Paesi maggiori tributari dei procedimenti attivati sono anche quelli che hanno subito il maggior volume di decisioni afflittive. **La Turchia, la Federazione Russa, l'Ucraina, la Romania e l'Italia risultano essere le nazioni con i maggiori volumi di ricorsi depositati;**
- 2) dalla seconda tabella emerge come la Corte, dalla sua istituzione, abbia pronunciato oltre 21.600 sentenze afflittive; circa il 40% copriva tre Stati Membri del Consiglio d'Europa; la Turchia, con 3532 pronunce; la Federazione Russa con 2501 e l'Italia con 2396, determinando proporzionali quote di aggravio illustrate in figura;
- 3) per quanto riguarda alcune linee storiche relative al nostro Paese, messe a confronto con le nazioni più rischiose, si possono dedurre tali aspetti: l'Italia è in relazione a Federazione Russa, Turchia, Ucraina e Romania, il Paese con minore criticità quanto al numero dei ricorsi depositati presso un organo giudiziale della Corte nel periodo 1959/2018; tuttavia la posizione si rovescia laddove si confronti il nostro Paese con i partner storici dell'UE e poche altre nazioni sorte dallo

smembramento dell'U.R.S.S. e dell'ex-Jugoslavia (*ad es. la Georgia, la Bosnia-Erzegovina e la Macedonia del Nord*). In relazione invece alla quota di ricorsi dichiarati inammissibili o archiviati, la posizione dell'Italia si riequilibra complessivamente, palesando netti miglioramenti sulla definizione positiva del contenzioso pendente rispetto proprio ai partner dell'UE. Purtuttavia, la situazione globale del nostro Paese mostra un lieve regresso laddove si confrontino i dati sui procedimenti approdati a sentenza afflittiva e sui volumi dei ricorsi definiti, giacché l'Italia si ritrova affiancata ai Paesi dell'ex Cortina di Ferro e alla Turchia, risultanti i maggiori tributari di ricorsi depositati. Ne deriva in genere un quadro alterno per l'Italia, sul piano dei trend storici maturati nell'intervallo di operatività della Corte Europea dei diritti dell'uomo dal 1959 al 2018.

L'analisi dei flussi contenziosi va peraltro ricondotta alla valutazione della tipologia delle contestazioni sollevate.

Tab. 3: tipologie materiali delle contestazioni della CEDU (valori storici 1959/2018 e valori assoluti del 2018)



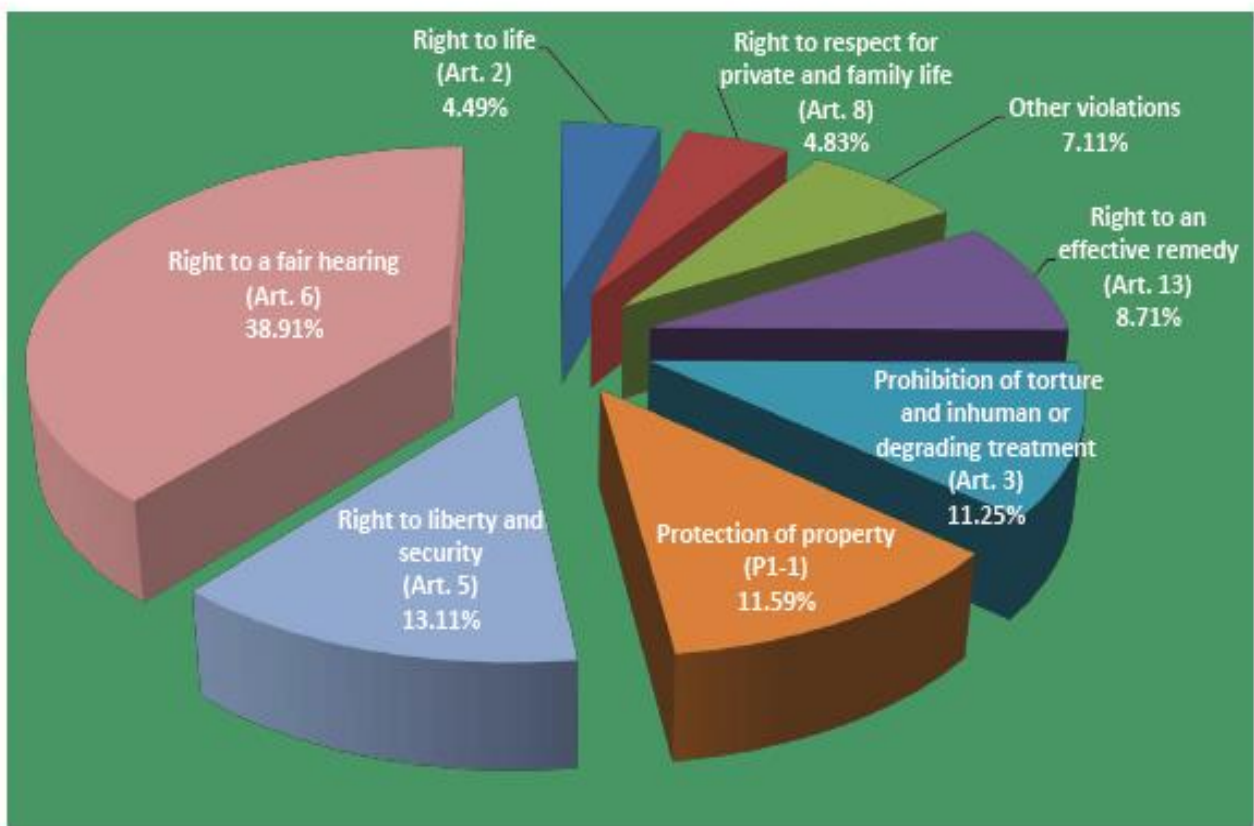
Tale grafico mostra alcune chiavi di lettura contingenti e consolidate: la violazione maggiormente riscontrata dalla Corte Europea riguarda l'art. 6 ossia il diritto a un equo processo, a causa soprattutto dell'eccessiva lentezza del procedimento. Nel 2018 quasi $\frac{1}{4}$ di tutte le violazioni accertate investe tale disposizione.

Peraltro, in un ampio lasso di tempo altre violazioni convenzionali hanno registrato un frequente trend ascendente: nel 2018, le fattispecie più diffuse sono state il divieto della

tortura e dei trattamenti inumani o degradanti (art. 3), al pari della lesione del diritto alla libertà e alla sicurezza individuali (art. 5). La prassi giudiziale consolidata avvalorata tale dato sia per quanto riguarda il trend storico che accompagna l'istituzione del Collegio di Strasburgo, sia per quel che attiene il momento contingente più recente. Né si può trascurare il ruolo, per quanto ridotto, delle contestazioni accertate al diritto alla vita (art. 2), al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) e a una effettiva tutela giudiziale interna (art. 13), integranti fattispecie sovente attivate nell'ambito della tutela sanitaria e ambientale, frazione rilevante della prassi giudiziale della CEDU: anch'esse, su una scala ridotta, palesano un'ascesa percentuale che accende un riflettore sulla valenza della giurisdizione della Corte specie in riferimento ai dati aggregati del 2018.

Analoghi spunti di riflessione possono trarsi dalla fotografia globale delle violazioni istruite dalla Corte nel sessantennio di attività operativa:

Tab. 4: qualità delle doglianze istruite dalla CEDU nel 1959 - 2018



Plasticamente il grafico espone linee interpretative affini: circa la metà delle violazioni riscontrate dai giudici di Strasburgo (38,91%) incidono sul diritto a un giusto processo, in termini di equità procedurale (17,01%) o di durata istruttoria (20,06%).

Immediatamente dopo la violazione più acclarata è stata la lesione del diritto alla libertà e sicurezza, con una quota di aggravio del 13,11%.

Ancora, tra le contestazioni più frequenti, appena sopra il 15% dei dossier, la Corte ha rilevato una grave violazione complessiva del diritto alla vita e del divieto di torture o

trattamenti disumani o degradanti, derivante dalla sommatoria dei rispettivi carichi percentuali (4,49% + 11,25%). Il che è un dato avvalorante la portata delle violazioni sistemiche incidenti anche sul settore sanitario e ambientale.

In posizione defilata vi sono comunque violazioni al diritto a un procedimento giudiziale interno efficace (8,71%) e al diritto a una vita privata e familiare ordinata e pacifica (4,83%).

Una scomposizione di tale flusso consente di analizzare la tipologia delle violazioni più frequenti contestate agli Stati aderenti al Consiglio d'Europa, Italia inclusa:

Tab. 5: violazioni per Stato e per tipologia di contestazioni dal 1959 al 2018³: parte 1 e 2

1959-2018	Total number of judgments																Other Articles of the Convention or punished twice												
	Total	Total	Total	Total	Total	2	2	3	3	3	2/3	4	5	6	6	6	7	8	9	10	11	12	13	14	P1-1	P1-2	P1-3	P7-4	
Albania	79	65	5	2	7			1	3	2			3	35	7	24	1	2					31	31					2
Andorra	8	4	2	1	1									2			1						1	1					
Armenia	103	94	5		4	3	4	1	11	6			37	38	1	6		2	4	1	9		5	1	22		1		9
Austria	391	275	76	24	16			1	4		1		13	95	113			18	1	35	1		18	27	4		1	4	
Azerbaijan	157	151	1	2	3	1	6	1	16	14			54	61	7	17		3		5	30		8		32		23	21	
Belgium	252	175	43	18	16	3		1	22	3	3		49	63	58	1		12	1	4			14	9	1			2	
Bosnia and	62	55	7					1	1				9	11	5	23	1	1	1				1	4	36			7	
Bulgaria	682	615	43	5	19	15	29	4	80	39	1		270	97	180	14		77	9	17	15		185	8	114	1	5	1	22
Croatia	401	316	53	26	6	2	10		14	12		1	28	103	97	3	1	44		5	1	1	33	7	36			2	
Cyprus	80	67	6	3	4		2		8	4	1	1	15	11	35		1	7		1			12	3	4		1	1	
Czech Republic	234	190	22	13	9	1	1		2	2			32	69	80			20		1	1		16	2	13				
Denmark	31	15	24	11	1								1	1	8			2		1	1		2	1	1				
Estonia	58	42	15	1					6	2			10	15	7		4	3		1			7		1				
Finland	188	140	35	9	4				1				2	37	62			24		20			10		2			6	
France	1,013	736	175	64	38	9	3	2	34		13	2	70	272	284	2	3	49	4	38	6		35	9	30			6	
Georgia	90	70	16	1	3	3	5	1	20	10			23	20	5	1		7	3	1	1		4	7	6		2	6	
Germany	340	195	117	13	15				4	1			32	26	102	1	10	23		9	2		24	13	4			1	
Greece	998	894	38	20	46	4	5	1	115	10	1	3	80	136	534	13		13	13	15	7		263	15	75	1	3	2	1
Hungary	510	483	14	6	7	2	1		28	7			43	20	302		1	20		26	10		35	6	49		3	4	
Iceland	25	17	5	3									1	4				1		7	2				1			1	
Ireland	36	23	8	1	4				1				2	5	12				5		2			8	1				
Italy	2,396	1,830	69	355	142	3	6	9	32	13			42	284	1,194	17	5	167		8	3		94	7	368	1	17	1	30
Latvia	140	111	24	3	2	1	2		19	13			59	19	18		1	29	3	4	1		5	1	2		3	9	
Liechtenstein	9	8	1										1	3	4					1			2						
Lithuania	194	140	40	12	2	3	4		22	7			24	29	27	2	1	21	1	2	1		6	5	30		1	1	

³ Tabella automatizzata, risultante dalle informazioni tratte dai metadati di ciascun procedimento archiviato in HUDOC, base dati della CEDU. La riga iniziale indica il numero dell'articolo cui si riferisce la violazione trascritta in inglese. Gli "other judgments" segnati nel IV riquadro verticale si riferiscono a equa soddisfazione, revisione, obiezioni preliminari e incompetenza funzionale. Ingrandimento ottimale: 130%.

1959-2018	Total number of judgments																			Other Articles of the Convention or punished twice									
	Total	Total	Total	Total	Total	2	2	3	3	3	2/3	4	5	6	6	6	7	8	9	10	11	12	13	14	P1-1	P1-2	P1-3	P7-4	
Luxembourg	46	34	9	3			1					1	14	17			4		3	1		3	1	1					
Malta	89	65	13		11	1			3			26	11	9	1	2	4		5			4	4	22				1	
Republic of Moldova	387	346	15	3	23	2	9	9	91	47		94	130	11	23	1	27	4	18	16		55	4	113		2		10	
Monaco	3	3										1	3																
Montenegro	50	46	3		1		1		3	2		2	8	20	6		3		2			5	1	6					
Netherlands	164	92	44	16	12		4	1	10			30	29	8			17		7			2	3	1					
North Macedonia	183	136	12	3	2	2	2	3	5	11		17	44	64	5		5		2	5		10		9				1	
Norway	48	30	18									1	12	2			8		6					1	1				
Poland	1,166	978	129	42	17	6	6	2	53	10		305	114	438	4		116	1	32	1	2	27	4	55				7	
Portugal	345	262	19	56	8	2	3					7	37	143	6		14		24			43	2	47					
Romania	1,434	1,273	57	35	69	11	46	2	263	90		120	447	143	50	3	92	1	28	6		25	35	476		6	1	15	
Russian Federation	2,501	2,365	99	14	23	290	324	62	818	199	32	1	1,031	820	204	137	2	198	10	53	35		590	16	629	3	6	3	134
San Marino	15	10	2	2	1							1	7	2				1	1					1					
Serbia	192	173	13		6		3		3	5		8	33	42	64		13		7			18	2	72		1	1		
Slovak Republic	369	329	11	22	7	2	2	1	4	3		54	40	208	2		21		10			38	3	19				1	
Slovenia	363	334	23	4	2		3		21	6		6	22	263	3	1	11		2			266	2	6					
Spain	167	112	48	3	4				1	12		5	50	16	1	4	16		8			2	4	2				3	
Sweden	153	61	59	28	5	1		1	4		5	2	28	12	1		9		2	1		3	1	6				1	
Switzerland	189	110	71	5	3		1		2	1	4	18	35	7			24	1	18	1	1	2	5						
Turkey	3,532	3,128	81	213	110	137	219	31	327	215		755	919	603	66	4	112	12	321	95		279	19	660	6	11		33	
Ukraine	1,304	1,274	19	4	7	12	55	15	184	91		325	550	394	36	1	78	4	13	6	1	284	6	348		2	1	51	
United Kingdom	547	315	141	68	23	2	20	2	17		1	1	69	93	30		1	70	1	12	4	4	34	44	3	2	7	2	
Sub-total		18,187	1,730	1,114	683	518	777	152	2,252	837	61	9	3,778	4,902	5,778	529	49	1,393	75	777	262	9	2,509	283	3,339	15	95	25	379
TOTAL ⁴				21,651																									

Il nostro Paese, in tale cornice, si colloca in una fascia mediana elevata rispetto alla globalità dei partner del Consiglio d'Europa e sconta un *focus* negativo per quanto concerne proprio quelle fondamentali garanzie e cioè l'equo processo, la durata dei procedimenti, la tutela da trattamenti disumani ma anche la **protezione della vita privata e familiare**, la **tutela della proprietà privata** e, in misura più ridotta, il **diritto alla vita (in senso sostanziale e procedurale)** costituenti sovente la causa dei ricorsi promossi nel campo sanitario e ambientale anche nel periodo più recente preso a riferimento.

