

PREMESSA

PREMESSA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

PREMESSA

Proprio settant'anni fa, il 5 maggio 1949, si concretizzava l'idea di Winston Churchill, esplicitata tre anni prima - all'indomani del vittorioso esito del conflitto contro la tirannia nazista - di "costruire una sorta di Stati Uniti d'Europa", al fine di mettere al sicuro quei valori di libertà e democrazia che storicamente avevano fatto dell'Europa un *unicum* nella valorizzazione dei diritti e delle potenzialità dell'individuo. In quella data, l'Italia - insieme ai rappresentanti di altri nove Paesi (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia) - firmava il Trattato di Londra, che istituiva il Consiglio d'Europa, con l'obiettivo di favorire un'unione sempre più stretta tra gli Stati membri e "tutelare e promuovere gli ideali e i principi" fondanti lo stato di diritto e la democrazia, primo passo di un articolato percorso che generò successivamente la Convenzione europea per i diritti dell'uomo, sottoscritta il 4 novembre 1950 a Roma, la quale a sua volta generò la Corte europea dei diritti dell'uomo, braccio secolare dell'interpretazione, in continua evoluzione, dei diritti e delle libertà fondamentali.

Oggi, gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono 47 e rappresentano circa 820 milioni di cittadini, ai quali si aggiungono, come membri osservatori, Canada, Giappone, Israele, Messico, Santa Sede e Stati Uniti.

Se, da un lato, l'azione giuridica della Corte europea ha costituito, in questo lungo lasso di tempo, un'importante argine ad abusi e derive autoritarie, non sufficientemente contenute o contrastate dalla dimensione nazionale, va detto, dall'altro, che mai come in questi ultimi anni si è andati assistendo ad iniziative volte a depotenziare la portata dei suoi interventi. Iniziative che provengono non solo da Paesi con recenti tradizioni democratiche, come la Russia - che attualmente non ha alcuna delegazione nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a causa delle sanzioni seguite all'invasione della Crimea - o la Turchia - che è al centro di molte sentenze di violazione dopo il giro di vite attuato a seguito del tentato colpo di Stato del 2016 - ma anche da parte del Regno Unito, la patria della Magna Carta, ossia della Carta antesignana della Convenzione, che, ponendo l'accento sulle particolarità nazionali, ha dapprima, giustamente, puntualizzato la necessità di un'attenzione maggiore, da parte della Corte, al margine di apprezzamento nazionale, per poi spingersi fino a reclamare un ridimensionamento del Consiglio d'Europa a mero organo consultivo.

Se la Convenzione è, certamente, un "living instrument", che va interpretato alla luce della situazione storica presente (come dice la Corte: *Human rights are indeed cultural products with meanings that may change along with material and spiritual conditions*), e, quindi, non sempre è possibile prevedere

PREMESSA

in anticipo le pronunce della Corte (come accaduto nell'innovativa sentenza *Brazzi*, in tema di interesse ad impugnare una perquisizione asseritamente lesiva del rispetto della vita privata e familiare), va detto, per converso, che molte delle violazioni accertate dalle sentenze emesse nell'anno in esame avrebbero potuto evitarsi con una più attenta azione normativa e giurisdizionale. Sotto il primo aspetto, va segnalato - e censurato - lo iato, normativamente permesso, tra sentenze emesse a favore dei creditori di enti pubblici e possibilità per questi ultimi di darvi esecuzione, con conseguente violazione dei principi che connotano lo Stato di diritto. Sotto il secondo aspetto, sono ancora molte le posizioni giuridiche, spesso coinvolgenti delicati interessi dei minori, che scontano ritardi o negligenze procedurali ovvero le inadeguatezze dei servizi sociali.

Anche nell'ottica di rilanciare l'immagine internazionale del Paese è, in particolare, a questi fenomeni che occorrerà prestare attenzione nel prossimo futuro: si tratta di violazioni che si possono e si devono evitare al fine di alleggerire sia l'ammontare delle somme liquidate dalla Corte europea - e pagate dal Governo - a titolo di equa soddisfazione, sia l'esposizione dell'Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella sua funzione di controllo sull'esecuzione delle sentenze, settore che vede la Presidenza del Consiglio dei ministri sempre più protagonista nel suo ruolo di coordinamento e direzione.



PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

PARTE PRIMA

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO

1.1. Andamento generale

Nell'introdurre la sua relazione sull'attività svolta dalla Corte europea nell'anno 2018¹, il Presidente Guido Raimondi ha, preliminarmente, richiamato gli effetti positivi, sul depotenziamento del contenzioso pendente, in termini di numero dei ricorsi e, conseguentemente, di riduzione dell'arretrato, di tutti gli strumenti messi a punto e implementati in collaborazione con il Comitato dei Ministri e gli Stati contraenti.

In particolare, il Presidente Raimondi ha valorizzato, a questo fine, la portata dell'entrata in vigore del Protocollo n. 16², che, agevolando l'interazione tra i giudici nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla base di un modello procedimentale in parte analogo al rinvio pregiudiziale (interpretativo) alla Corte di giustizia dell'Unione europea, prevede che le più alte giurisdizioni nazionali possano chiedere alla Corte europea, nell'ambito di una causa pendente davanti ad esse, pareri consultivi non vincolanti su questioni di principio relative all'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà contemplati dalla Convenzione e dai suoi Protocolli. Questo ulteriore strumento dovrebbe, auspicabilmente, consentire la prosecuzione dell'azione di snellimento del lavoro dei giudici della Corte, evitando il nascere di nuovi ricorsi e favorendo l'abbattimento dell'arretrato pendente.

Entrando nel vivo della relazione, il Presidente ha poi rilevato che, nel complesso, l'anno 2018 ha registrato una sostanziale stabilizzazione del numero delle cause pendenti a cui la Corte era pervenuta alla fine dell'anno 2017, che aveva visto una riduzione dei ricorsi pari al 29% (56.350 ricorsi pendenti a fine 2018, contro i 56.250 registrati alla conclusione del 2017). Nell'anno 2018, infatti, c'è stato un incremento minimo del numero dei nuovi ricorsi, pari allo 0,2%. **Figura 1**

¹ ECHR – Annual Report 2018 – Foreword – Speech Guido Raimondi

² il 12 aprile 2018 la Francia ha depositato il decimo strumento di ratifica del Protocollo n. 16 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo innescando, così, la sua entrata in vigore che, ai sensi dell'art. 8, sarebbe scattata "il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo". Il Protocollo è così entrato in vigore il 1° agosto 2018 nei dieci paesi che, ad oggi, hanno depositato la ratifica, ossia Albania, Armenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Lituania, San Marino, Slovenia e Ucraina. Non lo ha invece ancora ratificato l'Italia (il ddl di recepimento è in discussione alla Camera –AC 1124), al pari di Andorra, Bosnia e Erzegovina, Grecia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Repubblica di Moldavia, Repubblica Slovacca, Romania e Turchia.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2008-2018