Se si assume a riferimento convenzionale il triennio 2016/2019, alcuni grafici recenti contribuiscono a illustrare la posizione del nostro Paese al 31 dicembre 2019 da cui trarre alcuni elementi di osservazione pratica:

Tabella a: ricorsi assegnati per Stato e popolazione

ALLOCATED APPLICATIONS BY STATE AND BY POPULATION (2016-19)

State	Applications allocated to a judicial formation				Population (1,000)				Allocated/population (10,000)			
	2016	2017	2018	2019	1.1.2016	1.1.2017	1.1.2018	1.1.2019	2016	2017	2018	2019
Albania	146	95	99	88	2,886	2,886	2,870	2,862	0.51	0.33	0.34	0.31
Andorra	4	2	3	6	72	73	75	76	0.56	0.27	0.40	0.79
Armenia	753	356	167	148	2,999	2,986	2,973	2,965	2.51	1.19	0.56	0.50
Austria	236	228	239	199	8,690	8,773	8,822	8,859	0.27	0.26	0.27	0.22
Azerbaijan	331	679	313	397	9,706	9,810	9,898	9,898	0.34	0.69	0.32	0.40
Belgium	184	153	177	139	11,311	11,366	11,399	11,468	0.16	0.13	0.16	0.12
Bosnia and Herzegovina	1,030	866	898	1,784	3,516	3,510	3,502	3,502	2.93	2.47	2.56	5.09
Bulgaria	882	582	774	750	7,154	7,102	7,050	7,000	1.23	0.82	1.10	1.07
Croatia	764	723	669	712	4,191	4,154	4,105	4,076	1.82	1.74	1.63	1.75
Cyprus	33	31	52	45	848	855	864	876	0.39	0.36	0.60	0.51
Czech Republic	338	385	349	300	10,554	10,579	10,610	10,650	0.32	0.36	0.33	0.28
Denmark	47	58	37	59	5,707	5,749	5,781	5,806	0.08	0.10	0.06	0.10
Estonia	206	156	132	121	1,316	1,316	1,319	1,325	1.57	1.19	1.00	0.91
Finland	196	181	174	131	5,487	5,503	5,513	5,518	0.36	0.33	0.32	0.24
France	916	887	871	693	66,760	67,024	66,926	67,028	0.14	0.13	0.13	0.10
Georgia	74	89	99	131	3,720	3,718	3,730	3,723	0.20	0.24	0.27	0.35
Germany	676	586	489	584	82,176	82,800	82,792	83,019	0.08	0.07	0.06	0.07
Greece	337	422	420	344	10,784	10,757	10,741	10,722	0.31	0.39	0.39	0.32
Hungary	5,568	1,952	902	950	9,830	9,798	9,778	9,773	5.66	1.99	0.92	0.97
Iceland	24	27	24	40	333	338	348	357	0.72	0.80	0.69	1.12
Ireland	26	54	30	37	4,725	4,775	4,830	4,904	0.06	0.11	0.06	0.08
Italy	1,409	1,374	1,692	1,454	60,666	60,589	60,484	60,360	0.23	0.23	0.28	0.24
Latvia	255	275	259	233	1,969	1,950	1,934	1,920	1.30	1.41	1.34	1.21
Liechtenstein	10	9	9	6	38	38	38	38	2.63	2.37	2.37	1.58

State	Applications allocated to a judicial formation				Population (1,000)				Allocated/population (10,000)			
	2016	2017	2018	2019	1.1.2016	1.1.2017	1.1.2018	1.1.2019	2016	2017	2018	2019
Lithuania	405	401	438	396	2,889	2,848	2,809	2,794	1.40	1.41	1.56	1.42
Luxembourg	38	38	35	23	576	591	602	614	0.66	0.64	0.58	0.37
Malta	25	22	30	35	434	440	476	494	0.58	0.50	0.63	0.71
Republic of Moldova	834	758	814	635	3,553	3,553	3,547	3,547	2.35	2.13	2.29	1.79
Monaco	6	7	5	8	38	38	38	38	1.58	1.84	1.32	2.11
Montenegro	165	138	318	427	622	622	622	622	2.65	2.22	5.11	6.86
Netherlands	494	532	429	400	16,979	17,082	17,181	17,282	0.29	0.31	0.25	0.23
North Macedonia	339	345	305	262	2,071	2,074	2,075	2,077	1.64	1.66	1.47	1.26
Norway	90	123	84	102	5,214	5,258	5,296	5,328	0.17	0.23	0.16	0.19
Poland	2,422	2,066	1,941	1,834	37,967	37,973	37,977	37,973	0.64	0.54	0.51	0.48
Portugal	152	197	149	188	10,341	10,310	10,291	10,277	0.15	0.19	0.14	0.18
Romania	8,192	6,509	3,369	2,656	19,760	19,638	19,531	19,402	4.15	3.31	1.72	1.37
Russia	5,587	7,957	12,148	12,782	143,667	143,667	143,667	143,667	0.39	0.55	0.85	0.89
San Marino	13	11	4	10	33	33	34	35	3.94	3.33	1.18	2.86
Serbia	1,330	1,431	2,128	2,160	7,076	7,040	7,001	6,964	1.88	2.03	3.04	3.10
Slovak Republic	309	425	390	300	5,426	5,435	5,443	5,450	0.57	0.78	0.72	0.55
Slovenia	239	374	274	210	2,064	2,066	2,067	2,081	1.16	1.81	1.33	1.01
Spain	627	669	592	606	46,440	46,529	46,659	46,935	0.14	0.14	0.13	0.13
Sweden	138	150	194	209	9,851	9,995	10,120	10,230	0.14	0.15	0.19	0.20
Switzerland	258	266	272	279	8,327	8,418	8,484	8,542	0.31	0.32	0.32	0.33
Turkey	8,303	25,978	6,717	7,274	78,741	79,815	80,810	82,004	1.05	3.25	0.83	0.89
Ukraine	8,644	4,387	3,207	3,991	45,246	45,246	45,246	45,246	1.91	0.97	0.71	0.88
United Kingdom	372	415	354	344	65,383	65,809	66,274	66,647	0.06	0.06	0.05	0.05
TOTAL	53,427	63,369	43,075	44,482	828,136	830,929	832,632	834,974	0.65	0.76	0.52	0.53

Da questa prima tabella si desume la collocazione del nostro Paese all'interno del sistema di tutela dei diritti umani nel quadriennio di riferimento, e nel suo ambito alcuni elementi di osservazione storica riguardanti l'andamento dei giudizi pendenti presso la CEDU, l'evoluzione demografica e il rapporto percentuale tra la mole dei giudizi e la popolazione registrata anno per anno.

Focalizzandosi su tali aspetti, il nostro Paese presenta tali aspetti:

- oscillazioni annuali nel numero dei ricorsi assegnati a carico dello Stato italiano (discesa nel biennio 2016/2017 e rialzo nel biennio 2018/2019);
- decremento costante della popolazione censita nel quadriennio di analisi;
- oscillazioni del tasso contenzioso riferito al nostro Paese con una tendenza recente al miglioramento (0,23 nel biennio 2017, 0,28 nel 2018 e 0,24 nel 2019).

Se l'analisi si sposta all'anno più recente di riferimento del quadriennio 2016/2019, si ricava una fotografia della posizione del nostro Paese in relazione alla qualità delle violazioni di diritti umani, comparata agli altri Stati aderenti al Consiglio d'Europa; la tabella b evidenzia in dettaglio un'aggregazione di dati che fornisce informazioni dettagliate sul numero assoluto di casi dedotti in giudizio, che a sua volta si scompone nelle singole violazioni contestate sulla base della Convenzione europea del 1950.



- riguardo alla qualità delle contestazioni giuridiche il nostro Paese subisce il carico relativo maggiore di casi definiti con condanna nel ramo della tutela della proprietà privata, del rispetto della vita privata e familiare, della durata dei procedimenti interni, del diritto a un giusto processo e a una tutela giustiziale effettiva;
- di contro, il nostro Paese non ha subito, al pari di altre Nazioni con sistemi giuridici e repressivi completamente diversi, giudizi più gravi afferenti al diritto alla vita, al divieto di torture, al principio di legalità delle pene e a fondamentali diritti di pensiero, libertà religiosa, riunione, associazione, istruzione e ai diritti politici;
- circa la metà dei giudizi della Corte Europea ha riguardato 3 Paesi sui 47 aderenti, ossia la Federazione Russa (198), la Turchia (113) e l'Ucraina (109). Sul totale dei giudizi di condanna comminati dalla CEDU, la Corte ha accertato almeno una violazione di diritti umani degli Stati convenuti nell'89% dei casi.

Stante questa analisi storica, occorre adesso dare uno sguardo di insieme al contenzioso più recente che ha toccato il nostro Paese nell'arco del 2020, e anche in questa circostanza vengono in ausilio alcune tabelle e grafici che contribuiscono a ricostruire informazioni complessive del sistema Italia, e che sono desumibili da schede di Country Profiles, reperibili dal Portale ufficiale della CEDU.

Tabelle 1 /2: Ricorsi istruiti nel triennio 2018/2020 e pendenti alla data del 3/7/2020

Applications processed in	2018	2019	2020*
Applications allocated to a judicial formation	1692	1454	689
Communicated to the Government	499	136	83
Applications decided:	2281	2417	497
- Declared inadmissible or struck out (Single Judge)	1288	1037	457
- Declared inadmissible or struck out (Committee)	953	1364	24
- Declared inadmissible or struck out (Chamber)	13	1	2
- Decided by judgment	27	15	14

* January to July 2020

Applications pending before the court on 03/07/2020	
Total pending applications*	3665
Applications pending before a judicial formation:	3263
Single Judge	75
Committee (3 Judges)	2436
Chamber (7 Judges)	749
Grand Chamber (17 Judges)	3

*including applications for which completed application forms have not yet been received



Per l'analisi di questi dati occorre preliminarmente osservare come nel corso del 2019 (anno centrale nell'analisi di riferimento) il nostro Paese abbia affrontato 2417 procedimenti, dei quali 2402 dichiarati inammissibili od archiviati. In questo carico la Corte ha pronunciato 14 sentenze su 15 ricorsi, e 13 di tali dispositivi con il riscontro di almeno una violazione di diritti umani. Se si comparano i dati del 2019 con il parziale del 2020 (sino al mese di luglio 2020), si osserva un tendenziale calo (sebbene incompleto) dei ricorsi decisi (da 2417 a 497) che si riflette sui procedimenti definiti con

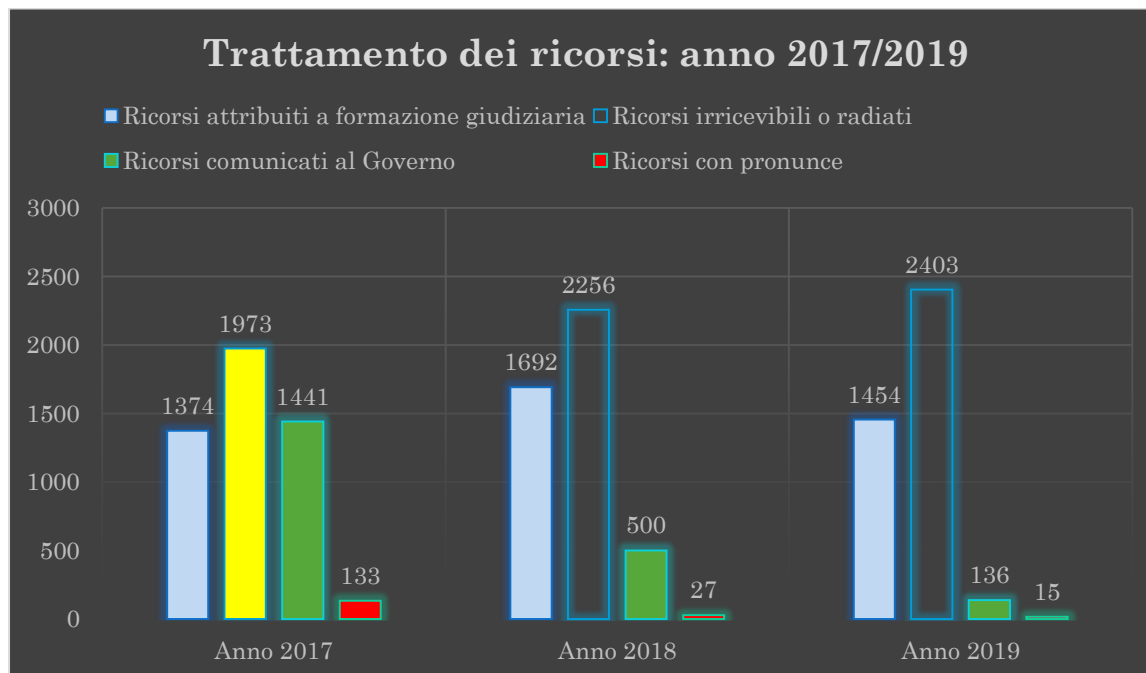
sentenza (da 15 a 14), ancorché l'interpretazione dei dati vada contestualizzata nell'ambito della mole complessiva dei procedimenti pendenti a carico del nostro Paese riferiti alla tabella 2 (totale dei fascicoli giacenti nel mese di luglio 2020: n. 3665).

Se si allarga la visuale all'intero triennio di analisi, si notano queste linee operative, che sebbene incomplete (in quanto scontano la carenza di dettagli dal mese di luglio 2020 in avanti) possono così riassumersi:

- tendenziale riduzione dei ricorsi assegnati a organi giudicanti della Corte Europea con l'Italia Paese convenuto in giudizio;
- tendenza al ridimensionamento dei ricorsi notificati al Governo italiano, letta in controluce con il dato della crescita dei ricorsi dichiarati inammissibili o archiviati da sezioni comitali;
- calo dei ricorsi dichiarati inammissibili o archiviati da giudici in composizione monocratica o in sezioni camerali, elemento che prefigura una diversa selezione dei casi in un'ottica di razionalizzazione dell'attività giudiziaria, che si riflette a sua volta nel dato di una crescita complessiva tra il 2018 e il 2019 dei ricorsi approdati a decisione presso la Corte di Strasburgo (da 2281 a 2417);
- riduzione complessiva dei giudizi afflittivi comminati dalla Corte Europea, secondo una linea tendenziale costante nel triennio 2018/2020: da 27 a 15 a 14.

Se si proietta l'analisi di tali dati su una rappresentazione grafica più complessa, si possono evidenziare alcuni aspetti sistematici che valgono a esporre la situazione del nostro Paese quanto all'implementazione delle tutele dei diritti umani nell'arco di tempo 2017-2019

Tabella 3:



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

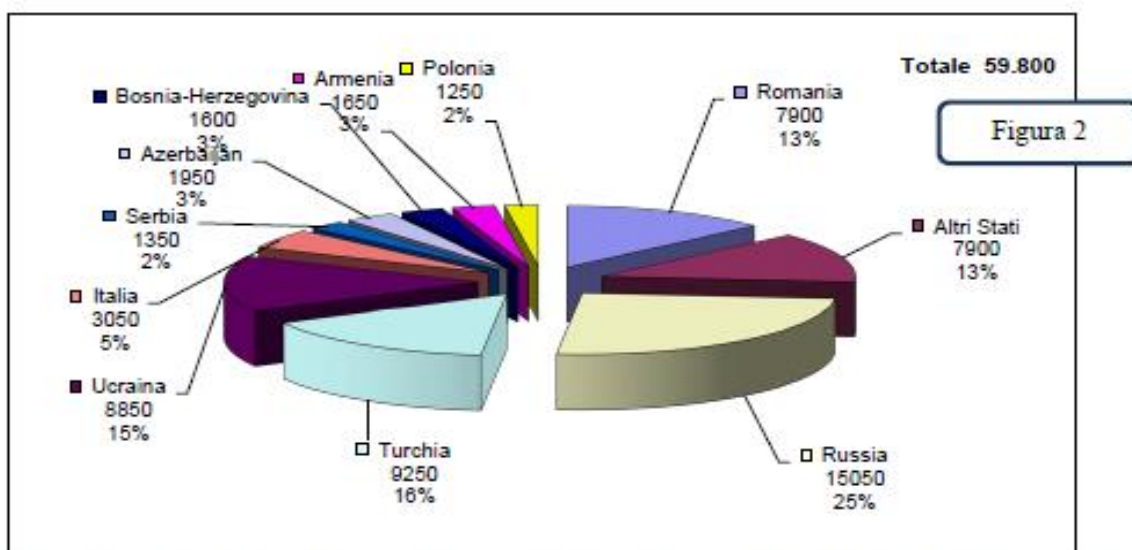
L'analisi delle tendenze evolutive del contenzioso, nell'ultimo triennio, palesa lampanti progressi nella riduzione del carico pendente; nei confronti dello Stato italiano, all'fine del 2019, si registrano 3050 fascicoli giacenti, a fronte dei 4050 pendenti nel precedente anno e dei 4665 nel 2017.

Considerato che nel 2019 il numero dei procedimenti chiusi è stato pari a 2417 e che il numero delle nuove giacenze giudiziarie è stato pari a 1454, i dati numerici rivelano una tendenza positiva al ridimensionamento del carico giudiziario presso la CEDU, evidenziato dal c.d. **“tasso di ricambio”**, ossia il rapporto tra il totale dei casi esauriti e il totale delle sopravvenienze nel triennio 2017/2019 preso a riferimento.

Purtuttavia, va comunque evidenziato un elemento sistematico, emergente dall'analisi comparativa della posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi aderenti al sistema di tutela dei diritti umani, e cioè che il nostro Paese, alla fine del 2019, con 3050 ricorsi pendenti, risultava tra i maggiori tributari di procedimenti aperti, a fianco di altre nazioni con criticità rilevanti, ancorché la linea tendenziale evidenzia progressi incisivi nello smaltimento del contenzioso.

La tabella sottostante palesa questi profili:

Tabella 4:



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Se si scompone l'insieme dei ricorsi pendenti a carico del nostro Paese, emerge un quadro articolato della tipologia delle violazioni contestate allo Stato, secondo una classificazione ad hoc elaborata dalla Corte europea secondo specifiche priorità di indirizzo⁴. Da tale quadro traspare come il nostro Paese sia tributario dell'80% dei ricorsi delle categorie I-IV (2469); mentre appena il 4,1% risulta imputabile alle categorie meno sensibili e suscettive di probabile archiviazione.

⁴ La CEDU ha individuato 7 categorie di cause: i **ricorsi urgenti (I)**; i **ricorsi con problemi strutturali (II)**; i **ricorsi sui c.d. “core rights” (III)**; i **ricorsi potenzialmente fondati (IV)**; i **ricorsi ripetitivi (V)**; i **ricorsi con problemi di ricevibilità (VI)**; i **ricorsi irricevibili (VII)**.

Da questo elemento critico, si può dedurre come tuttora il nostro Paese sia sotto i riflettori per una serie di problematiche collegate al contenzioso seriale sull'irragionevole durata dei procedimenti domestici (processi civili e penali dell'ordinamento italiano) e alle violazioni di una serie di "diritti fondamentali" per i quali la Corte annette una speciale rilevanza (diritto alla salute e alla vita) nel suo sindacato giurisdizionale, attesa la valenza cruciale delle posizioni soggettive storicamente tutelate dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1950 sulla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Capitolo 2: Analisi dei ricorsi in ambito sanitario promossi o pendenti a carico dello Stato italiano nel 2020

Nel corso dell'anno 2020, lo Stato italiano ha dovuto affrontare in campo sanitario una serie di procedimenti avviati in anni precedenti oppure introdotti nel corso di questo anno.

I settori nei quali il contenzioso si è sviluppato con esiti variabili sono i seguenti: meccanismi di adeguamento salariale per gli indennizzi collegati a incidenti da emotrasfusioni o vaccinazioni obbligatorie (legge 210/1992); danni biologici e relazionali connessi a fenomeni di inquinamento urbano cagionato da emissioni nocive rilasciate da siti industriali di imprese operanti nel ramo siderurgico; danni biologici, ambientali, relazionali e patrimoniali collegati a siti interrati o fenomeni di roghi tossici emersi in zone campane della Terra dei Fuochi.

I singoli procedimenti istruiti dalla Corte Europea vengono in questa sede illustrati nel contesto fattuale, nelle circostanze giuridiche e negli sviluppi processuali dei singoli ricorsi.

RICORSI ALLA CEDU: 5376/11 M.C. e 162 c/Italia e 16 Ricorsi riservati

Rivalutazione dell'Indennità Integrativa Speciale connessa a Indennizzi attribuiti dalla legge n. 210/1992 a soggetti colpiti da infezioni virali contratte per emotrasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti



<i>Numero di Ruolo nella cancelleria della Corte</i>	<i>Parti agenti c/Italia</i>	<i>Iscrizioni Anagrafiche</i>
5376/11	M.C. e 162	(Iscrizioni prevalenti nel Triveneto)
<i>Numeri di iscrizione a ruolo dei ricorsi connessi</i>	<i>Parti agenti c/Italia</i>	<i>Iscrizioni Anagrafiche</i>
70604/10	PICCI + 136	(Iscrizioni in Sardegna)
71446/10	ARENA + 11	(Iscrizioni in Toscana)
726/08	CORONELLA + 234	(Iscrizioni in Campania)
72994/10	G.M. + 173	
72673/10	VASSALLO + 55	(Iscrizioni miste tra Liguria, Marche e Campania)
4282/11	LOZZI + 99	(Iscrizioni in Puglia)

4694/11	BERARDI	(Iscrizione unica in Puglia)
5546/11	CHERUBINI + 59	(Iscrizioni in Emilia-Romagna)
12192/11	DI SOMMA	(Iscrizione unica in Campania)
13132/11	CASTALDI + 9	(Iscrizioni in Molise)
16938/11	IACONA + 7	(Iscrizioni in Sicilia)
19210/11	ATZORI + 90	(Iscrizioni miste tra Emilia-Romagna, Veneto, Lazio, Molise, Puglia e Calabria)
72628/10	CIOMMEI	(Iscrizione unica nel Lazio)
72969/10	AMBROSO	
4896/11	MAGRINI	
19275/16	BURZO + 50	(Iscrizioni in Campania)

Contesto: i Ricorsi collegati al giudizio principale, n. 5376/11, costituiscono **procedimenti** attivati in diverse zone d'Italia da svariati gruppi di cittadini che lamentavano la mancata corresponsione della indennità integrativa speciale accessoria all'indennizzo previsto dalla legge 210/1992, attribuito a vittime di emotrasfusioni di plasma infetto o di danni da vaccinazioni obbligatorie. Tali ricorsi risalgono a vicende di denegata rivalutazione di prestazioni riconosciute a persone fisiche che negli Anni '80 del 1900 avevano contratto infezioni virali in seguito ad emotrasfusioni o somministrazione di emoderivati infetti. In un ampio lasso di tempo, la Corte venne investita da circa 50 ricorsi per un totale di quasi un migliaio di ricorrenti (tra diretti interessati e familiari di persone decedute). In un frangente del genere il Collegio sin dal 2011, istruendo il ricorso **n. 5376/11 M.C. e altri/Italia**, stabilì l'adozione della *procedura di sentenza-pilota*, con lo scopo di stimolare lo Stato ad adottare soluzioni sistemiche per un problema strutturale e complesso. In questo caso il giudice internazionale aveva deciso che, nelle more dell'adozione delle misure necessarie, l'esame dei giudizi affini al Ricorso principale venisse sospeso per un anno a partire dalla data in cui la sentenza del 3 settembre 2013 diveniva definitiva. Con tale provvedimento la Corte impose allo Stato la stesura di un Piano d'azione comprensivo degli impegni di pagamento della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale in favore dei soggetti titolari dell'indennizzo previsto dalla legge 210/1992 e si riservò la questione di un possibile regolamento amichevole che archiviasse il ricorso aperto e le azioni collegate. Il Piano d'azione elaborato dalle autorità statali prevedeva due livelli di stanziamenti: pagamenti a livello statale e pagamenti a livello regionale. Le Camere vararono così la Legge di Stabilità n. 190/2014 (art. 1¹⁸⁶) disciplinante un piano di copertura dei pagamenti imputabili alle Regioni debtrici (da assolvere nel quadriennio 2015-2018). L'attivato strumento del piano d'azione venne positivamente accolto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, organo di indirizzo per l'attuazione delle sentenze della Corte Europea; il Comitato prese atto dell'avvenuto stanziamento delle risorse pubbliche destinate a saldare, su scala regionale, gli arretrati della rivalutazione dell'indennizzo sino alla data del 31 dicembre 2011 e a rimborsare le regioni per gli anticipi effettuati per il triennio 2012-2014, in carenza di trasferimento di risorse statali. A partire dal varo della legge di stabilità e del correlato piano d'azione, ogni

Regione si è mobilitata, in diversi momenti, per completare le procedure di pagamento, al lordo delle rivalutazioni della componente accessoria di indennizzo.

Tra il mese di marzo e di aprile 2015, la Corte riaprì la questione del negoziato amichevole sul Ricorso 5376/11 promuovendo una proposta di conciliazione tra le parti del giudizio: lo Stato convenuto, al pari dei privati agenti in giudizio, veniva chiamato ad aderire ad una proposta transattiva che coprisse tali voci pecuniarie: *danno morale – danno materiale e spese di giudizio*. L'opzione del “regolamento amichevole” apriva così la via a una conclusione del monitoraggio dell'esecuzione della “sentenza-pilota” ad opera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. In una fase intermedia, la Rappresentanza d'Italia aveva chiesto ed ottenuto dalla Corte Europea una modifica dello schema negoziale, che tenesse conto del completato soddisfacimento delle voci di danno materiale, presenti nella prima versione del regolamento, e che quindi si limitasse alle sole voci di danno morale e di spese processuali.

Nel mese di maggio del 2016, la Corte Europea, adottando una “**decisione di radiazione**” del Ricorso pendente (definitiva nel mese di luglio successivo), convalidò l'accordo tra le parti comprendenti le distinti poste, a copertura di ogni danno morale e di ogni altro onere fiscale addebitabile allo Stato: il provvedimento della Corte assegnava un termine trimestrale per l'esecuzione delle decisioni e apriva uno spiraglio per la chiusura del contenzioso relativo ai numerosi casi affini aperti.

Da allora, sino all'anno appena decorso, risulta un'azione di monitoraggio condotta dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per verificare lo stato dei pagamenti effettivi **compresi nel Piano d'azione statale e in particolare** uno sforzo costante del Ministero della Salute, **intermediato anche dall'Ufficio**, per coordinare la richiesta di notizie aggiornate sui pagamenti imputabili alle Regioni in base alle dotazioni finanziarie quadriennali (esercizi finanziari 2015-2016-2017 e 2018) attribuite dalla legge di Stabilità del 2014 (art. 1¹⁸⁶ della legge 190/2014). Alla fine dell'anno 2016, risultava la completa copertura degli arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale per tutti i danneggiati in vita (circa 9000 posizioni), con applicazione del termine di prescrizione decennale.

Dal mese di settembre 2018, si è sviluppato invece un negoziato tra la Rappresentanza d'Italia e gli organi statali competenti (Presidenza del Consiglio - Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ministero della Salute) per arrivare alla chiusura in sede esecutiva del ricorso 5376/11 presso il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: le autorità internazionali avevano espresso ottimismo sui pagamenti per le rivalutazioni dell'indennità integrativa speciale maturate tra il 2012 e il 2014 e sui pagamenti degli arretrati dell'indennità maturati alla fine del 2011.

Da allora, ossia nel corso delle vicende più recenti riconducibili al 2020, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nel monitorare l'implementazione delle prescrizioni del Piano d'Azione governativo, ha preso atto degli sforzi intrapresi per l'assolvimento degli obblighi di pagamento degli arretrati dell'indennità integrativa speciale sino alla fine del 2014, imputabili allo Stato; nel contempo è stato apprezzato il completamento, alla fine del 2018, delle procedure di pagamento degli arretrati imputabili alle Regioni, secondo la roadmap indicata dal nostro Paese, ancorata al varo della Legge di Bilancio 2015.

Purtuttavia il Comitato dei Ministri si è riservato nell'ultimo anno il compito di completare il monitoraggio dei pagamenti più recenti dell'indennità integrativa speciale, imputabili alle Regioni; nell'ambito di questa complessa e perdurante azione di monitoraggio coordinata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa gli uffici competenti del Ministero della Salute sono già impegnati nella complessa attività di aggiornamento delle tabelle dei debiti correnti accertati.