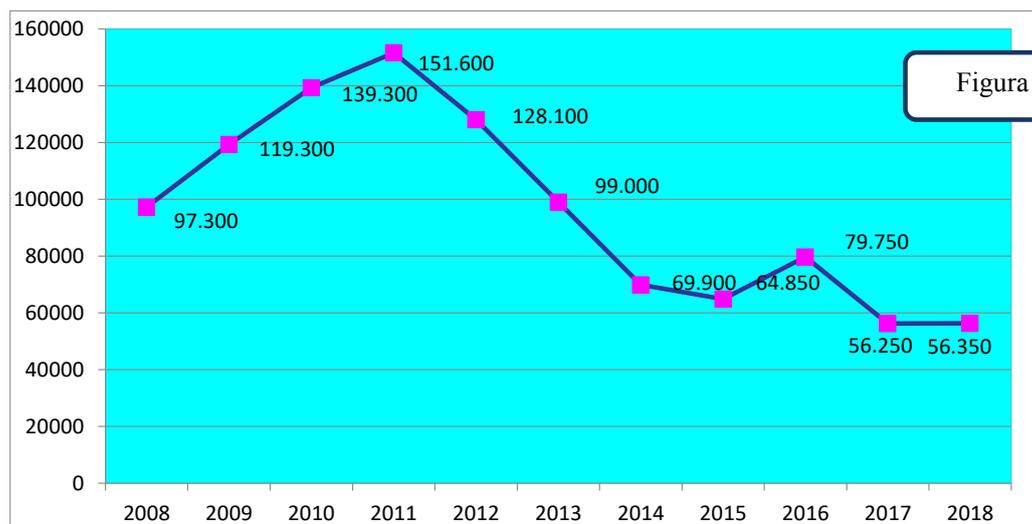


Figura 1

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

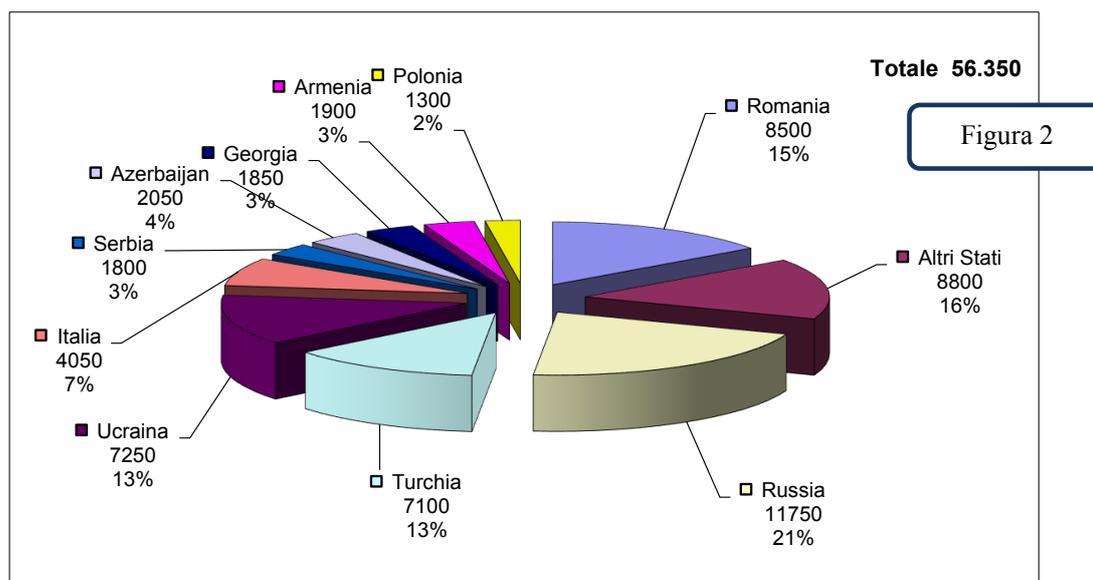
Tale risultato conferma l'efficacia delle innovazioni introdotte dal Protocollo n. 14 e dal nuovo metodo di lavoro adottato dalla Corte, che, in risposta alla necessità di ridurre il grandissimo numero di ricorsi pendenti, riconducibili a filoni seriali evidenziati criticità strutturali - come quelli relativi al sovraffollamento carcerario ed alle condizioni di detenzione e quelli in materia di mancata esecuzione delle sentenze definitive - ha messo a punto il sistema, ormai consolidato, delle *sentenze pilota*, per constatare una volta per tutte le violazioni della Convenzione derivanti da malfunzionamenti di tipo sistemico. La Corte ha considerato come i diritti delle vittime attuali o potenziali dei malfunzionamenti sistemici siano più adeguatamente tutelati nel quadro delle procedure di esecuzione delle *sentenze pilota* (cfr. *Ivanov c. Ucraina*), o di decisioni su *leading case*. Vale la pena evidenziare come l'implementazione del metodo delle sentenze pilota abbia consentito la radiazione dal ruolo della Corte di oltre 40.000 ricorsi pendenti.

Nel quadro di analisi generale si segnala anche l'aumento dei ricorsi respinti in quanto prematuri, cioè non preceduti dall'esperimento di ogni possibile rimedio giurisdizionale nello Stato. Con ciò, la Corte europea ha ribadito il proprio ruolo sussidiario rispetto alle giurisdizioni nazionali.