In questa sede, tuttavia, occorre evidenziare taluni importanti sviluppi a livello processuale, connessi alla vicenda dell'esecuzione del Ricorso n. 5376-11 M.C. c./Italia, giacché durante l'anno appena decorso la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha statuito la riapertura dei fascicoli connessi ad una pluralità di procedimenti, attivati tra il 2010 e il 2018, ma congelati nell'istruttoria dei giudici di Strasburgo all'epoca della pronuncia della sentenza-pilota emessa nel 2013; si tratta di numerosi procedimenti nei quali diversi gruppi di cittadini si dolevano (e si dolgono) della mancata assegnazione delle proprie spettanze connesse all'indennizzo previsto dalla legge 210/1992.

Lo scenario fattuale è il medesimo, ma i ricorrenti dei procedimenti riservati (circa 1500 nei 68 ricorsi pendenti) hanno utilizzato un ancoraggio alla sentenza-pilota della Corte del 2013, allo scopo di far valere analoghe doglianze mosse a suo tempo nell'ambito del Ricorso n. 5376/11 c./Italia.

I procedimenti pendenti sono connessi a una sentenza-pilota pronunciata dalla Corte nel mese di settembre 2013 su vicende affini di natura sostanziale ed erano stati sospesi nella trattazione in forza della decisione emessa.

I ricorrenti affermavano nelle loro doglianze di non aver percepito i pagamenti dovuti e dichiaravano di versare in una delle condizioni stabilite nella **sentenza pilota emessa dal Collegio della Corte europea il 3 settembre 2013**⁵.

Quindi, a seguito della sentenza-pilota del 2013, alla luce dei ricorsi riservati in esame la Corte Europea ha deciso di riaprire l'istruttoria dei fascicoli giacenti, operando secondo la procedura ordinaria che prevede, in prima battuta, la fattibilità di un regolamento amichevole tra le parti in causa e, in caso di impossibilità acclarata, la continuazione dell'istruttoria sino a emissione della sentenza.

Di qui allora emerge la decisione del Collegio di comunicare allo Stato italiano i ricorsi in esame (già riservati) ed avviare la possibile esecuzione di una conciliazione amichevole.

L'ufficio che segue tale contenzioso si è così adoperato per agevolare la trattazione di tali procedimenti procedendo alla comunicazione di questi nuovi ricorsi in favore della Direzione Generale competente e favorendo la conoscenza di questi nuovi sviluppi processuali, al duplice scopo di formulare risposte ai quesiti posti dalla Corte Europea e agevolare una soluzione stragiudiziale ai ricorsi pendenti.

Peraltro, dai recenti sviluppi intervenuti al riguardo, risulta agli atti come i competenti Uffici del Ministero della Salute si siano espressi in termini negativi sull'eventualità di un regolamento amichevole dei ricorsi pendenti, in quanto i reclami possono considerarsi risolti ai sensi di quanto disposto dall'art. 37 par. 1b della Convenzione sulla tutela dei diritti umani del 1950. Tale disposizione legittima la Corte Europea a radiare una causa dal ruolo ogni volta che le circostanze consentano di concludere che la controversia sia risolta; nel caso che qui interessa, i ricorsi vanno ricondotti alle misure generali di esecuzione della sentenza pilota della Corte del 2013, di talché il

-
1. ⁵ Ricorrenti che hanno ottenuto la rivalutazione dell'I.I.S. in questione in applicazione di una decisione interna definitiva (ma che hanno perso il beneficio a seguito del varo del d.l. 31/05/2010);
 2. Ricorrenti che hanno ottenuto una decisione interna definitiva con la quale veniva riconosciuto il loro diritto alla rivalutazione in causa, ma che non è stata eseguita;
 3. Ricorrenti per i quali la procedura avviata al fine di ottenere la rivalutazione è tuttora pendente;
 4. Ricorrenti che hanno presentato un ricorso al fine di ottenere l'indennizzo in causa compresa la rivalutazione dell'I.I.S. e che sono state destinatarie di una decisione interna definitiva che riconosceva loro l'indennizzo, ma non la rivalutazione, emessa prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010; ricorrenti non interponenti appello;
 5. Ricorrenti che non hanno mai ottenuto la rivalutazione in causa e che non hanno presentato ricorsi per ottenerla.



Contesto fattuale: genesi dei ricorsi alla Corte Europea.

L'impianto ILVA di Taranto è un grande polo siderurgico, fondato nel 1965, destinato a produrre acciaio per i mercati interni ed esteri insieme ad una serie di stabilimenti di proprietà pubblica (situati a Genova Cornigliano e a Bagnoli). L'impianto ha una storia centenaria in quanto l'azienda originaria sorse nel 1905, per iniziativa di diversi soggetti industriali del Nord e del Centro-Italia, i quali costituirono a Genova la **società anonima**⁷ **ILVA** destinata nei piani originari a supportare la realizzazione del polo siderurgico di Bagnoli, nell'ambito dei progetti di sviluppo industriale dell'area partenopea. Nel 1934 lo Stato italiano ne acquisì il controllo attraverso l'Istituto Ricostruzione Industriale (IRI) insieme ad altri noti siti produttivi. A fine anni ottanta, con la crisi del mercato dell'acciaio, e dopo molte traversie economico-finanziarie - culminate nel 1983 nella liquidazione volontaria e nella conseguente cessione alla FINSIDER della partecipazione IRI nella Nuova Italsider, l'Italsider è rinata, con la costituzione del consorzio COGEA (Consorzio Genovese Acciaio), come *Nuova Italsider Acciaierie di Cornigliano*; la società venne rilevata, con l'originario nome di ILVA, dal gruppo siderurgico Riva, fondato nel 1954, divenuto in tal modo un player strategico in grado di garantire un volume globale produttivo superiore a 17 milioni di tonnellate, a

⁶ Il sito di Taranto, compreso all'interno dell'area dichiarata ad "elevato rischio di crisi ambientale", interessa una vasta area pianeggiante, prospiciente il golfo di Taranto, ove gli insediamenti industriali presenti influenzano pesantemente il quadro socioeconomico, ambientale e paesaggistico.

L'area perimetrata comprende:

- Un polo industriale di rilevanti dimensioni, con grandi insediamenti produttivi, e differenti tipologie di aree;
- Lo specchio di mare antistante l'area industriale comprensiva dell'area portuale (Mar Grande);
- Alcune discariche;
- Lo specchio marino rappresentato dal Mar Piccolo;
- La Salina Grande;
- Cave dismesse.

⁷ Forma giuridica evoluta di società commerciale anteriore al Codice Civile del 1942: persona giuridica con proprio patrimonio sociale che risponde dei debiti assunti dall'ente, non aggredibile da creditori personali dei soci.

cui si associavano le possibilità generate dal mercato dell'indotto che, alla data del 2005, contava la presenza nella sola area pugliese di 188 imprese, con un fatturato globale di 310 milioni di euro.

La questione legata all'inquinamento ambientale e ai danni correlati alla salute⁸ è stata per diversi anni al centro di campagne condotte da comitati cittadini e da ambientalisti, sfociate nell'estate del 2012 in un'inchiesta penale promossa dalla Procura della Repubblica di Taranto, che costituì lo snodo per inglobare nel fascicolo istruttorio, tra l'altro, una serie di atti tecnici (perizie e studi scientifici) che raccoglievano le denunce accumulate negli anni ed elaboravano i **dati chimici ed epidemiologici** sull'inquinamento e sui suoi effetti registrati nell'impianto dell'ILVA.

Da allora, la vicenda del sito produttivo si svolge in un percorso articolato nel quale si intrecciano azioni dei vari poteri dello Stato e l'intervento del giudice internazionale.

Il primo snodo è l'intervento della Procura della Repubblica di Taranto che adotta nel 2012 misure cautelari tra cui il provvedimento di **sequestro, senza facoltà d'uso**, degli impianti produttivi nell'area a caldo: il procedimento penale aperto individuava reati di *disastro colposo e doloso, avvelenamento di sostanze alimentari, omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, danneggiamento aggravato di beni pubblici, getto e sversamento di sostanze pericolose e inquinamento atmosferico*. Dal momento che l'impianto tarantino ricopriva un ruolo fondamentale per l'economia italiana, lo Stato cercò di tutelare la produzione dell'azienda, cruciale nel comparto siderurgico, varando una serie di provvedimenti d'urgenza che consentissero la prosecuzione dell'attività produttiva e la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Nel 2015 la società viene sottoposta a regime di amministrazione straordinaria con una legge ad hoc che affidava la vigilanza a una struttura commissariale pubblica, diretta emanazione dello Stato.

Nel gennaio 2016 viene pubblicato il bando per la cessione dell'impianto Ilva, in ragione delle vicende giudiziarie che nel frattempo precisavano fatti e responsabilità individuali.

Nel mese di giugno 2017 la multinazionale franco-indiana ARCELOR MITTAL si aggiudica la gara pubblica per assumere il controllo parziale dell'acciaieria (stipulando un contratto di affitto aziendale con patto di riacquisto finale), assumendo precisi impegni su tenuta dei livelli occupazionali e su impatto ambientale dello stabilimento di Taranto. Nel mese di luglio 2018 il governo in carica chiede all'ANAC di indagare sulle regolarità della procedura di gara mentre successivamente si apre una controversia sull'efficacia di un'esimente penale atta a esonerare i gestori dell'impianto da qualsiasi responsabilità giudiziaria civile e penale sulle attività future di tutela ambientale; in un quadro fluido, gli sviluppi recenti vedono, da un lato, il gruppo estero rescindere gli accordi presi e, dall'altro, l'autorità giudiziaria accendere i riflettori sulla gara di aggiudicazione dell'impianto tarantino.

Circostanze giuridiche.

In un quadro storico che affonda le radici nell'evoluzione del sito ILVA e si ripercuote sulla cronaca recente, emerge allora una serie di contestazioni mosse da gruppi di cittadini, residenti nel Comune di Taranto e nelle aree limitrofe (Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte, tra gli altri), avanzate presso la Corte Europea dei diritti

⁸ Casi di affezioni e di morti attribuibili in particolare alla presenza di 70 ettari di parchi minerali generatori di polveri che fungono da veicolanti dei gas nocivi, degli impianti di cokeria-raffinazione che emettono soprattutto il benzopirene ed il camino E312 dell'impianto di agglomerazione per quanto riguarda l'inquinamento da diossina, oltre ad altri manufatti dell'impianto tarantino.

dell'uomo. La comprensione del punto di vista della comunità locale si inquadra in una cornice complessa costituita da una trama di azioni pubbliche e private oggetto di censura presso il giudice internazionale.

Diviene fondamentale una ricostruzione sommaria dei ricorsi in esame: il quadro fattuale e giuridico che ne deriva dà le chiavi di lettura delle ragioni dei privati ricorrenti. I ricorsi vengono introdotti nel torno di anni tra il 2013 e il 2015: essi sono il nr. 54414/13 (*F. CORDELLA e altri 51 agenti/c. Italia*) e il nr. 54264/15 (*L.A. MELLE e altri 128 agenti/ c. Italia*). L'argomentazione esibita dai ricorrenti si fonda su una mole di dossier scientifici: una serie di documenti risalenti almeno al 1997 ricostruisce l'impatto delle emissioni rilasciate dalla fabbrica sull'ambiente e sulla salute delle comunità locali. Il Centro Europeo dell'O.M.S. focalizza da quell'anno e sino al 2002 una crescita del tasso di mortalità maschile per tumori superiore del **10,6%** rispetto alla media regionale, al pari dei tassi di decesso nelle donne. L'accrescersi delle conoscenze tecniche (attraverso studi condotti dall'I.S.S. e dall'A.R.P.A. della Regione Puglia) mette in luce un legame causale tra fatti di esposizione ambientale a sostanze cancerogene e l'insorgenza di tumori alle vie respiratorie e di patologie circolatorie, evidenziando il maggior numero di ricoveri e di decessi nella zona di Taranto rispetto alla media regionale.

A tale evidenza scientifica si affianca l'attività amministrativa condotta dalle autorità locali allo scopo di monitorare i livelli inquinanti nella zona censita "ad alto rischio ambientale" su deliberazione del Governo nel 1990. Agli inizi del nuovo millennio l'impresa e gli enti locali stipulano *atti di intesa* tendenti a implementare misure di contenimento ambientale e contenere il rilascio di inquinanti. Oltre a ciò, l'A.R.P.A. della Regione Puglia impone dal 2008 prime misure di divieto di pascoli e di abbattimento di capi di bestiame in un raggio di 20 km dal sito inquinato.

Una svolta in tale scenario è segnata dal Ministero dell'Ambiente che nel 2011 emette una prima Autorizzazione Integrata Ambientale – AIA, poi rivista, che imponeva al gestore privato misure operative di controllo dell'inquinamento e report periodici sulle attività effettuate.

Tuttavia, dal 2012 il Governo italiano adotta una serie di *atti legislativi*, che consentono alla società privata di continuare l'attività industriale, ma che vengono censurati dalla Corte Costituzionale nel 2018 con una sentenza di illegittimità del D.L. 92/2015, affermando uno sbilanciamento della misura normativa verso ragioni di tutela occupazionale rispetto al diritto alla salute e alla vita.

In un quadro così complesso, gruppi di cittadini residenti nei Comuni del Tarantino assumono l'iniziativa di adire la Corte Europea tra il 2013 e il 2015 con i ricorsi in parola: le doglianze riguardano la protezione del diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente, il difetto di conoscenza dei rischi occorsi e la violazione del diritto all'accesso a un rimedio effettivo di tutela processuale.

Investita la Corte Europea, il 24 gennaio 2019 il collegio in Prima Sezione pronuncia una sentenza, il cui impianto si può scomporre su più piani: *analisi delle eccezioni preliminari del Governo italiano e decisioni di merito*.

Le eccezioni preliminari del Governo convenuto sono: - qualità di vittima dei ricorrenti (eccezione parzialmente accolta per persone non risiedenti nel territorio definito con misure del Governo “ad alto rischio ambientale”); - mancato completamento della tutela giudiziale interna (eccezione respinta per l’assenza nel sistema italiano di qualsiasi rimedio penale, civile o amministrativo teso al risanamento del territorio compromesso); - mancato rispetto del termine di 6 mesi per l’avvio dei ricorsi (eccezione rigettata per la sussistenza di una situazione di inquinamento ambientale permanente che sospende il decorso del termine semestrale per l’avvio dell’azione); - assenza di un pregiudizio importante (eccezione respinta a causa della natura delle doglianze contestate e della documentazione scientifica attestante l’impatto dell’inquinamento dell’ILVA sull’ambiente e sulla salute individuale delle persone risiedenti nel territorio compromesso).

Le statuizioni di merito possono così scomporsi: acquisendo le richieste di parte (deduzione di una lesione del diritto alla vita, di una lesione della vita privata e familiare e di una tutela processuale interna), il collegio della I Sezione afferma in sintesi tali aspetti: **assorbimento** della lesione del diritto alla vita nella violazione della vita privata e familiare; **accertamento** di una violazione del benessere individuale a partire da un pregiudizio ambientale idoneo a incidere sul godimento del domicilio e della sfera privata. In questo caso, la sentenza appura la violazione di un obbligo positivo dello Stato di adottare misure precauzionali per fronteggiare i rischi legati all’attività industriale: gli sforzi intrapresi dai poteri pubblici per risanare i siti inquinati, attesa la loro inefficacia, si sono tradotti in una omissione di tutela della vita privata e familiare. Oltre a ciò, la patente impossibilità di ottenere un’efficace tutela giudiziaria configura una violazione del diritto a un ricorso effettivo, che garantisca un accertamento processuale del diritto sostanziale leso. Infine, a fronte della richiesta di risarcimento per danni morali, la Corte Europea ha ritenuto che le infrazioni accertate realizzino una soddisfazione sufficiente per i danni morali subiti dai richiedenti liquidando solo il rimborso delle spese processuali per un ammontare di 5000 euro.

Qui si innesta l’azione che l’Ufficio ha svolto in raccordo con strutture competenti del Ministero della Salute per collaborare nella ricerca di fatti ed elementi giuridici che potessero supportare l’operato difensivo dell’Avvocatura dello Stato che tutela il nostro Paese presso la Corte internazionale.

Nel mese di marzo del 2019, l’Ufficio ha partecipato a una riunione di coordinamento presieduta dall’Avvocatura Generale dello Stato, nel corso della quale i diversi rappresentanti intervenuti (MATTM – MISE – MGIUSTIZIA – MINSALUTE) hanno fatto il punto sull’opportunità o meno di avvalersi dello strumento del “rinvio” (previsto dalla Convenzione del Consiglio d’Europa del 1950) per impugnare la decisione della Corte e impegnare un Collegio allargato – la Grande Camera, per un riesame della vicenda in punto di legittimità. Nel dibattito occorso, i partecipanti hanno concordato sulla linea (fatta successivamente propria dall’Avvocatura dello Stato) di rinunciare all’utilizzo di questa opzione, in ragione di alcuni indiscutibili punti fermi stabiliti dalla Corte Europea con la sentenza del 24/01/2019 e del fatto di mantenere una coerenza di fondo tra alcune scelte processuali maturate nel sistema italiano (costituzione di parte civile dello Stato in procedimenti penali radicati per reati di disastro sanitario e ambientale addebitabili a impianti petroliferi ed energetici – Raffineria Milazzo nel

Messinese e Centrale Tirreno Power nel Savonese) e le strategie difensive da supportare presso la Corte Europea.

Risulta agli atti dell'Ufficio come per converso i ricorrenti avessero proposto, dopo la sentenza della Corte, lo strumento del **“rinvio alla Grande Camera”** per sollevare tre motivi di contestazione: mancato autonomo esame della censura relativa alla violazione del diritto alla vita; mancata indicazione di misure generali volte a porre termine alle violazioni accertate; rigetto della domanda di indennizzo pecuniario per il danno morale patito. L'istanza di rinvio venne però preliminarmente rigettata da un collegio ristretto di cinque giudici i quali hanno ritenuto non fondati i motivi sollevati. Questo meccanismo ha allora consentito alla sentenza della Corte di divenire definitiva dal **24 giugno 2019** e quindi suscettibile di esecuzione da parte dello Stato italiano.

Azioni Amministrative di follow-up.

A partire dal consolidamento della sentenza della Corte Europea, l'Ufficio ha cercato di veicolare e di acquisire elementi informativi sugli sviluppi successivi e cioè la messa in opera di un Piano organico riferito allo Stato italiano comprensivo di misure individuali e generali atte a porre in esecuzione la sentenza della Corte europea e consentire al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa la risoluzione positiva dei giudizi pendenti. Diverse Amministrazioni dello Stato partecipano a tale esercizio, che implementa le misure necessarie ad allineare il nostro Paese alle statuizioni della Corte europea e che contribuisce altresì a scongiurare un aggravamento della procedura presso il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa alla luce di osservazioni recenti mosse dai legali delle controparti, tendenti ad affermare un aggravamento della situazione sanitaria ed ambientale nella comunità locale tarantina.

In questa fase, che corrisponde alla fine dell'anno 2019, le strutture amministrative del Ministero della Salute sono coinvolte su un duplice piano: partecipazione ai lavori dell'Osservatorio Epidemiologico quale organo di supporto della Cabina di regia inter-istituzionale istituita il 23 maggio 2019 su iniziativa del Governo italiano; codirezione delle attività del Gruppo di lavoro 3 (“Taranto sana, sicura e sociale”) istituito sulla base del Contratto istituzionale di Sviluppo per l'area di Taranto, siglato nel 2015 dagli organi competenti statali e territoriali, in base al D.L. 5/1/2015, convertito nella Legge di conversione 4/3/2015, n. 20. In particolare, si evidenziano alcune iniziative coordinate dal Ministero della Salute che, in raccordo con la ASL di Taranto, l'Agenzia regionale pugliese dei servizi sanitari, l'ARPA regionale, il Commissario alla bonifica di Taranto, il Ministero dell'Ambiente e l'ISPRA, ha creato task-force tematiche preposte a studiare, entro certi limiti di tempo (tra i 2 mesi e i 12 mesi), gli aspetti sanitari e ambientali per la bonifica e la riconversione socio-economica dell'area territoriale in cui insiste il complesso industriale dell'ILVA e la progettazione di una piattaforma dedicata che costituisca il fulcro di ogni valutazione e modello riferibili ai diversi gruppi di ricerca e istituzioni competenti.

Tale multiforme attività si affianca peraltro alla partecipazione del Ministero della Salute alle attività dell'Osservatorio ambientale (sì da cogliere in modo precoce eventuali problematiche sanitarie) e al processo di revisione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, per l'esigenza di rivalutare l'impatto sanitario dell'inquinamento causato dagli impianti industriali del sito ILVA di Taranto.

Va peraltro sottolineato il fatto che gli organi tecnici del Ministero della Salute sono tuttora impegnati nella finalizzazione e nell'approvazione del Decreto interministeriale sulla revisione della VDS – Valutazione del Danno Sanitario, ossia l'aggiornamento dei criteri di determinazione del danno in base all'evoluzione delle conoscenze relative al rischio sanitario associato all'esposizione ad emissioni industriali.

Si tratta nel caso di specie di un nuovo strumento normativo con cui il Ministero dell'Ambiente e il Ministero della Salute, a modifica di precedente Decreto del 24 aprile 2013, sono chiamati a predisporre di concerto nuove regole per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) per tutti gli stabilimenti dichiarati di interesse strategico nazionale, incluso il sito dell'ex-ILVA di Taranto. Da tale fonte regolatoria secondaria, discende poi il rapporto operativo, istituzionalmente affidato all'ARPA Puglia, all'ASL di Taranto e all'Azienda regionale strategica per la Salute e il Sociale (AReSS), destinato ad aggiornare l'ultima versione pubblicata risalente al 2018.

A questo proposito, durante l'anno appena decorso, si sono registrati notevoli sviluppi riguardanti l'esecuzione della sentenza pronunciata dalla Corte Europea agli inizi del 2019.

Difatti i rappresentanti delle parti ricorrenti nel mese di marzo 2020 (come risulta agli atti dell'Ufficio) hanno sollevato presso il giudice alcuni fatti nuovi riguardanti l'estensione dell'inquinamento ambientale indotto dall'acciaieria tarantina, che avrebbe toccato non solo i quartieri limitrofi al sito ma altre zone urbane nel raggio di 20 km. Dalle nuove deduzioni probatorie la difesa dei ricorrenti inferisce la reiterata violazione potenziale dell'art. 8 della Convenzione sulla tutela dei diritti umani in tali termini: le Autorità competenti degli Stati membri sono chiamate a garantire la protezione effettiva delle persone la cui vita può essere messa a repentaglio dai rischi legati alle attività industriali. Quindi alla luce della sentenza della Corte e dei fatti nuovi sopravvenuti, la difesa dei privati ha evidenziato anche nella sede giudiziaria oltretutto in quella politica (il Comitato dei Ministri) l'importanza di un impegno politico alle più alte sfere affinché l'attività produttiva dell'acciaieria non metta più in pericolo la salute pubblica e l'ambiente.

Di qui sorge l'impulso impresso dal Comitato dei Ministri del Consiglio nella seduta del 5 marzo 2020 di rendere pienamente operativo il Piano di risanamento e bonifica che include le misure e le azioni necessarie per garantire queste istanze fondamentali.

Di qui per le competenti Autorità nazionali sorgono precisi impegni, rimarcati in quella sede, di fornire informazioni aggiornate sullo stato di avanzamento del piano ambientale e sui dispositivi di sorveglianza connessi. Questa attività informativa dovrebbe essere garantita dallo Stato italiano al di là della questione legata alla proprietà del sito industriale, garantendo a questo fine notizie aggiornate sugli esiti dell'azione di implementazione del piano e sulle tempistiche delle misure ulteriori da adottare.

In quella circostanza temporale l'Ufficio ha supportato le richieste della Rappresentanza italiana e dell'Avvocatura Generale dello Stato per stimolare gli organi tecnici (statali e regionali) a dare riscontri a questa richiesta delle parti private.

I fatti nuovi, relativi alla situazione dell'area dell'ex-sito dell'ILVA, emersi dopo la sentenza della Corte Europea del 2019 sono i seguenti:

- 21/02/2020: missiva del Comune di Taranto al Governo italiano (che richiede un trasferimento urgente di risorse per fronteggiare la situazione di crisi ambientale e occupazionale nel sito dell'ex-ILVA);
- 21/02/2020: segnalazione di sfioramento dei valori soglia per l'inquinante ossido di zolfo (SO²) nelle centraline di rilevamento dei comuni limitrofi all'impianto industriale;
- 23 e 24/02/2020: missive del Comune di Taranto al MATTM su tali sfioramenti dei valori soglia rilevati, confermati dall'ARPA Puglia;
- 27/02/2020: ordinanza urgente del Comune di Taranto per la sospensione urgente delle attività industriali del gestore del sito;
- 22 marzo – 13 aprile 2020: blocco governativo delle attività non essenziali del sito produttivo, ma continuazione delle attività industriali a ciclo continuo; segnalazione di un rischio pandemico aggravato da Covid-19 collegato al piano occupazionale del nuovo Gestore del sito;
- 27/03/2020- 30/03/2020: duplice impugnativa al T.A.R. della Regione Puglia dell'ordinanza del Comune di Taranto da parte del gestore del sito e della struttura commissariale dello Stato;
- 24 aprile 2020: il T.A.R. sospende l'efficacia dell'ordinanza comunale e impone al MATTM il deposito di documentazione sulla revisione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale. È importante questo passaggio in quanto il giudice speciale ha imposto al dicastero competente una serie di aggiornamenti sull'istruttoria dell'A.I.A., avviata nel 2019, alla cui base vi dovrebbe essere, nell'ottica giudiziaria, una Valutazione del Danno Sanitario, supportata da un'adeguata metodologia di calcolo, in ottemperanza al principio di precauzione. Di qui si deduce l'importanza del procedimento di formazione del nuovo Decreto Interministeriale al quale sono chiamati sia il Ministero della Salute che il Ministero dell'Ambiente, al fine di rivedere il precedente meccanismo regolatorio risalente al 2013. Da questa attività delicata e complessa discenderanno i conseguenti adempimenti operativi posti a carico dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, che sarà chiamata a coordinare (con l'ASL di Taranto e l'ARPA) il nuovo esercizio di Valutazione del danno sanitario in base alle nuove evidenze scientifiche del rischio associato all'esposizione ad emissioni industriali, anche imputabili all'impianto dell'ex-ILVA di Taranto.

A completamento di questa sommaria analisi dei ricorsi ILVA, si riportano qui alcuni aspetti analizzati dall'A.R.P.A. della Regione Puglia, nel contesto delle richieste formulate per l'esecuzione del Piano ambientale, trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e acquisiti dall'Ufficio.

In particolare, si dà qui conto di alcuni profili tecnici sul monitoraggio degli inquinanti industriali emessi dai reparti critici dell'ex-sito dell'ILVA. Gli elementi più interessanti che emergono sono i seguenti:

- ✓ *sostanziale stabilità dei limiti di qualità dell'aria (inquinanti gassosi e polveri sottili) nelle zone adiacenti al sito dell'ex-ILVA, come risulta da un monitoraggio continuo delegato dal Comune di Taranto all'ARPA regionale*

- tra il mese di aprile e il mese di novembre 2019, ma con un'eccezione critica proprio nel mese di dicembre 2019 riferita all'inquinante benzene;*
- ✓ *segnalazione ed analisi di due eventi straordinari occorsi nelle zone limitrofe al sito industriale alla fine del mese di febbraio 2020 (20 e 21 del mese) e agli inizi del mese di luglio (4 del mese), con rilascio di inquinanti gassosi dall'area a caldo dello stabilimento e fenomeno di dispersione di particelle grossolane, con incidenza della quota di PM¹⁰ – particolato fine. Sono state condotte visite ispettive nei punti critici dai quali sono emersi fattori causali di origine diversa (operazioni industriali nel sito, fenomeni emissivi concomitanti) che hanno condotto ad accertamenti di violazioni amministrative a carico del gestore del sito e a indicazioni operative per assicurare la prevenzione di simili accadimenti nel futuro;*
 - ✓ *segnalazione ed analisi della qualità dell'aria durante i mesi di applicazione del "lockdown", dovuto al contenimento della pandemia da Covid-19: in questo caso il monitoraggio dell'ARPA ha rilevato dati altalenanti, ossia di netto calo delle emissioni di biossido di azoto ma di sostanziale tenuta dei livelli di concentrazione delle polveri sottili e del benzene, che nell'area tarantina sono associati a diverse fonti emissive, di natura sia domestica che industriale e a fenomeni di origine meteorologica;*
 - ✓ *quanto alla **Valutazione del Danno Sanitario**, l'ARPA regionale ha coordinato un tavolo regionale con gli altri soggetti interessati (ASL di Taranto e AreSS) in vista della revisione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata a suo tempo dal MATTM, riferita al 2012. Da tale iniziativa è scaturito un Rapporto Preliminare di Valutazione del Danno Sanitario, che tuttavia non completa i lavori del tavolo regionale, dipendenti dal quadro completo degli inquinanti richiesto al Gestore del sito e tuttora pendente.*

RICORSI DI CAPRIO E ALTRI 3 (39742/14 C./ITALIA)
RICORSO CANNAVACCIUOLO E ALTRI 13 (51467/14 C./ITALIA)
AFFINITO E ALTRI 13 (74208/14 C./ITALIA)
PROVENZANO 21215/15 C. ITALIA

I ricorsi in esame riguardano danni sanitari ed ambientali provocati da illeciti smaltimenti di rifiuti dovuti a condotte illecite rilevate sin dagli anni '90 nel zona denominata "**Terra dei Fuochi**", territorio posto a cavallo tra le province di Napoli e di Caserta.