Passando all'esame della distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2018 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, si noti come essa rifletta lo scenario del contenzioso a carico di ogni Paese membro. **Figura 2**

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2018
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



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

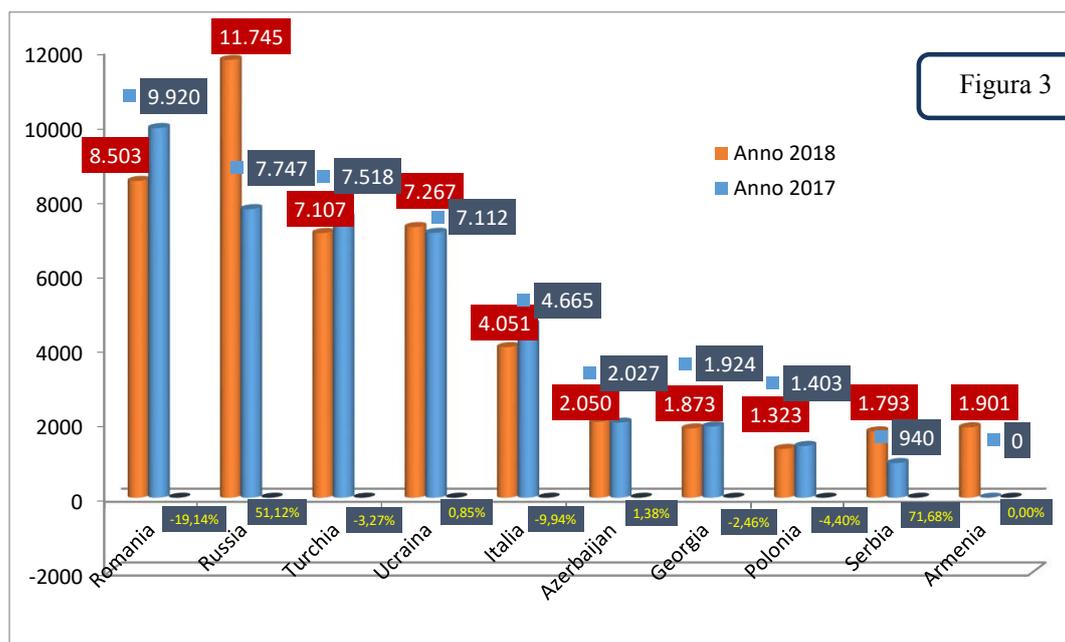
Come emerge dal grafico che precede, il Paese con maggior numero di ricorsi pendenti è la Russia (con 11.750 ricorsi, rappresentanti il 21% del totale dei casi), seguita dalla Romania (8.500), dall'Ucraina (7.250), dalla Turchia (7.100) e dall'Italia, con 4.050 ricorsi pendenti (rappresentanti il 7% del totale).

Come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato alla posizione dell'Italia, dalle rilevazioni statistiche della Corte emerge l'ulteriore riduzione ottenuta dall'Italia, nel 2018, in ordine alla quantità di affari pendenti: se già nel 2017 lo sforzo di abbattimento del contenzioso pendente aveva raggiunto la significativa quota del - 24,5% rispetto al 2016, passando da 6.180 pendenze a 4.665, nel 2018 si registra una ulteriore diminuzione delle pendenze (-13,2%). **Figura 3**

Su questo importante risultato, dovuto ad un complesso di azioni che hanno visto l'Italia consolidare il frutto della grande stagione positiva registrata nel 2017, si rinvia alla trattazione svolta nel paragrafo 2.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI - ANNI 2017-2018