Con l'appellativo "Terra dei Fuochi" ci si riferisce a quel territorio, compreso tra la provincia di Napoli e l'area sud-occidentale della provincia di Caserta, interessato dal fenomeno delle discariche abusive e/o dell'abbandono incontrollato di rifiuti urbani e speciali, associato, spesso, alla combustione degli stessi. I roghi dei rifiuti, hanno destato una tale preoccupazione nelle popolazioni locali, a causa dei fumi che si sprigionano e delle sostanze inquinanti che possono riversarsi sui terreni agricoli, da indurre il

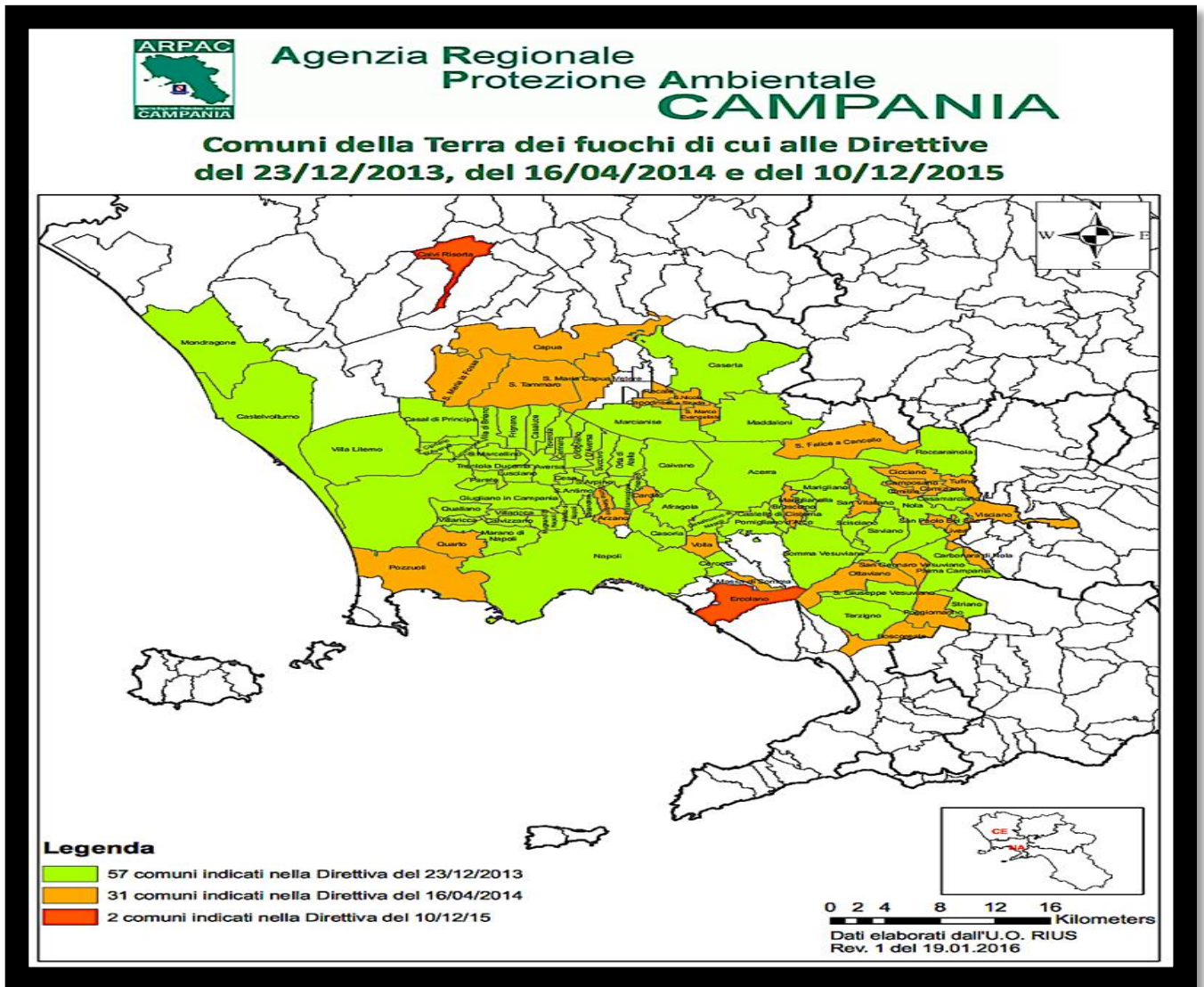
Governo nazionale e l'ente regionale ad adottare numerosi provvedimenti o iniziative. Attualmente i comuni campani che sono compresi nel territorio della "Terra dei Fuochi" sono 90 di cui 56 nella provincia di Napoli e 34 nella provincia di Caserta, con una popolazione esposta, rispettivamente, di 2.418.440 e 621.153 abitanti (fonte ISTAT 2014). Si tratta di quelle amministrazioni comunali che hanno aderito al cosiddetto "Patto Terra dei Fuochi" nell'ambito del quale i primi cittadini hanno sottoscritto un documento in cui s'impegnano ad adottare misure di contrasto al fenomeno dei roghi dei rifiuti abbandonati su strade e aree pubbliche o soggette a uso pubblico.

Nel mese di febbraio del 2019 diversi gruppi di cittadini residenti nella Regione Campania decisero di rivolgersi alla Corte Europea per sollevare gravi violazioni di diritti fondamentali previsti su scala internazionale, consistenti nel diritto alla vita e nel diritto alla tutela di una vita privata e familiare, oltre alla protezione garantita dal sistema giudiziario italiano. Queste condotte hanno avuto una permanenza nel tempo e si sono concretizzate in fatti di sversamento, combustione, interrimento di rifiuti pericolosi e gestione di discariche illegali, con compromissione della salute delle comunità locali in un'area territoriale, estesasi progressivamente dal Litorale Domizio-Flegreo e dall'Agro Aversano ad alcune propaggini del Casertano e del Napoletano e completata con l'allargamento ai centri urbani di Calvi Risorta e di Ercolano.

Due cartine sottostanti evidenziano alcune peculiarità del fenomeno: la prima espone il crescente ampliamento delle aree amministrative che delimitano i comuni campani incisi e ricompresi nella c.d. "Terra dei Fuochi", seguendo la mappatura elaborata dall'A.R.P.A. della Regione Campania in base ai luoghi oggetto delle attività illecite rilevate e monitorate nei territori provinciali di interesse; la seconda illustra invece la tipologia delle fonti di inquinamento che hanno via via compromesso l'equilibrio socio-sanitario ed ambientale dei territori compresi nella "Terra dei Fuochi".

In questi territori hanno origine le condotte illecite che hanno condizionato la vita e il benessere dei cittadini residenti che infine li hanno spinti a ricorrere alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Tab. 1: Delimitazione progressiva della zona convenzionale della Terra dei Fuochi



Tab. 2: Tipologia delle fonti di inquinamento nella Terra dei Fuochi



L'analisi dei presenti casi si scompone su 3 piani: contesto fattuale all'origine dei ricorsi; ricostruzione delle doglianze mosse dai ricorrenti e azioni di follow-up degli organi sanitari dello Stato italiano.

Contesto fattuale:

L'analisi dei ricorsi effettua qui una rilettura del fenomeno della Terra dei Fuochi a partire da una delle condotte penali che hanno caratterizzato in modo peculiare tali territori e cioè la "combustione illecita di rifiuti" introdotta con il D.L. 10/12/2013, n. 136, convertito dalla legge 8 febbraio 2014, n. 6.

In un territorio esteso tra le province di Napoli e Caserta, i roghi tossici hanno costituito in un lasso di tempo almeno ventennale (ultimo scorcio del 1900) uno dei fenomeni più vistosi che hanno segnato le aree geografiche e i distretti agro/industriali della zona, con riflessi sulla salute delle comunità locali e sugli equilibri ambientali. L'analisi di questa condotta prova a rileggere lo sforzo che lo Stato ha compiuto per regolare una fattispecie complessa che ricade in un sistema di regole consolidato e ne amplia il quadro.

La condotta, prevista all'art. 256 bis del Codice Ambientale, recita: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, **chiunque appicca il fuoco** a rifiuti abbandonati o depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da 2 a 5 anni. Nel caso in cui sia **appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi**, si applica la pena della reclusione da 3 a 6 anni. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica. Le stesse pene si applicano a colui che **tiene le condotte** di cui all'articolo 255¹, e le condotte di reato di cui agli artt. 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti. La pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è

*commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari di impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. La pena è aumentata di un terzo se il fatto di cui al comma 1 è commesso in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati **interessati da dichiarazioni di stato di emergenza** nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225”.*

La struttura della norma è costituita da una complessa trama: tre condotte illecite con rispettive sanzioni penali, due aggravanti, un'ipotesi di confisca e un illecito amministrativo.

In sostanza, la “combustione illecita di rifiuti” configura un reato comune, basato su un **dolo intenzionale**, anche solo indiretto, avente ad oggetto un pericolo alla pubblica incolumità, caratterizzato anche da un singolo episodio di rogo individuale.

La seconda ipotesi disegna una condotta affine indirizzata su rifiuti pericolosi: è un reato basato su un dolo generico che richiede una valutazione tecnica complessa sulla specialità dell'oggetto.

La terza ipotesi comprende una serie di illeciti preparatori, amministrativi (*abbandono o deposito incontrollato di rifiuti*) e penali (*discarica abusiva, spedizione, raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio o intermediazione abusivi*) segnati dal **dolo specifico della combustione di rifiuti**. Si tratta di condotte particolari che individualmente prese si connotano come “atti prodromici” tesi a una finalità specifica che ne segna il contenuto criminoso derivato.

Le circostanze aggravanti riguardano lo svolgimento della condotta nell'ambito di un'attività imprenditoriale o comunque organizzata e che incide su rifiuti che giacciono incontrollati presso territori interessati dalla dichiarazione di stato di emergenza secondo la legge 24 febbraio 1992, n. 22539.

Nell'ottica dello Stato l'azione del reo è aggravata se si svolge in un contesto aziendale, in locali e magazzini dove vi sono beni strumentali e risorse umane che costituiscono il nucleo tipico di un'impresa oppure se si localizza in un certo ambito geografico, agganciato a un atto amministrativo, in corso o cessato sino a cinque anni prima.

L'aspetto tipico di questa fattispecie ambientale è la sua residualità, visto che se la sua condotta tipica integrasse esempi di reati comuni come ad esempio l'incendio (art. 423 c.p.) e il disastro innominato (art. 434 c.p.), la norma ambientale verrebbe riassorbita dalla tutela penale ordinaria. In caso opposto, il reato ambientale riprende efficacia autonoma e come tale può essere applicato dall'operatore se ne ricorrono i presupposti formali.

Ricostruzione delle doglianze: la comprensione della vicenda passa anche da un'analisi sommaria del tipo di contestazioni mosse dai ricorrenti nei giudizi presso la Corte europea. Sono tre i profili analizzati dalla difesa: tutela della vita, protezione della

vita privata e familiare e diritto alla tutela di un giudice naturale. La violazione della protezione della vita si basa su un triplice assunto di fondo: la **cognizione di un rischio** concreto e immediato per l'incolumità fisica conseguente all'esistenza di discariche illegali, all'interramento e alla combustione illegale dei rifiuti speciali pericolosi; la **carenza di misure operative e regolatorie** per il perseguimento dei soggetti responsabili. La doglianza sulla tutela della vita privata e familiare si basa sull'**assenza di un'adeguata cornice informativa** che illustrasse i rischi sanitari connessi all'inquinamento dei terreni. La contestazione della tutela di un giudice naturale si basa sulla dedotta **manca di rimedi fruibili ed efficaci** idonei a dar soddisfazione alle pretese sostanziali attivate nell'ordinamento dello Stato italiano.

Da questo pur sommario quadro muove allora la dialettica tra la Corte e le parti: in una prima fase, il collegio ha posto una serie di questioni al Governo italiano così riassumibili. Identificazione delle misure atte a localizzare le aree inquinate; verifica del livello di inquinamento delle risorse naturali ed esame dell'impatto sulla salute; informazione fornita alle comunità sui rischi connessi all'inquinamento; attività di mappatura dei terreni, azioni preventive e di messa in sicurezza dei siti inquinati; verifica dell'attivazione del registro delle aree colpite da abbandoni e roghi di rifiuti; verifica dello stato dei procedimenti penali pendenti; controllo delle misure adottate nello Stato per adempiere agli obblighi comunitari e alle sentenze della Corte di Giustizia.

Azioni di follow-up: stabiliti allora i termini e il perimetro del giudizio presso la Corte, il nostro Paese si è attivato per impostare, con la regia dell'Avvocatura dello Stato, una coerente ed integrale strategia difensiva puntellata da elementi giuridici e tecnici soddisfattivi. Questa azione è partita dal momento in cui si è svolta la prima riunione interministeriale, svolta nella sede dell'Avvocatura il 29/3/2019, alla quale hanno partecipato numerosi esponenti istituzionali dello Stato e della Regione Campania.

A questo riguardo, l'Ufficio è stato coinvolto sin dalle prime battute in questo complesso esercizio di coordinamento allo scopo di acquisire dalle Direzioni competenti informazioni tecniche per la parte di rilevanza sanitaria, utili a chiarire i provvedimenti e le azioni di follow up adottate dal Ministero della Salute. Tali elementi informativi sono stati poi trasmessi all'Avvocatura dello Stato, in vista della trattazione processuale dei ricorsi presso la Corte europea.

In questa circostanza, gli organi tecnici del Ministero della Salute hanno ricostruito le attività collegate alla ricerca dell'eventuale nesso causale tra fatti di inquinamento e impatto sulla salute delle comunità locali presenti nella Terra dei Fuochi. A questo scopo, le principali attività di studio sono state svolte dall'Istituto Superiore di Sanità, qui evidenziate per sommi capi:

- ✓ **Rapporto ISS 2011 (15/26): profilo di salute in Campania in relazione alla problematica dei rifiuti e situazione ambientale:** *Nelle conclusioni del rapporto si riporta che la letteratura scientifica sugli effetti sanitari delle discariche fornisce alcune indicazioni di associazione tra residenza in prossimità di un sito ed effetti avversi sulla salute ma tali evidenze non sono sufficienti per stabilire la causalità dell'associazione. Trattandosi di patologie multifattoriali, l'influenza di altri fattori di rischio non può essere esclusa.*

- ✓ **Rapporto ISS 2014 (15/27): mortalità, ospedalizzazione e incidenza tumorale nei Comuni della Terra dei Fuochi:** si tratta di un documento più recente che si inserisce nel quadro della legge 6/2014 e che compie un passo avanti. Si ricava un quadro epidemiologico focalizzato su 55 Comuni campani da cui si ricava la nozione di un carico di patologia, nell'area in esame, per il quale le esposizioni ad emissioni e i rilasci dei siti di smaltimento e combustione illegale dei rifiuti possono avere svolto un ruolo **causale o concausale** sulla salute delle comunità locali.

Tale attività di ricerca scientifica condotta dall'I.S.S. ha contribuito alla messa in opera di piani di risanamento ambientale e alla immediata cessazione di prassi illegali di smaltimento e combustione incontrollata di rifiuti.

Su altro piano, l'azione del Ministero della Salute si è svolta su un piano regolatorio, laddove ha concorso con altre amministrazioni competenti alla corretta attuazione della **legge 6 febbraio 2014 n. 6**, attraverso una capillare mappatura dei terreni agricoli volta a tutelare la sicurezza dei prodotti alimentari locali. Da tale attività è derivata la classificazione dei siti agricoli in **5** classi di rischio presunto, suscettive di azioni specifiche, anche e soprattutto a tutela della salute umana.

Si sottolinea in questa sede come il Ministero della Salute, sin dal mese di dicembre 2013, sia stato coinvolto nelle attività di un gruppo di lavoro ad hoc con il MIPAAF e il MATTM per implementare le attività di controllo e monitoraggio disciplinate dalla succitata legge 6 del 2014. Il gruppo di lavoro si è insediato nel mese di gennaio 2014, presso la sede dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA).

Successivamente, sulla base di questo patrimonio di dati, il Ministero della Salute ha collaborato al varo del Decreto Interministeriale 113/2014, provvedimento normativo che ha previsto il divieto di commercializzazione di prodotti agricoli a più elevato rischio, a meno che non ricorrano condizioni favorevoli basate su controlli mirati sulle colture rurali. In questo ambito, tra l'altro, accurate azioni ispettive delle Aziende Sanitarie Locali campane e dell'I.Z.P.S. del Mezzogiorno hanno consentito di verificare la conformità normativa di tutti i prodotti agricoli destinati ad alimentazione umana.

Si evidenzia anche il ruolo svolto dal Ministero della Salute nella stipula del *Protocollo di intesa che istituisce in via sperimentale il "Piano d'azione per il contrasto dei roghi dei rifiuti"*, che ha previsto azioni di follow up con cui i Medici Generici della Regione Campania hanno potuto stilare progetti pilota per il monitoraggio dello stato di salute della popolazione locale.

Risultano negli anni più recenti (2015, 2016 e 2017) una serie di normative (decreti interministeriali e direttive congiunte) adottate dal Ministero della Salute di concerto con il Ministero delle politiche agricole e il Ministero dell'ambiente, volte a classificare e aggiornare la qualità dei terreni ad uso agroalimentare, a campionare i terreni a rischio per sottoporli ad indagini tecniche.

Per quanto riguarda gli sviluppi più recenti, riferiti al 2020, occorre sottolineare in questa sede alcuni aspetti processuali che hanno segnato l'attività presso la Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

Acquisiti i ricorsi depositati in cancelleria, la Corte europea ha analizzato l'ampio materiale istruttorio depositato dalle parti (specie i lavori di 7 commissioni di inchiesta parlamentari che coprono gli anni tra il 1995 e il 2018, la legislazione italiana per la repressione delle condotte incriminate e la bonifica dei territori coinvolti e i vari studi relativi all'impatto sanitario) e ha successivamente provveduto alla comunicazione dei ricorsi in esame.

Di qui è partita una complessa azione "processuale" volta a chiarire le posizioni delle parti in causa attraverso la formulazione di una serie di quesiti comuni e ad acquisire dagli organi dello Stato una serie di informazioni volte a ottenere dati su: - misure adottate per localizzare le zone inquinate; - verifica della compromissione delle matrici ambientali e degli impatti sulla salute; - informazione alla popolazione locale sui rischi dell'inquinamento.

L'importanza di questo snodo è data dal fatto che da un'esaustiva risposta degli organi dello Stato dipende la possibilità di una chiusura anticipata dei ricorsi (domande di equa soddisfazione e transazione amichevole dei ricorsi) a fronte tuttavia di una richiesta delle controparti di attivare una "procedura di sentenza-pilota" che aprirebbe scenari più complessi nei confronti dell'Autorità nazionale.

L'Ufficio ha avviato un'interlocuzione su tali aspetti con la Direzione competente, proprio allo scopo di facilitare questa complessa azione istruttoria coordinata dall'Avvocatura Generale dello Stato e che è, in ultima analisi, destinata ad aprire una fase di eventuale conciliazione amichevole in vista della radiazione dei ricorsi pendenti.

Capitolo 3: Elementi ricostruttivi sui procedimenti di infrazione promossi dalla Commissione europea nel 2019.

L'Ufficio non svolge nell'ambito delle procedure di infrazione un ruolo diretto di trattazione di pratiche rapportandosi ad altre Direzioni Generali del Ministero della Salute o ad uffici governativi che intrattengono rapporti con la Commissione europea.

In realtà si limita ad acquisire elementi statistici che mettono a confronto in un determinato periodo di tempo la posizione del nostro Paese con i partner dell'Unione Europea e ad individuare quei casi di rilevanza sanitaria che sono tuttora pendenti in fase istruttoria (tra la notifica dell'atto di messa in mora e la decisione sul parere motivato: art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'UE) ed eventualmente contenziosa (tra il ricorso della Commissione europea presso la Corte di Giustizia e la sentenza afflittiva per il nostro Paese, posta in esecuzione secondo le regole del trattato menzionato).

I dati disponibili per un confronto statistico tra il nostro Paese e i partner comunitari sono reperiti attraverso la pagina *InfringEye* del sito di EDJNet - Network europeo di dati ad uso giornalistico - Open polis, in considerazione dell'assenza di informazioni aggiornate, usualmente reperite da portali istituzionali (quale quello della Commissione Europea, che annualmente pubblica un documento sullo stato di attuazione della legislazione comunitaria nei Paesi dell'UE – edizione recente del 2019).

Invece una fotografia statistica che isola la posizione del nostro Paese in base ai settori in cui sono aperti o sono definiti i vari procedimenti di infrazione è disponibile attraverso la consultazione del portale del Dipartimento per le politiche europee, che pubblica bollettini bimestrali sul contenzioso pendente e aggiorna la banca-dati open-source EUR-INFRA, con i dettagli dei singoli casi di infrazione aperti.

Per quanto riguarda l'analisi comparata, riferita al **2020**, del trend di attuazione del diritto comunitario confrontato a quello degli altri 28 Stati membri dell'UE, si possono trarre alcuni dati di scenario qui dettagliati, aggiornati al mese di giugno 2020.

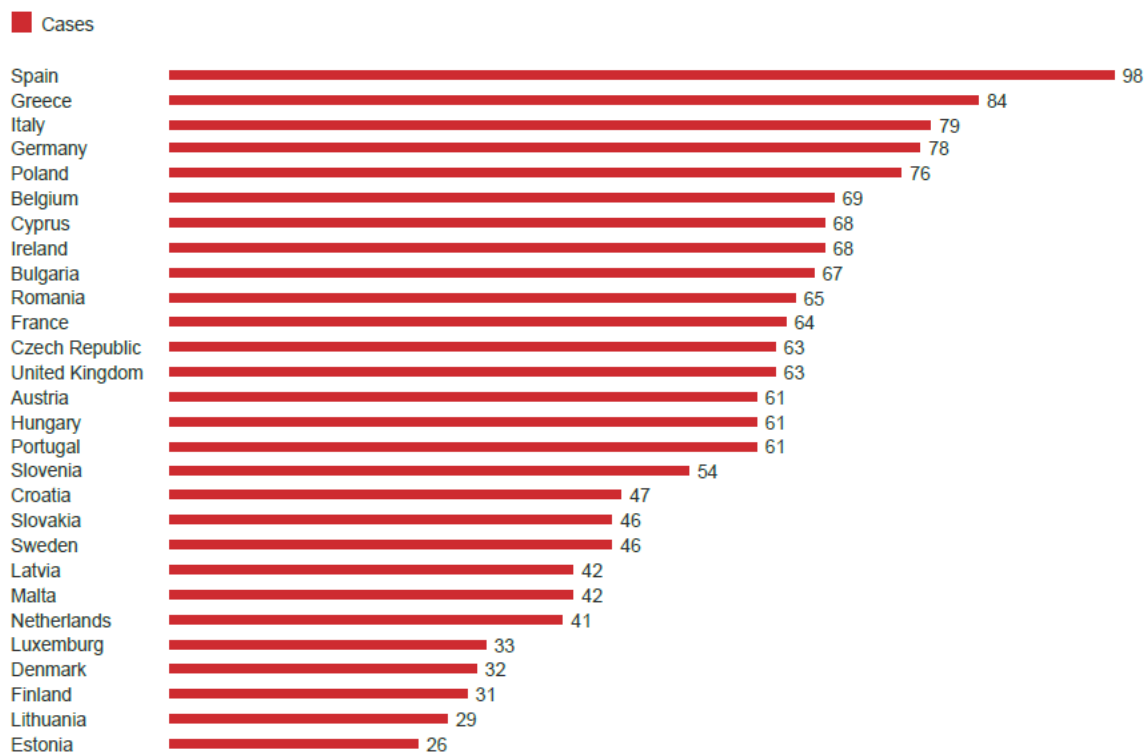
In questo periodo, risultavano pendenti su scala generale **1761 procedimenti di infrazione, a fronte dei 1594, risalenti al mese di settembre 2019**; se si scompone il dato di settembre, emergeva un terzetto di nazioni ai vertici di questo ranking, ossia la Spagna (98 casi rispetto ai 97 di fine 2018), la Grecia (con 84 rispetto ai 76 pregressi) e l'Italia (con 79 casi rispetto ai 70). In controtendenza, i Paesi immediatamente al disotto, Germania e Belgio, nazioni che registravano all'epoca una inversione dei loro numeri assoluti. Oltre il 20% di tali procedure investono la materia ambientale, seguite in ordine decrescente dal mercato interno, dai trasporti e dalla giustizia.

La tabella sottostante evidenzia la situazione di partenza:

Tab. 1: *Procedimenti giacenti suddivisi per nazione UE: 1/09/2019*

Ongoing pending cases

By Member state, on September 1st 2019

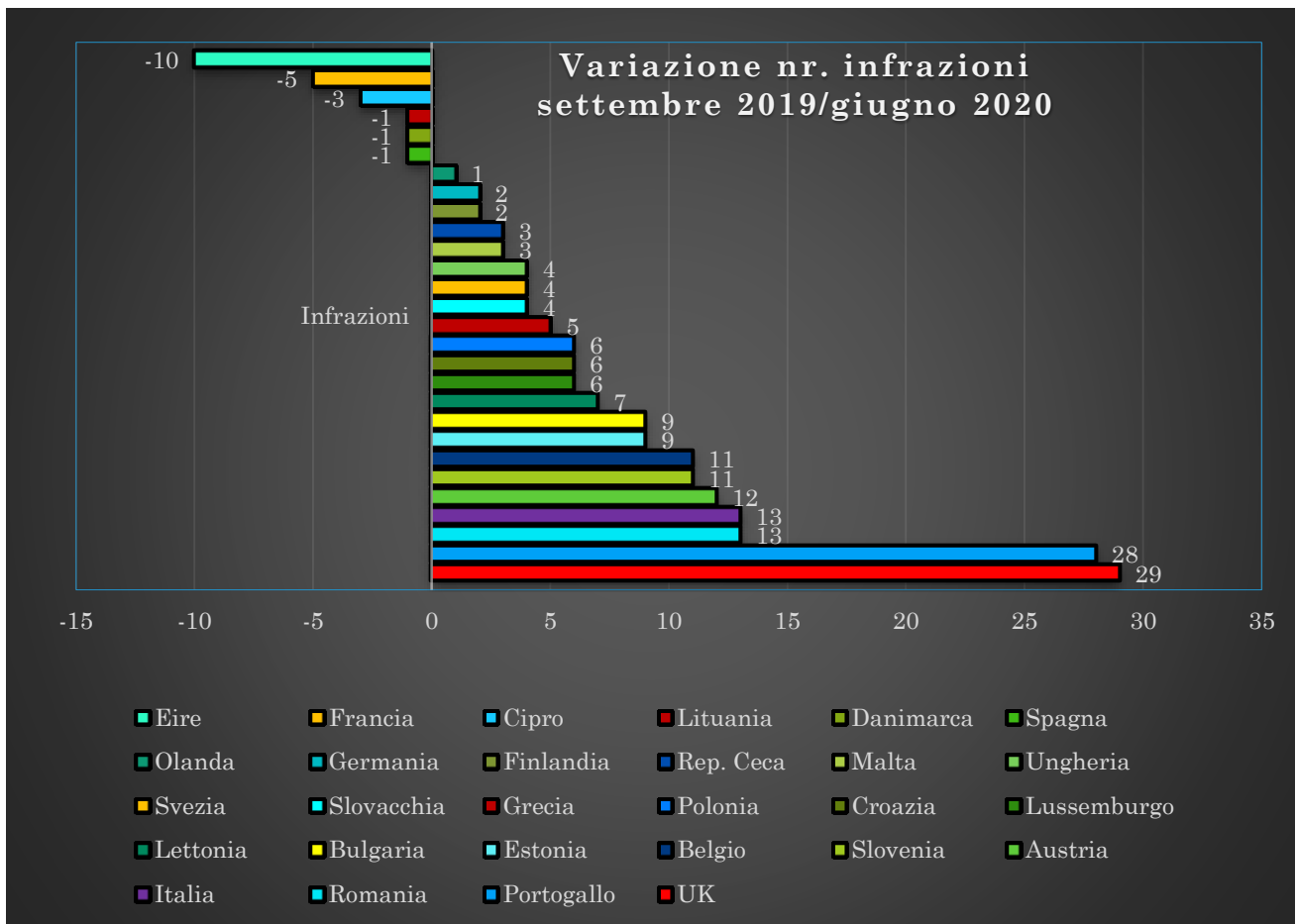


SOURCE: EdjNet-openpolis

Tuttavia, secondo i dati più aggiornati, riferiti al mese di giugno del 2020, emergono alcune rilevanti novità viste in un'ottica comparativa ossia il peggioramento relativo dei numeri del Regno Unito e del Portogallo, nazioni che hanno visto crescere le infrazioni pendenti del 46%. A ciò si aggiungono anche le 13 nuove procedure a carico dell'Italia (+16,5%) e della Romania (+20%), come anche i 12 nuovi casi dell'Austria (+19,7%). Significativi invece i successi di Irlanda e Francia: Dublino è riuscita a diminuire di dieci unità il suo carico di infrazioni (-14,7%), mentre Parigi lo ha ridotto del 7,8%.