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

1.1.1. Decremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

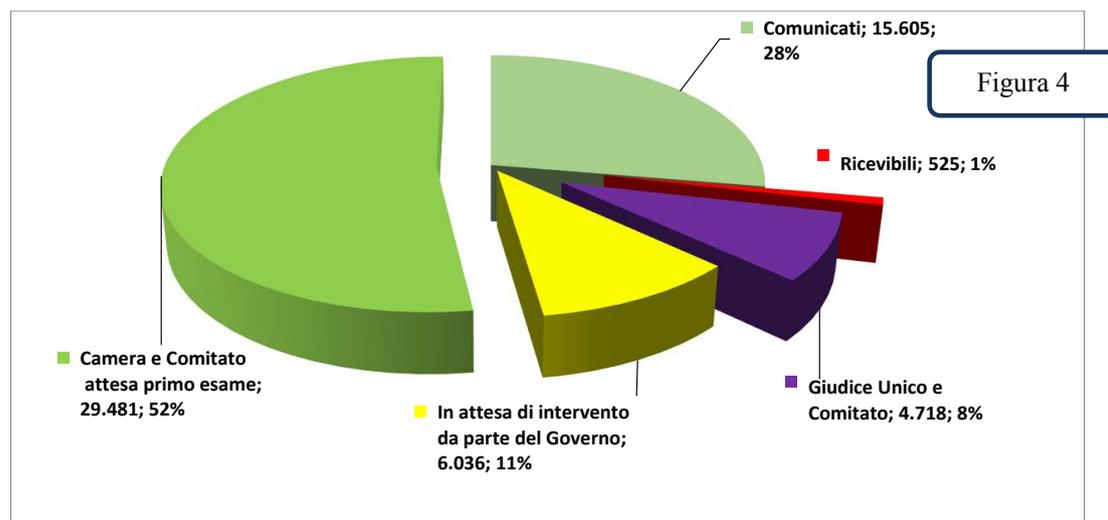
Le statistiche del 2018 della Corte europea mostrano una decisa diminuzione del numero di sopravvenienze, con un decremento del 32% rispetto al dato del 2017 (43.100, a fronte dei 63.350 del 2017).³ Il dato è ancor più rilevante ove paragonato alla percentuale delle sopravvenienze del 2017, anno in cui si era registrato un aumento pari al 18% rispetto all'anno precedente.

La figura seguente illustra il carico di lavoro della Corte, per stadio procedurale e formazione giudiziaria. **Figura 4**

³ ECHR - Analysis of Statistics 2018.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EDU - ANNO 2018



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

1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 42.761, con un decremento del 50,25% rispetto al 2017 (85.951). **Figura 5**

L'indice di ricambio tra i casi definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno torna ad assumere un valore negativo, in controtendenza rispetto al dato registrato nel 2017, ma si tratta di una lievissima flessione, come evidenziato dai numeri indicati nella sottostante tabella. **Figura 5**

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI - ANNI 2017-2018

Descrizione	ANNI		%
	2018	2017	
Ricorsi decisi in via amministrativa	19.550	22.650	-13,69%
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	43.100	63.350	-31,97%
Ricorsi comunicati ai governi	7.644	7.225	5,80%
Ricorsi pendenti	56.350	56.250	0,18%
Ricorsi decisi in via giudiziale	42.761	85.951	-50,25%
Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	2.738	15.595	-82,44%
Con decisione (inammissibilita o radiazione)	40.023	70.356	-43,11%

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

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Una leggera flessione del livello di produttività della Corte rispetto all'anno precedente (22.650) è stata riscontrata anche con riferimento al numero degli affari definiti in via amministrativa, pari a 19.550 nel 2018, la maggior parte dei quali si riferisce ai ricorsi non esaminati per carenza dei requisiti di ricevibilità indicati nell'articolo 47 del Regolamento.

Come evidenziato dalla tabella che precede il volume dei ricorsi dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo, con decisione del giudice unico, del comitato o della camera⁴, ha registrato nel 2018 un decremento pari al - 43,11% a fronte dell'aumento del 92,34% verificatosi nel 2017, rispetto al 2016. Il numero dei casi decisi con sentenza nel 2018, è pari a 2.738, con un calo del - 82,44% rispetto al 2017 (15.595), che aveva registrato l'eccezionale aumento del 709,71%, rispetto all'anno precedente (1.926 nel 2016).

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del regolamento della Corte, sono diminuite dell'8% nel 2018 (**1.540** rispetto alle 1.683 del 2017).

In leggero aumento il numero delle richieste esaminate dal *panel* di 5 giudici della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione: 120 in totale (a fronte delle 161 del 2017), delle quali, 68 su richiesta degli Stati membri, 48 su richiesta dei ricorrenti, 4 su richiesta di entrambi. Il *panel* ha accettato le richieste in appena 5 casi.

La Grande Camera, nel corso del 2018, ha tenuto 16 udienze orali ed ha pronunciato 14 sentenze concernenti 26 ricorsi e 1 sentenza di radiazione dal ruolo.

1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte europea ha pronunciato in totale **1.014 sentenze**, contro le **1.068** dell'anno precedente, con una diminuzione del 5,10%: come sopra anticipato, 14 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera, 463 dalle Camere (riguardanti 712 ricorsi) e 537 dai Comitati di tre giudici (relative a 2.000 ricorsi).

Alla fine dell'anno risultano pendenti davanti alla Grande Camera 21 casi (concernenti 30 ricorsi) e una richiesta di parere ai sensi del Protocollo n. 16⁵.

⁴ Le *formazioni giudiziarie* della Corte EDU sono: il **Giudice unico**, che è chiamato ad adottare le decisioni d'inammissibilità che possono essere assunte *de plano*, senza ulteriore esame; il **Comitato di tre giudici**, che, a norma dell'articolo 28 Convenzione, può adottare decisioni di irricevibilità o cancellazione dal ruolo, quando tale decisione può essere adottata senza ulteriore esame, o dichiarare il ricorso ricevibile e pronunciare congiuntamente sentenza sul merito quando la questione all'origine della causa è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte; la **Camera**, collegio giudicante composto di sette giudici, che può, a sua volta, essere investita della decisione di un ricorso direttamente o a seguito di rimessione da parte del Giudice unico (art. 27 Convenzione) o del Comitato (art. 29 Convenzione); infine, la **Grande Camera**, composta da diciassette giudici, tra i quali, d'ufficio, il Presidente, il Vice Presidente ed i Presidenti di sezione, che è chiamata ad esprimersi esclusivamente sui ricorsi che sollevano gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli o la cui soluzione rischia di dare luogo ad un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte (art. 30 Convenzione).

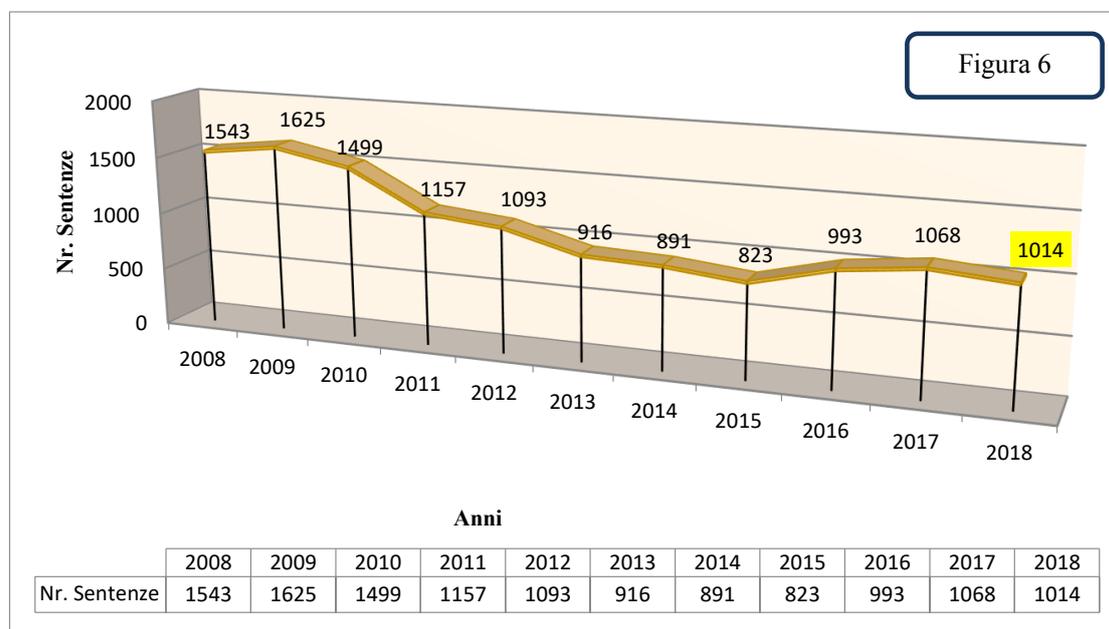
⁵ La Grande Camera ha reso il primo parere in applicazione del Protocollo n. 16 sulla richiesta n. P16-2018-001 della Corte di cassazione francese in data 10 aprile 2019 (infra in Documenti).

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Considerevolmente diminuito risulta il numero delle decisioni assunte dal **giudice unico**: **33.200** circa a fronte delle 66.150 del 2017, con un decremento del 49,80%.