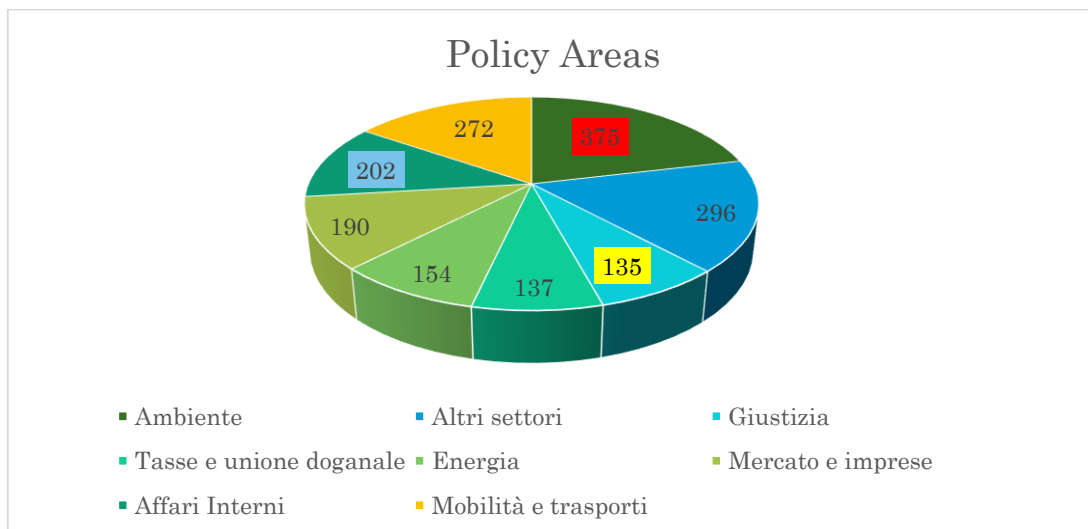
La tabella qui indicata mostra i volumi assoluti di procedure di infrazione aperte, distinte per Paese membro dell'UE, nell'intervallo di tempo dal mese di settembre 2019 al mese di giugno 2020.

Tab. 2 Procedimenti giacenti suddivisi per nazione UE: settembre 2019 – giugno 2020



Se l'ottica di analisi si sposta sul piano degli ambiti tematici, si possono verificare quali policy areas siano strategicamente più critiche; la tabella sottostante illustra plasticamente i comparti che destano maggiori problematiche nell'UE.

Tab. 3: Policy Areas delle procedure di infrazione – giugno 2020



Storicamente la legislazione europea in ambito ambientale è quella che i governi sono più restii a trasporre nella normativa nazionale. Non è un caso se il 21,3% delle infrazioni pendenti complessive riguardano l'ambiente, di gran lunga il settore più coinvolto. Nel periodo preso in considerazione le procedure aperte in quest'ambito hanno continuato a crescere, con un aumento dell'11,6% dei casi pendenti.

Rispetto a settembre 2019 è stato registrato però un numero importante di nuovi casi concernenti gli affari interni, cresciuti del 64,2% (le procedure di infrazione sono passate da 123 a 202), come anche l'ambito energetico (+46,7%). È da segnalare invece una significativa contrazione dei casi che riguardano il mercato interno (industria e imprenditoria), passati da 245 a 190 (-22,5%).

Se proiettiamo queste osservazioni su un piano generale, riferito all'intera UE, possiamo inferirne una cornice generale, partendo proprio dalla seguente cartina tematica

Tab. 1: Paesi dell'UE



Nei primi sei mesi del 2020 sono state avviate 371 nuove procedure d'infrazione a carico degli stati membri, determinando una crescita del 10% delle infrazioni pendenti rispetto alla pubblicazione lo scorso ottobre di InfringEye (che si riferiva a dati di settembre 2019). Tre quarti dei paesi dell'Unione europea hanno infatti registrato un aumento delle procedure a loro carico, con soli sei tra loro che sono riusciti a ridurre il numero di infrazioni rispetto a settembre.

Rispetto a settembre 2019 la Spagna continua a essere il paese con più procedure a carico, ben 97. Non è l'unico però tra i principali stati europei ad avere un alto numero di infrazioni pendenti, con Italia e Regno Unito poco distanti, entrambi con 92 procedure attualmente attive.

Tra i principali paesi dell'unione, per peso economico e politico, da notare le molte differenze in performance. Se come visto paesi come l'Italia registrano dati poco confortanti, altri come la Germania, seppur con numeri inferiori, hanno comunque un alto numero di infrazioni aperte. A carico della Germania sono infatti in corso 80 procedure, di cui 13 avviate dall'inizio del 2020. Molto meglio invece la performance di nazioni come la Francia. Il paese transalpino ha infatti 59 procedure a suo carico. I paesi più virtuosi risultano essere ad oggi Finlandia (33 procedure pendenti), Danimarca (31) e infine Lituania (28).

In questa cornice l'Italia, mostra su un piano storico risalente al 2014 un trend oscillante di infrazioni pendenti, giacché se all'inizio del 2014 si rilevava una soglia critica di 100 casi (individuata come tale dalla Commissione europea), poi discesa dopo 4 anni a 59, dal 2018 si rileva una tendenza al rialzo, fotografata da una quota percentuale del 55% di nuovi procedimenti di infrazione.

Ad oggi ci sono 92 casi che riguardano l'Italia, il valore più alto da quasi 5 anni (settembre 2015). Il nostro Paese risulta alla metà del mese di giugno 2020 uno dei maggiori tributari dei nuovi fascicoli, registrando un aumento in percentuale del 16,46%, che si è concretizzato con 22 nuovi procedimenti aperti dalla Commissione europea, risultando nel terzetto dei Paesi più critici in questo parametro.

Nel confronto con settembre dell'anno scorso, solamente 6 paesi nell'unione hanno diminuito il numero di procedure pendenti: Spagna, Danimarca e Lituania (-1), Cipro (-3), Francia (-5) e infine l'Irlanda (-10). Tutte nazioni che non a caso si trovano nella parte bassa della classifica tra le procedure avviate con il 2020.

In termini assoluti, i numeri rivelano che il problema delle infrazioni riguarda soprattutto un gruppo ristretto di stati membri, nel quale l'Italia risulta al secondo posto con i procedimenti totali pendenti. Basti pensare che oltre il 48% delle procedure sono a carico di soli 10 paesi. Da segnalare in questo senso anche il dato di Grecia e Portogallo, entrambe con 89 procedure.

Si deve notare un interessante dato: Quanto registrato nei primi sei mesi del 2020 è in linea con la tendenza dell'ultimo quinquennio, quando in media la Commissione europea ha aperto ogni mese 66 procedure di infrazione contro gli stati membri. Durante i mesi più caldi della pandemia COVID-19 l'attività della Commissione europea sembra quindi essere proseguita in maniera abituale, aprendo 61 nuove infrazioni al mese. Benché molte assemblee parlamentari abbiano temporaneamente sospeso le proprie attività a causa dell'emergenza sanitaria, la necessità di applicare le normative europee è rimasta urgente. Dietro questi numeri ci sono specifiche norme che non vengono rispettate dai governi, cioè direttive e regolamenti europei che non sono correttamente integrati negli impianti normativi nazionali. Sono poco meno di 100 gli atti che hanno generato le nuove infrazioni aperte nel 2020, alcune delle quali hanno portato ad un duro lavoro da parte della Commissione per assicurarne l'applicazione.

Tuttavia, in progresso di tempo, ossia nel secondo semestre dell'anno, si evidenzia un parziale miglioramento dei numeri assoluti di procedure aperte nei confronti dello Stato italiano, giacché in base a fonti accreditate del Dipartimento per le politiche europee

risultano agli inizi del mese di dicembre 2020 86 casi aperti, di cui 68 per violazione del diritto dell'Unione e 18 per mancato recepimento di direttive comunitarie.

>>>>>

L'analisi dei trend storici più recenti riferiti al quadriennio biennio 2019/2020 consente di effettuare alla fine un confronto con i dati disponibili più recenti, reperiti da fonti informative facenti capo al Dipartimento per le politiche europee (pagine web dedicate).

Da tali fonti emergono alcuni significativi numeri, che consentono utili raffronti tra il 2019 e il 2020

I primi elementi risultanti sono questi: alla data del **27 novembre 2019**, il numero delle procedure a carico del nostro Paese ammontava a 77 fascicoli. Di questi, 66 sono casi aperti per violazione del diritto dell'Unione e 11 per mancato recepimento di direttive.

Il riparto settoriale dei fascicoli è il seguente:

Tab. 8:

Settore	Fascicoli al 27/11/2015	Fascicoli al 4 dicembre 2020
Ambiente	21	20
Fiscalità e dogane	11	10
Trasporti	6	12
Concorrenza e aiuti di Stato	5	5
Giustizia	5	6
Energia	4	8
Libera prestazione dei servizi e stabilimento	4	6
Affari interni	3	5
Appalti	3	3
Lavoro e politiche sociali	3	3
Salute	3 (+ 2)	2
Agricoltura	2	2
Affari economici e finanziari	2	5
Affari esteri	2	2
Comunicazioni	1	2
Libera circolazione delle merci	1	/
Pesca	1	/
Totale	77	91

Alla fine del 2020, la situazione del nostro Paese registra un parziale peggioramento in termini di numeri assoluti, riassumibili nel dato generale di un aumento dei casi pendenti da 77 a 91.

I casi attuali di rilevanza sanitaria (o comunque riconducibili a materie di interesse sanitario) costituiscono appena una percentuale dello **0,05% sul** volume complessivo dei fascicoli rilevati a fronte di un tendenziale dato che alla fine del mese di novembre 2015 risultava dello 0,06%.

Essi sono qui dettagliati:

<i>Violazione diritto dell'Unione: Messa in mora Art. 258 TFUE: 16/05/2018</i>
2018_2044 Mancato recepimento della Direttiva 2013/59/EURATOM che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti
Sviluppi del procedimento: Nel maggio 2018 la Commissione aveva deciso di avviare un procedimento nei confronti dell'Italia inviando una lettera di costituzione in mora seguita da un parere motivato nel mese gennaio 2019. In ragione del fatto che le autorità italiane non avevano adottato alcuna legge di recepimento della direttiva, o comunque non avevano provveduto alla relativa notifica all'esecutivo comunitario, la Commissione ha pertanto deciso di deferire l'Italia alla Corte di Giustizia dell'UE, con ricorso attualmente in istruttoria.
<i>Mancato recepimento Messa in mora Art. 258 TFUE 19/07/2018 – Sentenza di condanna ex art. 258 del TFUE</i>
2018_0264 Mancato recepimento della direttiva (UE) 2017/164 della Commissione, del 31 gennaio 2017, che definisce un quarto elenco di valori indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE del Consiglio e che modifica le direttive 91/322/CEE, 2000/39/CE e 2009/161/UE della Commissione.
<i>Parere motivato</i>
2016_2013 - Protezione degli animali utilizzati a fini scientifici
Sviluppi del caso: nel corso del 2019 risulta che lo Stato abbia svolto un'attività di impulso per evitare al nostro Paese l'avvio di un procedimento giudiziario della Commissione europea per sanzionare la non corretta esecuzione della Direttiva 2010/63/ sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici. Infatti risulta che la 12 ^a Commissione Igiene e Sanità del Senato abbia accettato la relazione programmatica 2019 del Ministero degli Affari Europei. La relazione elenca gli impegni europei dell'Italia per evitare o superare procedure di infrazione da parte della Commissione Europea tra cui quella in esame. La Commissione del Senato ha richiesto di promuovere in Italia la ricerca alternativa e di implementare le misure alternative alla sperimentazione sugli animali, "nel rispetto della normativa europea e in una prospettiva di equilibrio tra le esigenze della ricerca scientifica e quelle della protezione degli animali".
2014_2125 - Cattiva applicazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità dell'acqua destinata al consumo umano. Valori di arsenico.
Sviluppi del caso: la Commissione europea ha deciso nel corso del 2019 di inviare un parere motivato all'Italia per aver disatteso gli obblighi imposti dal diritto UE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano (direttiva sull'acqua potabile, direttiva 98/83/CE del Consiglio) e per aver lasciato che i valori di parametro per l'arsenico e il fluoruro venissero superati in alcune zone. Per un lungo periodo di tempo l'acqua potabile erogata in 16 zone di approvvigionamento idrico nella regione Lazio, provincia di Viterbo, aveva superato i parametri stabiliti per l'arsenico e/o il fluoruro, determinando un rischio per la salute umana, in particolare per i bambini di età inferiore ai 3 anni. Nel 2014 la Commissione aveva inviato una lettera di costituzione in mora, ma le autorità italiane non avevano ancora adottato gli opportuni provvedimenti e non avevano rispettato l'obbligo di informazione e di notifica ai consumatori in merito agli eventuali rischi per la salute. L'Italia disponeva di due mesi per porre rimedio alla situazione. In caso contrario la Commissione si riserva la decisione di deferire l'Italia alla Corte di giustizia dell'UE.
2018/2295- Qualifiche professionali. Non conformità delle norme nazionali alle direttive 2005/36/CE circa i tirocini professionali (art.2), limitazioni temporali e prestazioni temporanee di servizi (art.5), provvedimenti di compensazione (art.14), formazione minima per i medici (art. 23) e documentazione e formalità (art.50).
Sviluppi del caso: nel mese di marzo 2019 la Commissione aveva inviato all'Italia un parere motivato in merito alla non conformità della sua legislazione alle norme dell'UE sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE modificata dalla direttiva

2013/55/UE). In questa fase l'Italia è impegnata a elaborare gli elementi per evitare un potenziale ricorso della Commissione ai giudici comunitari foriero di una possibile sentenza afflittiva di rimborso delle spese.

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE: C-481/18 - ricorso del 24/07/2018.

2014_0386: Mancato recepimento della direttiva 2012/39/UE della Commissione, del 26 novembre 2012, che modifica la direttiva 2006/17/CE per quanto riguarda determinate prescrizioni tecniche relative agli **esami effettuati su tessuti e cellule umani**.

Sviluppi del caso: nel 2014, la Commissione aveva aperto un procedimento di infrazione a carico dell'Italia per lacune nell'attuazione della direttiva 2012/39, ma essendo la fase precontenziosa conclusa in modo negativo, l'esecutivo europeo avviò nel 2018 una causa presso la Corte di Giustizia dell'UE – 6^a Sezione; il collegio ha di recente condannato l'Italia - il 29 luglio 2019 - alla rifusione delle spese per inadempimento degli obblighi comunitari previsti in forza dell'articolo 2, paragrafo 1 della direttiva citata.