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero delle sentenze annuali prodotte dalla Corte nell'ultimo decennio: l'ultimo anno, con il lieve decremento registrato, è in controtendenza rispetto al costante incremento di produttività della Corte registrato dall'anno 2015. **Figura 6**

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2008-2018



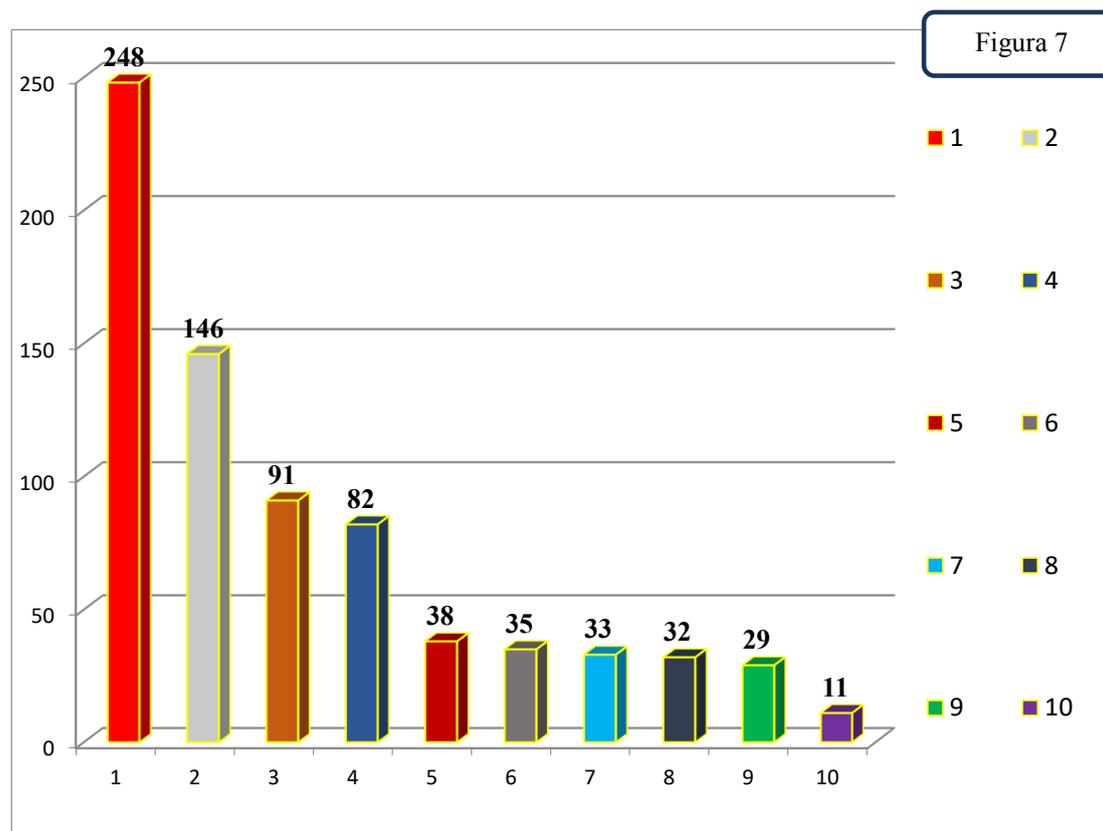
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri vede la Russia al primo posto con 248 sentenze, seguita da: Turchia (146), Ucraina (91), Romania (82), Ungheria (38), Grecia (35), Moldavia (33), Lituania (32), Bulgaria (29), Italia (11). **Figura 7**

L'Italia, con 11 sentenze di condanna, si colloca al settimo posto, con una netta diminuzione rispetto al 2017, anno in cui le pronunce di condanna sono state 28.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI SENTENZE
CON ALMENO UNA VIOLAZIONE



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 condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati, condotta sotto il profilo del maggior numero di violazioni accertate, conferma, al primo posto, il diritto ad un equo processo (articolo 6) con il 24,10% sul totale, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 18,25%, dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 16,35%, dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con l'11,56%, dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con l'8,60%, dal diritto alla vita (articolo 2), con il 3,17%.